

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

Departamento Proyectos de Ingeniería

---



UNIVERSIDAD  
POLITECNICA  
DE VALENCIA

AGENDA 21 LOCAL Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA  
PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: BASES  
PARA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR:

D<sup>a</sup>. Carola Calabuig Tormo

DIRIGIDA POR:

Dr. D. Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio

Dr. D. Jordi Peris Blanes

VALENCIA, junio de 2008



*A David, compañero y confidente, con profundo amor.*

*A nuestra hija Vera, estímulo y motor de mi vida.*

*A mi familia, con todo mi cariño, respeto y admiración.*

*A todos aquellos y aquellas que luchan, desde la coherencia y la sencillez,  
para que este mundo sea más habitable, acogedor y humano.*

*A quienes sufren en su vida los sinsentidos de un mundo maltratado, pero  
en el que aún sigue habiendo lugar para la esperanza.*



## AGRADECIMIENTOS

Quiero con estas líneas mostrar mi agradecimiento más profundo a todas aquellas personas y colectivos que han posibilitado que esta investigación pudiera llevarse a cabo. El documento que el lector tiene entre sus manos no es sólo el fruto del trabajo personal de su autora, sino que es deudor de las aportaciones y sacrificio de otras personas que merecen mi máximo reconocimiento y agradecimiento por el apoyo que han prestado.

Gracias, David, por todo y por mucho más. Tu decidido empuje y confianza en mis capacidades, tu aliento en los momentos difíciles, tu ojo crítico y dosis de realismo, la ausencia de reproches y la comprensión más absoluta que has tenido conmigo, han constituido algunos de los mejores aprendizajes que quedarán una vez repose esta experiencia. Espero, como el buen vino, que los mejores sabores y matices perduren y cobren intensidad con el paso de los años.

Gracias, Gabriel y Jordi, por vuestra sabia tutela y acertada dirección como directores de esta tesis. Ante todo compañeros por los que siento una profunda admiración y cariño, he aprendido de vosotros el compromiso por la justicia, el rigor y el gusto por el trabajo bien hecho. Como en los mejores guisos, la mezcla de puntos de vista y enfoques se ha dado con las dosis adecuadas, consiguiendo potenciar todos los ingredientes.

Gracias a quienes habéis sabido soportar con silenciosa paciencia este proceso, aceptando que os atendiera menos para poder dedicarme casi con exclusividad a esta investigación y posibilitando los espacios para sobrellevar los momentos más intensos. Gracias familia: Luis y M<sup>a</sup> Dolores, Mari Teo y Victorino, por vuestro generoso sacrificio y comprensión. Gracias Vera, por tu sonrisa, inocencia y espontaneidad. Gracias Luis, Vanessa, Agustín, Mar, Luciano y Ana, por la alegría de vuestra compañía, aunque ésta fuera más reducida en la fase final de la investigación. Son aprendizajes *para la vida* los que me llevo de todos vosotros. Actitudes y valores que ojalá Dios me ayude a cultivar y transmitir a mi descendencia, así como a todos aquellos que me rodean.

Gracias a los miembros del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la UPV. Gracias, especialmente, Sandra Boni, Félix Lozano, Rafa Monterde, Jordi Peris, Gabriel Ferrero, Pilu Baselga, Tomás Gómez, Llanos Gómez y Kata Schlierf, porque de vosotros he recibido numerosas aportaciones teóricas, tácticas y operativas, en variedad de disciplinas, que me han permitido complementar, con otros puntos de vista y desde un decidido compromiso por trabajar con seriedad por el desarrollo humano sostenible, mis limitados conocimientos. Gracias por vuestra compañía, consejos y aliento.

Gracias a mis compañeros del Departamento Proyectos de Ingeniería de la UPV, especialmente a Eliseo Gómez-Senent, por su decidida apuesta por la introducción en el ámbito de los Proyectos de Ingeniería de las dimensiones humanas y ambientales, así como de la cooperación para el desarrollo. Mi más sincera gratitud por vuestros ánimos y por haber generado las posibilidades para poder afrontar, principalmente mediante el apoyo a la docencia, esta investigación. Gracias Pedro y Asun, pues sin vuestro trabajo este proceso no habría podido culminar en las condiciones adecuadas.

Gracias a quienes contribuisteis desde el inicio de la investigación, desde vuestra experiencia y conocimiento, al debate sobre la capacidad de la Agenda 21 Local de promover el desarrollo humano sostenible. Sin duda las discusiones y sesiones de trabajo sobre estas cuestiones, así como de contraste del planteamiento mismo de la investigación y sus resultados parciales, han permitido perfilar y enriquecer de forma continua la presente tesis doctoral. A riesgo de olvidarme de algún nombre, quiero dar especialmente las gracias a Jeannette Behringer (Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg LpB), Ralph Griese, Gabriele Winkler (Kontaktstelle für Umwelt & Entwicklung KATE), Yves Sintomer (Université Paris 8-Vincennes-Saint Denis), Elzbieta Plaszczyk (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi WSAP), Jean Blaise Picheral (Association Réseau "Démocratiser Radicalement la Démocratie" DRD), Javier Ibáñez (Trellat Consultora Social), Míriam Acebillo, M<sup>a</sup> de los Llanos Gómez (Universidad Politécnica de Valencia), Luis Calabuig, David Conde y Salvador Bueno (Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional MUSOL). Gracias también a la empresa Pyema, por permitir que me acercara desde otro punto de vista a la praxis de la Agenda 21 Local en nuestro entorno más cercano.

Gracias a la Municipalidad Provincial de Arequipa, a UN-HABITAT y a la Fundación Carolina, por posibilitar el desarrollo de los aspectos empíricos de esta investigación. Gracias a todas las personas entrevistadas y que aportaron su conocimiento y saber hacer a la investigación. Gracias, Míriam, por tu exquisito trabajo, dando valor a los entrevistados como sujetos realmente protagonistas de su proceso de desarrollo.

Gracias Pilu, Sandra, Llanos y M<sup>a</sup> Luz, por vuestras confianzas y por compartir numerosas inquietudes, desde la complicidad. Todo proceso investigador se basa en el intercambio de conocimiento y planteamientos sobre las materias estudiadas, pero no cabe duda que, al margen de los aspectos técnicos, es imprescindible dialogar y reflexionar sobre otras cuestiones que nos hacen ser cada vez mejores personas.

Gracias, Juan Jaime, por el voto de confianza que depositaste en mí para que me hiciera cargo de la Subdirección de Acción Cultural y Cooperación al Desarrollo de la ETSII. Valorado desde un planteamiento eficientista, fue posiblemente un limitante para avanzar con regularidad en esta investigación. Pero ahora, con

cierta perspectiva, puedo asegurar que esta experiencia me ha permitido poner en práctica numerosos elementos que también están presentes en la Agenda 21 Local. Ojalá pueda incorporar en mi trabajo diario tu iniciativa y tu sincera voluntad por, parafraseando a BP, “dejar este mundo en mejores condiciones que como lo hemos encontrado”.

Gracias, amigas y amigos, que no habéis cesado en vuestros ánimos y me habéis tenido en vuestras oraciones. En especial María, Nacho, Luis, Mayte, Virginia, Iván, Maca, Miguel Ángel, Jorge, M<sup>a</sup> José, Arantxa, Guille, José María, Yolanda, Santiago, Jaime, Mario y mi “segunda familia”, Kejaritomene. Vuestro cariño no ha hecho más que reforzar en mí la convicción de que soy enormemente afortunada, al estar rodeada de personas maravillosas que me ayudan a crecer y dar lo mejor de mí misma.

Gracias, en definitiva, a todos los que me habéis animado, habéis tenido paciencia conmigo, habéis hecho lectura con mirada crítica de esta investigación y habéis sabido esperar, sin presiones, a que este trabajo diera sus primeros frutos.



## RESUMEN

Han transcurrido quince años desde que se creara la Agenda 21 Local como instrumento para la consecución del desarrollo sostenible a escala local, y puede constatarse que gran parte de los procesos Agenda 21 Local (AG21L) finalizan, se diluyen o continúan débilmente a los pocos años de iniciarse.

Desde la asunción de la complejidad de los procesos y dinámicas de desarrollo y asumiendo la inherente incertidumbre que rodea a los mismos, la investigación se ha centrado en analizar cómo el enfoque de planificación adoptado influye en la capacidad de la AG21L para fomentar la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible. Para alcanzar los objetivos propuestos se ha tomado como referente la metodología SCP/LA21 (*Sustainable Cities Programme/Localizing Agenda 21*) propuesta por los organismos de Naciones Unidas UN-HABITAT y PNUMA para su aplicación a municipios urbanos y se ha empleado una estrategia cualitativa de investigación para el análisis en profundidad del caso de la Agenda 21 Local de Arequipa (Perú).

La investigación ha arrojado como principales resultados: la generación de un modelo integrador descriptivo de los factores que influyen en el éxito de un proceso AG21L, analizando la interacción de ésta con los procesos de desarrollo ya existentes en un territorio; la propuesta de un marco analítico para examinar las metodologías de AG21L desde la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible y el enfoque de proceso; la elaboración de pautas para la mejora de la metodología SCP/LA21, con vocación de ser útiles para la mejora de otros planteamientos metodológicos de Agenda 21 Local existentes.

Las principales conclusiones de la investigación apuntan, en primer lugar, a la necesidad de concebir una visión más integral del desarrollo humano sostenible, superando el sesgo ambientalista que suele caracterizar a la AG21L. El reconocimiento de ésta como vehículo para el desarrollo humano sostenible requiere incorporar los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar los procesos deliberativos en los enfoques metodológicos adoptados. En segundo lugar, y en sintonía con lo anteriormente expuesto, es necesario que las metodologías de AG21L adopten un enfoque de proceso de desarrollo para contribuir en mayor medida a la gobernanza democrática orientada al desarrollo humano sostenible. El reforzamiento de ésta pasaría por enfatizar las dimensiones participación y rendición de cuentas en los procesos AG21L y en los enfoques y métodos empleados para su puesta en marcha.

Finalmente, es necesario reconocer la elevada influencia de la cooperación internacional en los procesos AG21L de países en desarrollo, desde la propia naturaleza y arquitectura de la metodología SCP/LA21, hasta el influjo de la agenda internacional, que impregna los enfoques adoptados por los organismos internacionales y, por consiguiente, sus políticas y acciones en la práctica.

**PALABRAS CLAVE:** Agenda 21 Local, desarrollo humano sostenible, gobernanza democrática, planificación del desarrollo, enfoque de proceso, participación, rendición de cuentas.

## **ABSTRACT**

Local Agenda 21 is broadly recognized as a tool for sustainable development at municipalities with more than fifteen years of experiences worldwide. However, it has to be assumed that many of these local processes do not reach the expected results as they extinguish or hardly continue very few years after their beginning.

Assuming complexity and uncertainty of development processes, this research has focused on how planning approach influences the way LA21 contributes to democratic governance for sustainable human development at the local level. Particularly, the methodology developed by UN/HABITAT and PNUMA programmes, Localizing Agenda 21 and Sustainable Cities Programme, has been analyzed through a qualitative research.

Main contributions of the research are the following ones: 1) a holistic model describing the influence of the different factors in LA21 success, 2) an analytical framework for understanding the relation between democratic governance and LA21 processes, 3) methodological guidelines to improve LA21 from a practical point of view.

Conclusions of the research highlight the necessity of understanding human sustainable development as an integral and holistic issue by overcoming environmental biases. Conceive LA21 as a tool for sustainable human development requires to include spaces, instruments and conditions for deliberative processes within methodological approaches. In addition, it is required for LA21 initiatives to adopt a process approach in order to truly contribute to democratic governance for sustainable human development. This needs deepening the participatory and accountability dimensions of governance.

Finally, it is important to recognize the influence of international cooperation in LA21 processes in developing countries. The very nature and architecture of LA21 methodologies and their particular approach and implementation are strongly influenced by international agenda and institutions.

**KEY WORDS:** Local Agenda 21, sustainable human development, democratic governance, development planning, process approach, participation, accountability.



## RESUM

Després de quinze anys des que es creara l'Agenda 21 Local com a instrument per a la consecució del desenvolupament sostenible a escala local, pot constatar-se que gran part dels processos Agenda 21 Local (AG21L) finalitzen, es diluïxen o continuen dèbilment als pocs anys d'iniciar-se.

Des de l'assumpció de la complexitat dels processos i dinàmiques de desenvolupament i assumint la inherent incertesa que rodeja als mateixos, la investigació s'ha centrat a analitzar com l'enfocament de planificació adoptat influïx en la capacitat de l'AG21L per a fomentar la governança democràtica local per al desenvolupament humà sostenible. Per a aconseguir els objectius proposats s'ha pres com referent la metodologia SCP/LA21 (*Sustainable Cities Programme/Localizing Agenda 21*) proposta pels organismes de Nacions Unides UN-HABITAT i PNUMA per a la seua aplicació a municipis urbans i s'ha emprat una estratègia qualitativa d'investigació per a l'anàlisi en profunditat del cas de l'Agenda 21 Local d'Arequipa (Perú).

De la investigació s'han obtingut com a principals resultats: la generació d'un model integrador descriptiu dels factors que influïxen en l'èxit d'un procés AG21L, analitzant la interacció d'aquesta amb els processos de desenvolupament ja existents en un territori; la proposta d'un marc analític per a examinar les metodologies d'AG21L des de la governança democràtica per al desenvolupament humà sostenible i l'enfocament de procés; l'elaboració de pautes per a la millora de la metodologia SCP/LA21, amb vocació de ser útils per a la millora d'altres plantejaments metodològics d'Agenda 21 Local existents.

Les principals conclusions de la investigació apunten, en primer lloc, a la necessitat de concebre una visió més integral del desenvolupament humà sostenible, superant el caire ambientalista que sol caracteritzar a l'AG21L. El reconeixement d'aquesta com a vehicle per al desenvolupament humà sostenible requereix incorporar els espais, mecanismes i condicions que permeten fomentar els processos deliberatius en els enfocaments metodològics adoptats. En segon lloc, i en sintonia amb l'anteriorment exposat, és necessari que les metodologies d'AG21L adopten un enfocament de procés de desenvolupament per a contribuir en major grau a la governança democràtica orientada al desenvolupament humà sostenible. El reforçament d'esta passaria per emfatitzar les dimensions participació i rendició de comptes en els processos AG21L i en els enfocaments i mètodes emprats per a la seua posada en marxa.

Finalment, és necessari reconèixer l'elevada influència de la cooperació internacional en els processos AG21L de països en desenvolupament, des de la pròpia naturalesa i arquitectura de la metodologia SCP/LA21, fins a l'influx de l'agenda internacional, que impregna els enfocaments adoptats pels organismes internacionals i, per tant, les seues polítiques i accions en la pràctica.

PARAULES CLAU: Agenda 21 Local, desenvolupament humà sostenible, governança democràtica, planificació del desenvolupament, enfocament de procés, participació, rendició de comptes.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AG21L	Agenda 21 Local
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CE	Comisión Europea
CEMR	Consejo Europeo de Municipios y Regiones
CEPAL	Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CIDA	Canadian International Development Agency
CIIMSA	Comité Interinstitucional de Mejoramiento de la Salud Ambiental
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CNUMAD	Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional del Medio Ambiente de Perú
DAFO	Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades
DHS	Desarrollo Humano Sostenible
EAU	Estrategia Urbano-Ambiental de Arequipa
EMIS	Environmental Management Information System
EPM	Environmental Planning and Management Process
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FMCU	Federación Mundial de Ciudades Unidas
GDL-DHS	Gobernanza Democrática Local para el Desarrollo Humano Sostenible
GEMA	Comisión de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Arequipa
GEO	Global Environment Outlook
GTCA	Grupo Técnico Local de la Campaña Arequipeña
GTMU	Grupo Técnico Local sobre Movilidad Urbana de Arequipa
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - <i>Agencia Oficial Alemana de Cooperación Internacional</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IIP	Instituto de Investigación Pedagógica Yachay Wasi

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil de Perú
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IULA	International Union of Local Authorities
LA21	Localizing Agenda 21
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades de Perú
MPA	Municipalidad Provincial de Arequipa
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDAM	Plan Director Arequipa Metropolitana
PEAM	Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana
PEGUP	Programa de Educación en Gestión Urbana de Perú
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIGARS	Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUMA / ORPALC	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente - Oficina Regional para América Latina y el Caribe
PYME	Pequeña Y Mediana Empresa
SCP	Sustainable Cities Programme
SEAL	Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.L. de Arequipa
SEDAPAR	Servicios de Aguas Potables y Alcantarillado de Arequipa S.A.
SUMF	Strategic Urban Management Framework
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos de Perú
UE	Unión Europea
UGI	Urban Governance Index
UNCED	United Nations Conference of Environment and Development
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UN-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Oficina

/ ROLAC Regional para América Latina y el Caribe  
UNI Universidad Nacional de Ingeniería de Perú  
USAID United States Agency for International Development  
VIVIENDA Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú  
WGI Worldwide Governance Indicators  
WWF World Wide Fund for Nature



---

**ÍNDICE GENERAL**


---

INTRODUCCIÓN .....	1
I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	1
II. LA AGENDA 21 LOCAL COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN .....	3
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	4
IV. HIPÓTESIS .....	5
V. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN .....	6
VI. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO .....	11
<b>BLOQUE I: DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE, GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA PRAXIS DE LA PLANIFICACIÓN</b>	
<b>1 DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO ...</b>	<b>17</b>
1.1 DESARROLLO HUMANO .....	18
1.1.1 <i>El influjo del pensamiento sobre desarrollo</i> .....	18
1.1.2 <i>Desarrollo Humano</i> .....	21
1.2 EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DEBATE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD .....	26
1.3 CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE .....	38
1.4 DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE .....	43
1.4.1 <i>La complementariedad de los enfoques alternativos</i> .....	43
1.4.2 <i>El capital social como sustrato de los procesos de desarrollo</i> .....	45
1.5 LOS NUEVOS DESAFÍOS PARA EL ÁMBITO LOCAL .....	48
1.5.1 <i>En un mundo global, la ciudad emerge</i> .....	49
1.5.2 <i>Oportunidades y desafíos para el ámbito urbano</i> .....	52
1.5.3 <i>La escala local en el desarrollo</i> .....	55
1.6 DIMENSIONES DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE A NIVEL LOCAL ...	59
RECAPITULANDO .....	69
<b>2 GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL: ELEMENTO SUSTANCIAL DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE</b> .....	<b>71</b>
2.1 EL CONCEPTO GOBERNANZA .....	72
2.1.1 <i>Génesis y evolución</i> .....	73
2.1.2 <i>Definiciones y aproximaciones</i> .....	79
2.1.3 <i>Clarificación terminológica</i> .....	85
2.1.4 <i>Narrativas de la gobernanza: las controversias</i> .....	89
2.2 LA VERTIENTE NORMATIVA DE LA GOBERNANZA .....	93
2.2.1 <i>El marco democrático en el desarrollo de la gobernanza</i> .....	94
2.2.2 <i>¿Qué papel juega el ámbito local?</i> .....	101
2.2.3 <i>Gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible</i> .....	105
2.3 LAS DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA .....	110
2.3.1 <i>La buena gobernanza desde los organismos multilaterales</i> .....	110
2.3.2 <i>La medición de la gobernanza</i> .....	117

2.3.3	<i>Nexos entre las dimensiones de la gobernanza y del desarrollo humano sostenible local</i> .....	117
2.3.4	<i>Participación y Rendición de cuentas como elementos esenciales de la gobernanza democrática</i> .....	119
	RECAPITULANDO .....	143
<b>3</b>	<b>LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN</b> .....	<b>145</b>
3.1	DEFINICIÓN, ALCANCE Y TIPOS DE PLANIFICACIÓN .....	147
3.1.1	<i>Una primera aproximación a la planificación</i> .....	147
3.1.2	<i>Taxonomía de la actividad de planificación</i> .....	149
3.2	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO .....	151
3.2.1	<i>De la confianza plena en la planificación al desencanto por la misma</i> .....	151
3.2.2	<i>El Enfoque de Proyectos y el surgimiento de una nueva crisis de la planificación</i> .....	154
3.2.3	<i>La Teoría de las Dimensiones del Proyecto: una visión amplia de la actividad proyectual como proceso</i> .....	158
3.2.4	<i>Nuevas tendencias en la planificación del desarrollo</i> .....	160
3.2.5	<i>Sobre la influencia de la nueva agenda de la pobreza en la planificación del desarrollo</i> .....	163
3.3	EL CONTRAPUNTO A LA ORTODOXIA METODOLÓGICA: LOS ENFOQUES DE PROCESO DE APRENDIZAJE .....	166
3.3.1	<i>El enfoque de proceso de aprendizaje de Korten</i> .....	167
3.3.2	<i>El enfoque adaptativo de Rondinelli: los proyectos como experimentos de aprendizaje</i> .....	169
3.3.3	<i>Las alternativas al enfoque de proyectos de Lecomte</i> .....	172
3.3.4	<i>El enfoque de proceso según las aportaciones de David Mosse</i> .....	174
3.3.5	<i>Planteamientos comunes y elementos positivos en los enfoques críticos</i> .....	175
3.3.6	<i>Los enfoques de aprendizaje y sus críticas</i> .....	177
3.4	ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO A ESCALA LOCAL. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA .....	178
3.4.1	<i>Evolución de la planificación urbana</i> .....	179
3.4.2	<i>La influencia a nivel urbano de la planificación estratégica</i> .....	180
3.4.3	<i>Enfoques metodológicos en la planificación estratégica urbana</i> .....	182
3.4.4	<i>Beneficios, limitaciones y críticas a la planificación estratégica urbana: ¿cómo puede ésta reorientarse?</i> .....	184
3.4.5	<i>La sostenibilidad urbana como plataforma para la planificación estratégica</i> .....	187
3.5	HACIA UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA .....	188
3.5.1	<i>El Enfoque orientado al proceso de desarrollo como enfoque de aplicación general en la planificación</i> .....	189
3.5.2	<i>La gobernanza democrática como elemento inherente al enfoque de proceso</i> .....	203

## BLOQUE II: LA AGENDA 21 LOCAL

4	CARACTERIZACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL .....	207
4.1	ORIGEN DE LA AGENDA 21 LOCAL .....	207
4.2	¿QUÉ ES LA AGENDA 21 LOCAL? COMPONENTES ESENCIALES .....	210
4.2.1	<i>Componentes esenciales de una Agenda 21 Local como concreción del desarrollo humano sostenible a escala local</i> .....	211
4.3	EVOLUCIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL .....	214
4.3.1	<i>Aspectos más destacados a nivel mundial</i> .....	214
4.3.2	<i>El caso europeo</i> .....	219
4.4	QUINCE AÑOS RECORRIDOS: LECCIONES APRENDIDAS .....	224
4.4.1	<i>Dificultades y retos en la aplicación práctica de la AG21L</i> .....	224
4.4.2	<i>Factores endógenos y exógenos en la AG21L</i> .....	232
4.5	LA CONTRIBUCIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA .....	238
4.5.1	<i>La Agenda 21 Local: ¿vehículo para promover la participación ciudadana?</i> .....	238
4.5.2	<i>La contribución de la Agenda 21 Local a la mejora de la rendición de cuentas</i> 241	
4.5.3	<i>Momentos de riesgo y limitaciones de la participación y la rendición de cuentas en la AG21L</i> .....	243
4.6	LA AGENDA 21 LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN ...	246
4.6.1	<i>La planificación del desarrollo humano sostenible como marco general</i> .....	246
4.6.2	<i>Modelos de planificación de la AG21L</i> .....	248
4.6.3	<i>La orientación al proceso de desarrollo de la AG21L</i> .....	250
	RECAPITULANDO .....	251
5	METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL: EL SCP/LA21 .	253
5.1	PROPUESTAS ACTUALES .....	253
5.2	JUSTIFICACIÓN .....	256
5.3	EL CICLO DE LA AGENDA 21 LOCAL: FASES Y PROCESO .....	257
5.4	ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL: LA METODOLOGÍA SCP/LA21 .....	259
5.4.1	<i>Características generales</i> .....	259
5.4.2	<i>Actividades de la metodología SCP/LA21</i> .....	263
5.4.3	<i>Perfil Urbano-Ambiental</i> .....	268
5.4.4	<i>Consulta Urbana</i> .....	276
5.4.5	<i>Grupos de Trabajo</i> .....	285
5.4.6	<i>Formulando Estrategias sobre temas específicos y Planes de Acción</i> .	298
5.4.7	<i>Institucionalización del proceso de planificación y gestión medioambiental (EPM)</i> .....	311
5.5	EXPERIENCIAS SCP Y LA21 DE UN-HABITAT .....	321
5.6	ELEMENTOS CLAVE DEL PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO SCP/LA21 ...	325
	RECAPITULANDO .....	329

## BLOQUE III: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

<b>6</b>	<b>LA AGENDA 21 LOCAL DE AREQUIPA.....</b>	<b>333</b>
6.1	JUSTIFICACIÓN.....	334
6.2	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPLEADA EN EL ESTUDIO DE CASO .....	335
6.3	CONTEXTO.....	342
6.3.1	<i>Contexto regional y nacional.....</i>	<i>342</i>
6.3.2	<i>Políticas e instrumentos para la gestión y planificación urbano-ambiental en Perú .....</i>	<i>343</i>
6.3.3	<i>La Agenda 21 Local en Perú .....</i>	<i>345</i>
6.3.4	<i>La ciudad de Arequipa .....</i>	<i>349</i>
6.4	EL PROCESO AGENDA 21 LOCAL EN AREQUIPA: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN.....	355
6.4.1	<i>Visión general de la Agenda 21 Local en Arequipa .....</i>	<i>355</i>
6.4.2	<i>Elaboración del Informe GEO Arequipa .....</i>	<i>364</i>
6.4.3	<i>De la diagnosis a la definición de planes de acción .....</i>	<i>367</i>
6.5	ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL PROCESO AG21L EN AREQUIPA .....	380
6.5.1	<i>El entramado socio-institucional de Arequipa .....</i>	<i>380</i>
6.5.2	<i>Evaluación preliminar de la experiencia: ¿perdura la AG21L en Arequipa?.....</i>	<i>387</i>
6.5.3	<i>Factores endógenos y exógenos en el proceso AG21L de Arequipa.....</i>	<i>391</i>
	RECAPITULANDO .....	396
<b>7</b>	<b>SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA METODOLOGÍA SCP/LA21 .....</b>	<b>397</b>
7.1	ESTRUCTURA DE ANÁLISIS ADOPTADA.....	397
7.2	SOBRE LA INTEGRACIÓN, LA VISIÓN HOLÍSTICA Y LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA: CÓMO SON CONTEMPLADAS EN LA METODOLOGÍA SCP/LA21 .....	405
7.2.1	<i>Respecto al enfoque integrado de las actuaciones.....</i>	<i>406</i>
7.2.2	<i>Respecto a la subsidiariedad y responsabilidad compartidas.....</i>	<i>412</i>
7.2.3	<i>Respecto a la aproximación sistémica y visión holística.....</i>	<i>414</i>
7.3	CONTRIBUCIÓN DE LA METODOLOGÍA SCP/LA21 A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE.....	415
7.3.1	<i>Respecto a la participación .....</i>	<i>416</i>
7.3.2	<i>Respecto a la rendición de cuentas .....</i>	<i>431</i>
7.3.3	<i>Respecto a la visión estratégica.....</i>	<i>437</i>
7.3.4	<i>Respecto a la transparencia.....</i>	<i>438</i>
7.3.5	<i>Respecto a la orientación al consenso.....</i>	<i>441</i>
7.3.6	<i>Respecto al desempeño: eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta .....</i>	<i>442</i>
7.3.7	<i>Respecto a la equidad y al estado de derecho .....</i>	<i>443</i>
7.4	¿EN QUÉ MEDIDA LA METODOLOGÍA SCP/LA21 CONCIBE UNA PLANIFICACIÓN ORIENTADA AL PROCESO DE DESARROLLO?.....	444
7.4.1	<i>Orientación al aprendizaje.....</i>	<i>446</i>
7.4.2	<i>Diseño emergente, flexibilidad y adaptabilidad.....</i>	<i>449</i>
7.4.3	<i>Generación de capital social .....</i>	<i>450</i>
7.4	VALORACIÓN GENERAL DE LA METODOLOGÍA SCP/LA21 .....	453
	RECAPITULANDO .....	460

**BLOQUE IV: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

<b>8</b>	<b>HACIA UN ENFOQUE DE PROCESO EN LA AGENDA 21 LOCAL .....</b>	<b>463</b>
8.1	SOBRE LA INCIDENCIA DE LAS METODOLOGÍAS DE AG21L EN LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL .....	464
8.1.1	<i>Definición de las variables del modelo .....</i>	<i>464</i>
8.1.2	<i>Interacción de la Agenda 21 Local y los procesos de desarrollo. ....</i>	<i>471</i>
8.1.3	<i>Previsión de los efectos de introducir enfoques y métodos de AG21L orientados al proceso. ....</i>	<i>482</i>
8.2	ORIENTACIONES PARA LAS METODOLOGÍAS DE AG21L: BASES PARA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO .....	485
8.2.1	<i>Una visión renovada de la Agenda 21 Local. ....</i>	<i>486</i>
8.2.2	<i>La necesidad de una serie de condiciones previas. ....</i>	<i>487</i>
8.2.3	<i>Un marco de principios para los procesos Agenda 21 Local .....</i>	<i>491</i>
8.2.4	<i>Orientaciones metodológicas para la Agenda 21 Local .....</i>	<i>496</i>
<b>9</b>	<b>CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ...</b>	<b>519</b>
9.1	CONCLUSIONES .....	520
9.1.1	<i>Un cambio de perspectiva conceptual y metodológica para la Agenda 21 Local .....</i>	<i>520</i>
9.1.2	<i>Un marco analítico para examinar las metodologías de Agenda 21 Local .....</i>	<i>523</i>
9.1.3	<i>La importancia del proceso en la Agenda 21 Local .....</i>	<i>525</i>
9.1.4	<i>Pautas metodológicas para la Agenda 21 Local .....</i>	<i>526</i>
9.2	REFLEXIONES FINALES SOBRE EL FUTURO DE LAS AGENDAS 21 LOCALES	529
9.3	OPCIONES METODOLÓGICAS ADOPTADAS. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DE LA INVESTIGACIÓN .....	531
9.3.1	<i>Sobre la adecuación del marco teórico. ....</i>	<i>531</i>
9.3.2	<i>Sobre la adecuación de la estrategia de investigación .....</i>	<i>532</i>
9.3.3	<i>Sobre los objetivos de la investigación. ....</i>	<i>532</i>
9.3.4	<i>Sobre la calidad de la investigación .....</i>	<i>533</i>
9.4	DESARROLLOS FUTUROS .....	533
9.5	CONSIDERACIONES FINALES .....	535
	<b>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS .....</b>	<b>519</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS E ILUSTRACIONES

Nº Figura	Título
1	Estructura explicativa de la investigación
2	Estructura de la tesis doctoral
1.1	Estructura de la economía del desarrollo y del pensamiento económico sobre desarrollo
1.2	Eventos internacionales en el camino hacia la sostenibilidad
1.3	La tríada del desarrollo sostenible
1.4	La percepción cósmica
1.5	El prisma de la sostenibilidad
2.1	Entramado estructural de la gobernanza
2.2	Relación entre gobernanza y gobernabilidad
2.3	La gobernanza desde la interconexión de conceptos
2.4	El sistema de gobernanza para el desarrollo humano sostenible
2.5	Representación del entorno institucional local
2.6	Dimensiones de la buena gobernanza según diferentes organismos
2.7	Nexos entre las dimensiones de la gobernanza y del desarrollo humano sostenible local
2.8	La escalera de la participación de Arnstein
3.1	Transferencia del enfoque de proyectos a niveles superiores de planificación
3.2	Evolución histórica de los enfoques de planificación en consonancia con la evolución de las teorías del desarrollo
3.3	Fases del proceso de aprendizaje según Korten
3.4	Metodología simplificada de planificación estratégica de ciudades
3.5	Modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo (I)
3.6	Modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo(II)
3.7	Previsión, según modelo, de los efectos de introducir enfoques, métodos e instrumentos orientados al proceso de aprendizaje
4.1	Agendas 21 Locales en el mundo
4.2	Historia de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles
4.3	Típos de respuesta a la Agenda 21 Local
4.4	Variables definitorias y de afección en la AG21L
4.5	Formas de planificación/procesos AG21L a nivel local
5.1	Fases y proceso de la Agenda 21 Local
5.2	Proceso SCP/LA21
5.3	Etapas del Perfil Urbano-Ambiental
5.4	Metodología GEO Ciudades

- 5.5 Diagrama de interacción de los componentes urbano-ambientales de la matriz PEIR
- 5.6 Mecánica de una Consulta Urbana según el SCP/LA21
- 5.7 Estructura organizativa e institucional asociada a la Consulta Urbana
- 5.8 Ciclo el proceso de formación y desarrollo de los Grupos de Trabajo
- 5.9 Grupos de Trabajo en el marco institucional del proceso SCP/LA21
- 5.10 Ciclo de las estrategias sobre temas específicos del SCP/LA21
- 5.11 Pasos en la formulación de estrategias según el SCP/LA21
- 5.12 Componentes del Marco de Gestión Urbana Estratégica (SUMF)
- 5.13 Categorías del proceso SCP/LA21 a institucionalizar
- 6.1 Ciudades con procesos AG21L apoyadas por FCPV
- 6.2 Mapas administrativos de Perú y Departamento y Provincia de Arequipa
- 6.3 Organigrama de la MPA legislatura 2007-2010
- 6.4 Proceso de elaboración del PEAM y del PDAM
- 6.5 Evolución Agenda 21 Local y proceso SCP/LA21 en Arequipa
- 6.6 Enfoques y actores predominantes en el proceso AG21L en Arequipa
- 6.7 Particularización del proceso SCP/LA21 a Arequipa
- 6.8 Estructura organizativa de los Grupos de Trabajo de Arequipa
- 6.9 Análisis participación Grupo Técnico Local Campiña (GTCA)
- 6.10 Análisis participación Grupo Técnico Local Movilidad Urbana (GTMU)
- 7.1 Proceso de construcción y definición de categorías de análisis
- 7.2 Contribución de cada capítulo al análisis de la metodología SCP/LA21
- 7.3 Interpretación de la sostenibilidad para UN-HABITAT y PNUMA
- 8.1 Esquema simplificado del modelo de interacción Agenda 21 Local - proceso de desarrollo local
- 8.2 Modelo relacional de las variables características de la Agenda 21 Local y los procesos de desarrollo
- 8.3 Previsión, según el modelo, de los efectos de introducir enfoques y métodos de AG21L orientados al proceso de desarrollo
- 8.4 Momentos en la Agenda 21 Local con enfoque de proceso
- 8.5 Fase de movilización y arranque del proceso AG21L
- 8.6 Fase de conocimiento y generación de visión
- 8.7 Fase de formulación de acciones estratégicas
- 8.8 Fase de implantación de actuaciones

Nº Tabla	Título
1	Relación investigación adoptada-hipótesis planteadas
1.1	Dimensiones del desarrollo humano según el PNUD
1.2	Beneficios y ventajas de un entorno local con alto capital social
2.1	Evolución de la Teoría de la Gobernanza
2.2	Tipos de democracia participativa
2.3	Principios de la buena gobernanza de UN-HABITAT para el índice UGI
2.4	Argumentos y motivos para la participación en la AG21L
2.5	Taxonomía de los modos de participación
2.6	Niveles de participación según Wilcox
3.1	Taxonomía de la actividad de planificación según criterios sincrónico y diacrónico
3.2	Taxonomía de la actividad de planificación según el carácter del sistema y el carácter de la planificación
3.3	El nuevo marco de planificación del desarrollo
3.4	Síntesis descriptiva de los acuerdos de planificación
3.5	Comparación de paradigmas según Robert Chambers
3.6	Evolución de la planificación estratégica urbana
3.7	Definición conceptual de las variables del modelo
3.8	Definición conceptual de las subvariables del modelo
3.9	Principios y orientaciones metodológicas de un enfoque orientado al proceso de desarrollo
4.1	Marco de dimensiones del desarrollo humano sostenible local
4.2	Estadios en el proceso Agenda 21 Local
4.3	Dificultades y obstáculos identificados en las Agendas 21 Locales
4.4	Factores endógenos diferenciadores de los procesos AG21L
4.5	Factores exógenos en los procesos Agenda 21 Local
4.6	Debilidades de la AG21L en materia de participación ciudadana
4.7	Atributos de las intervenciones de desarrollo
5.1	Elementos más relevantes de las fases del proceso SCP/LA21
5.2	Estructura tipo de una Consulta Urbana
5.3	Actividades de la Consulta Urbana y responsables
5.4	Posibles categorías de actores
5.5	Actividades de los grupos de Trabajo
5.6	Categorías de institucionalización y su correlación con los elementos del proceso EPM
5.7	Mecanismos del proceso SCP para mejorar el EPM

5.8	Acciones para institucionalizar el EPM
5.9	Impacto geográfico de la metodología SCP/LA21
6.1	Relación de actores entrevistados y temas abordados
6.2	Clasificación de los distritos de la Provincia de Arequipa
6.3	Composición política de la MPA período 2007-2010
6.4	Características principales del GTCA
6.5	Características principales del GTMU
6.6	Factores endógenos y exógenos en Arequipa de influencia en el proceso AG21L
7.1	Categorías de análisis
7.2	Estructura de análisis
7.3	Estructura ampliada de análisis
7.4	Estructura definitiva de análisis
8.1	Definición conceptual de las variables del modelo integrador descriptivo de que influyen en el éxito de la Agenda 21 Local

N° Cuadro	Título
1	Diseño de la investigación
1.2	Compendio de declaraciones sobre la sostenibilidad local
2.1	Gobernanza democrática desde la perspectiva del desarrollo humano
5.1	Características principales de los Programas SCP y LA21
5.2	Información del apartado "estructuras de gestión" del Perfil
6.1	Extractos de la Ley Orgánica de Municipalidades de Perú
6.2	Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana en América Latina y Caribe
6.3	Objetivo y resultados esperados de la segunda fase de la EUA
6.4	Ejes estratégicos definidos en el PEAM
8.1	Principios inspiradores de la Agenda 21 Local



## INTRODUCCIÓN

### I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Ahora que tomo cierta distancia en este proceso largo, a menudo con altibajos, que ha supuesto la realización de esta tesis doctoral, soy todavía más consciente de lo que algunos apuntan como inevitable influencia en toda investigación de la historia personal, de la escala de valores y del lugar hermenéutico desde el cual el investigador interpreta la realidad. Es decir, que entre las diversas razones que han impulsado este trabajo que el lector tiene entre manos, sin duda una de ellas ha sido mi vocación desde la infancia por contribuir a que el planeta que habitamos conserve sus valores más preciados: la naturaleza y, dentro de ella, los seres humanos. La preocupación por la protección del medio ambiente ha sido un constante cuestionamiento en mi trayectoria personal y profesional. Prueba de ello fue la decisión de realizar mis estudios universitarios en materias que, desde mi perspectiva de aquellos años, me permitieran “solucionar” los desajustes y problemas generados por el progreso humano. Tuve la oportunidad entonces de realizar precisamente mi Proyecto Final de Carrera sobre la aplicación concreta de la Agenda 21 Local a un pequeño municipio de la Comunidad Valenciana. Fue en aquel momento cuando esta iniciativa formó parte inseparable de mi trabajo en la Universidad.

Sin embargo, fueron la participación en el área de Educación para el Desarrollo de la ONGD Ingeniería Sin Fronteras de Valencia, así como la formación específica recibida sobre cooperación al desarrollo en el seno de la titulación universitaria cursada, las que me introdujeron en aquel momento un importante cambio de enfoque, permitiendo superar la visión ambientalista que tenía, para incorporar aquellos cuestionamientos surgidos desde los estudios del desarrollo.

Posteriormente, la incorporación como docente a la Universidad Politécnica de Valencia, concretamente en el Departamento Proyectos de Ingeniería, me permitió participar en docencia de proyectos de carácter medioambiental y de cooperación al desarrollo, con inquietudes recurrentes sobre los aspectos metodológicos que van recibiendo las acciones proyectuales en estos dos campos. Tomé entonces contacto con iniciativas de Agenda 21 Local que se vienen desarrollando en el entorno cercano. Desde la perspectiva que me ofreció la formación en el marco del programa de doctorado *Proyectos de Ingeniería e Innovación* de la UPV, comenzó a cobrar forma la que sería la trayectoria de investigación que presenta en este documento algunos de sus resultados más relevantes.

Desde mi participación en el grupo de investigación 'Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada', comienzo a vincularme en 2002 a la línea de investigación abierta por el Dr. Gabriel Ferrero sobre planificación y gestión orientadas al proceso de desarrollo, enfatizando en mi proyecto original de tesis de 2004 la perspectiva del enfoque de proceso de desarrollo y democracia participativa en la Agenda 21 Local. Este planteamiento permitía dar continuidad a la investigación del Dr. Ferrero, pero tomando otro objeto de investigación diferente: la Agenda 21 Local.

La experiencia de participar en un grupo interdisciplinar de académicos, miembros de ONG y consultoras privadas de cuatro países europeos diferentes durante 2005 y 2006 influyó profundamente en mi trabajo, al constatar que la Agenda 21 Local ya había comenzado un cierto proceso de declive en su implantación en países pioneros en esta materia. Algunas de las preguntas de la investigación cobraron especial fuerza en esos momentos. Fruto de esta experiencia, surgió la posibilidad de matizar la orientación de mi investigación con la incorporación del concepto gobernanza democrática como elemento clave en los procesos Agenda 21 Local. De esta forma la investigación se enriqueció al vincularse a otra de las líneas abiertas en el grupo de investigación al cual pertenezco, línea liderada por el Dr. Jordi Peris sobre gobernanza democrática y desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano. La oportunidad de participar en el equipo de trabajo del proyecto "La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local", financiado por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina entre 2006 y 2007, le imprime el impulso final a este trabajo.

Constatando la escasez de estudios en la literatura científica sobre la influencia de los enfoques y métodos en el éxito o fracaso de la AG21L, la presente tesis doctoral surge ante la carencia de análisis de la componente metodológica detectada en los procesos de planificación y desarrollo de las Agendas 21 Locales<sup>1</sup>. Pretende contribuir por tanto al debate sobre la importancia del enfoque que adoptan los enfoques y métodos en las planificaciones estratégicas de municipios, en concreto bajo la forma de Agendas 21 Locales, para contribuir de manera efectiva al desarrollo humano sostenible. Los cuestionamientos giraron desde el principio sobre la adecuación o no de los enfoques y métodos que se vienen empleando en las Agendas 21 Locales, al comprobarse el limitado impacto de las mismas en términos de promover un desarrollo humano sostenible, con especial énfasis en el componente de gobernanza democrática. Las preguntas más importantes fueron:

---

<sup>1</sup> En el Capítulo 3 se argumentarán las razones del empleo de estos términos. Haremos uso a lo largo del documento del concepto habitualmente empleado de *metodología de AG21L* para referirnos al agregado de los métodos para su puesta en marcha y del enfoque de planificación adoptado.

- ¿Por qué fracasan las Agendas 21 Locales?<sup>2</sup> Es decir, ¿por qué la mayoría de procesos se acaban, diluyen o continúan débilmente varios años después de iniciarse?
- ¿Falla la propuesta misma de Agenda 21 Local como vehículo que favorece el tránsito hacia la sostenibilidad, o más bien es que pueden no ser adecuados los enfoques, métodos o técnicas que se emplean?
- ¿Hasta qué punto la concepción sobre lo que es el desarrollo humano sostenible impregna las metodologías de Agenda 21 Local?

A partir de todas estas cuestiones, se definió el **problema central** al cual se enfrenta la presente investigación y que puede formularse como sigue:

*Los resultados de la puesta en marcha de Agendas 21 Locales, desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano sostenible a escala local, son insatisfactorios.*

A continuación describiremos y contextualizaremos brevemente la Agenda 21 Local, objeto de la presente investigación.

## II. LA AGENDA 21 LOCAL COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Desde la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, se han puesto en marcha miles de iniciativas a nivel internacional para hacer efectivos a escala local los compromisos emanados de dicha cumbre, expresados principalmente a través del documento Agenda 21. Esas iniciativas, Agendas 21 Locales, han adoptado formas diversas según los contextos donde se han desarrollado, pero comparten en prácticamente todos los casos elementos comunes: se orientan a la consecución del desarrollo sostenible<sup>3</sup>, incorporan para su diseño planteamientos o enfoques metodológicos basados mayoritariamente en la planificación estratégica y otorgan un papel esencial a la participación ciudadana como indicador de la sostenibilidad local.

Una posible caracterización nos habla de que se trata de un proceso dinámico de cambio de actitudes, con visión estratégica, a largo plazo y desde la colaboración interdisciplinar, para transitar hacia la sostenibilidad a nivel local (ICLEI, 1994).

<sup>2</sup> Tomando como referente del éxito o fracaso de la AG21L si ésta perdura en el tiempo, si se produce un desarrollo positivo de la gobernanza democrática, si se implementan acciones concretas y si éstas pueden considerarse como contribución al desarrollo humano sostenible. Éxito, por tanto, medido como la consecución de resultados a largo plazo que permitan hablar de un tránsito hacia el desarrollo humano sostenible a escala local, caracterizado por diversas dimensiones, como el enfoque integrado de las actuaciones, el aumento de las capacidades de las personas para decidir cómo vivir sus vidas, la erradicación de la pobreza, la institucionalización de la participación ciudadana, etc.

<sup>3</sup> La Agenda 21 Local surge a raíz de los debates sobre la sostenibilidad, pero en la presente investigación tomamos postura por ampliar esta orientación, como posteriormente justificaremos, por lo que emplearemos el concepto desarrollo humano sostenible.

Dicho proceso requiere la adopción de un enfoque de planificación que materialice los debates, reflexiones y trabajos llevados a cabo de forma participativa en planes de acción municipales hacia el desarrollo humano sostenible.

Aún siendo la Agenda 21 Local una propuesta a nivel mundial, la mayoría de experiencias están teniendo lugar en países desarrollados, especialmente Europa. Ello hizo plantear como objeto de estudio del trabajo de investigación que realizó la doctoranda en 2002 (ver Calabuig, 2002), las propuestas metodológicas empleadas en municipios europeos y españoles. Nuestro interés sin embargo en el planteamiento final de la tesis se ha centrado en el impacto de la Agenda 21 Local en contextos urbanos de países del Sur, bajo el influjo del Organismo de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT y del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA.

La justificación de la elección de la Agenda 21 Local como objeto de investigación se basa además, y apoyándonos en Rojas (2000), en su magnitud y trascendencia. El tamaño del problema (la insostenibilidad), el número de personas afectadas por el mismo (incluso el número de personas actualmente implicadas en procesos Agenda 21 Local), así como la gravedad y las consecuencias de la insostenibilidad, a cuya solución pretende contribuir la Agenda 21 Local, hacen que se justifique la inversión de esfuerzos en el estudio de esta iniciativa.

El **objeto de investigación** se ha delimitado a las Agendas 21 Locales en el ámbito urbano, entendidas éstas tanto como instrumentos para el desarrollo humano sostenible a escala local, con carácter estratégico, como procesos en sí mismas. Como será argumentado a lo largo del presente documento, los procesos de urbanización a nivel mundial van en aumento, la mayoría de experiencias de Agenda 21 Local se desarrollan en ámbito urbano y la metodología analizada ha sido empleada únicamente en ciudades.

El objeto de la investigación queda por tanto definido de la siguiente forma:

*La Agenda 21 Local, como proceso y como instrumento de planificación y gestión estratégica para la consecución del desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano.*

### III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo central de la investigación es identificar los elementos clave de las metodologías de AG21L que permitan que ésta mejore su contribución a la gobernanza democrática hacia el desarrollo humano sostenible.

En cuanto a los objetivos de la investigación, se plantean los siguientes:

OBJ. 1: Aportar una definición integradora de desarrollo humano sostenible a escala local y de gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible.

OBJ 2: Generar un marco analítico que permita examinar las metodologías de Agenda 21 Local desde la perspectiva de la gobernanza democrática y el enfoque de proceso.

OBJ. 3: Aportar un modelo integrador descriptivo de las variables que influyen en la capacidad de la AG21L para fomentar el desarrollo humano sostenible.

OBJ. 4: Elaborar pautas metodológicas flexibles para la mejora de los enfoques y métodos de Agenda 21 Local, incorporando la perspectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible.

#### IV. HIPÓTESIS

Desde la asunción de un diseño de la investigación (cualitativa) de tipo emergente y flexible (Valles, 1997, p. 76-77), el proceso de investigación ha ido estrechando los cuestionamientos iniciales a medida que ha avanzado la generación del marco teórico de referencia, de forma que el problema central al que se enfrenta la investigación ha podido sintetizarse de la siguiente forma:

- ¿Por qué las Agendas 21 Locales finalizan, se diluyen o continúan débilmente a los pocos años de iniciarse?
- ¿Cómo se mide el éxito o fracaso de una Agenda 21 Local?
- ¿Son adecuados los enfoques y métodos que se adoptan para su puesta en marcha?
- ¿Influye en el fracaso la interpretación sobre el desarrollo humano sostenible que tengan los diferentes actores involucrados?

Teniendo en cuenta el marco teórico de referencia y ciertos descubrimientos derivados del proceso de investigación, se ha formulado la **hipótesis central** de la investigación como sigue:

*La mayor o menor orientación hacia el proceso de desarrollo de las metodologías de Agenda 21 Local influye en su mayor o menor capacidad para promover la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible.*

A partir de dicha hipótesis central se han derivado las siguientes:

HIP 1.- El éxito de una Agenda 21 Local se basa parcialmente en la promoción efectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible.

HIP 2.- Las metodologías de Agenda 21 Local requieren, para una efectiva contribución al desarrollo humano sostenible, de un enfoque en la planificación orientado al proceso de desarrollo.

HIP 3.- Las metodologías de Agenda 21 Local existentes no favorecen plenamente desde su planteamiento el desarrollo de la gobernanza

democrática, especialmente las dimensiones de participación y rendición de cuentas<sup>4</sup>.

El siguiente cuadro sintetiza los aspectos del diseño de la investigación expuestos.

Cuadro 1: Diseño de la investigación

Objeto de investigación	La Agenda 21 Local, como proceso, como política local y como instrumento de planificación y gestión estratégica para la consecución del desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano.
Problema de investigación	Los resultados de la puesta en marcha de Agendas 21 Locales, desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano sostenible a escala local, son insatisfactorios.
Objetivo central de investigación	Identificar los elementos clave de las metodologías de AG21L que permitan que ésta mejore su contribución como instrumento para la gobernanza democrática hacia el desarrollo humano sostenible.
Estrategia investigación	Cualitativa, en coherencia con los paradigmas constructivista e indagación crítica adoptados.
Pregunta de investigación	¿Influyen las metodologías en la capacidad de la AG21L para fomentar la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible?
Hipótesis central	La mayor o menor orientación hacia el proceso de desarrollo de las metodologías de Agenda 21 Local influye en su mayor o menor capacidad para promover la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible.

*Fuente: elaboración propia*

## V. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

A continuación expondremos el método de investigación escogido, dependiente del planteamiento epistemológico que se ha adoptado para llevar a cabo el análisis de la Agenda 21 Local. En este sentido, el diseño de la investigación ha variado desde su primera elaboración. Entre otras razones, la propia naturaleza de los estudios cualitativos (que tiene entre otras pretensiones, la comprensión de los sujetos investigados) hace que la relación que se genera no pueda ser plenamente establecida de antemano. Por ello el diseño de la investigación no ha sido solamente una actividad previa a la propia actividad investigadora, sino que ha tenido lugar durante todo el proceso de investigación. Estaríamos hablando de lo

<sup>4</sup> Se empleará en el presente documento el término *rendición de cuentas* para hablar del concepto anglosajón *accountability*, aunque su traducción al español no está acotada. A pesar de la constatada dificultad para traducir el término *accountability* a nuestro idioma manteniendo todo el significado que se le da actualmente desde la ciencia política, nos decantaremos por el término *rendición de cuentas* de entre otros posibles como *responsabilidad*, por su amplio uso en la literatura científica. Durante la discusión, no obstante, emplearemos en algún momento el término *accountability*.

que se denomina “**diseño emergente**” de la investigación, en el sentido de que se ha ido perfilando conforme avanzaba ésta. Erlandson *et al.* (1993, p.66) contraponen al diseño tradicional o convencional, propio de estrategias cuantitativas, el diseño emergente, propio de la investigación asociada a perspectivas alternativas o constructivistas. La característica fundamental del diseño emergente es que *“el diseño no se establece completamente antes de que empiece el estudio, sino que emerge al tiempo que se recogen los datos, se lleva a cabo el análisis preliminar y pasa a describirse de modo más completo el contexto”*, siendo su característica fundamental esta flexibilidad.

Otra de las razones ha sido que en la investigación confluyen diversas disciplinas que hacen que la misma no se restrinja al área proyectual, sino que requiera del concurso de otros campos, más relacionados con los estudios en desarrollo y con la ciencia política. La investigación comprende, entre otros, aspectos relativos a las acciones de planificación y otros referidos a los ámbitos del desarrollo, en especial las componentes de gobernanza, participación, rendición de cuentas y promoción del desarrollo humano bajo criterios de sostenibilidad. Esta circunstancia ha requerido de un **diseño flexible**, puesto que la conjunción de estas disciplinas alrededor del objeto de investigación escogido, la Agenda 21 Local, tiene un incipiente desarrollo en el panorama científico actual. En análisis del estado del arte actual arrojó como primera evidencia la inexistencia de un cuerpo sólido teórico en esta materia.

#### **a.-Estrategia de investigación empleada en la presente tesis. Justificación y descripción**

El planteamiento y desarrollo de la presente tesis se circunscribe a los **paradigmas constructivista y de indagación crítica**, dado el interés principalmente **descriptivo, exploratorio e interpretativo** del fenómeno analizado, la Agenda 21 Local. Las hipótesis planteadas se dirigen a conocer en profundidad la naturaleza de la Agenda 21 Local, sus formas de materialización, las herramientas metodológicas creadas con esta intención y las características de lo que se denomina éxito o fracaso de la Agenda 21 Local. Este conocimiento pretende así mismo facilitar la comprensión de la potencialidad de esta iniciativa, dado su carácter estratégico y su integralidad en los procesos de desarrollo local. La hipótesis central dirige su atención a la capacidad que tienen los enfoques y métodos existentes (en concreto la propuesta metodológica que se ha tomado como referente para el análisis) de contribuir al desarrollo humano sostenible, a partir de su mayor o menor orientación hacia al proceso de desarrollo, fomentando desde esta perspectiva la gobernanza democrática local.

Según M.S. Valles (1997), el paradigma de investigación constructivista se basa en el conocimiento que ayuda a mantener la vida cultural, la comunicación y el

significado simbólico. Su lógica sigue un proceso circular que parte de una experiencia o anomalía que se trata de interpretar en su contexto y desde los puntos de vista de los diversos implicados. El diseño está abierto a la invención y el análisis a la interpretación, por lo cual no busca verdades absolutas. Se corresponde con métodos de investigación cualitativa.

Por otro lado, el paradigma de la indagación crítica ayuda a mantener la vida social, enfoca la realidad de la dominación, la distribución de poder y las desigualdades sociales. Se adecua al compromiso político y al estudio de los sistemas.

Por consiguiente, para el desarrollo de la investigación y en coherencia con los paradigmas anteriores, se ha empleado un **enfoque cualitativo, aplicando métodos e instrumentos de la investigación social cualitativa**, especialmente en lo que se refiere al caso de estudio analizado como posteriormente describiremos.

Los métodos cualitativos se utilizan cuando el objetivo es un examen en profundidad de temas o casos y se pretende obtener información no tanto de cantidad o distribución sino información que dé acceso a la raíz del tema: conocimiento interior y cualificado. Sus objetivos están orientados al avance conceptual y teórico, a facilitar el conocimiento de grupos marginados de la vida social o a interpretar el significado de fenómenos o acontecimientos para un grupo de individuos. Para ello las técnicas cualitativas más habituales son la entrevista en profundidad, la observación participante y no participante, las historias de vida y el grupo de discusión. El objetivo, por tanto, no es el test de hipótesis sino la obtención y el desarrollo de nuevas ideas.

Lo importante no es el número de participantes o el tamaño de la muestra, sino la solidez y fundamento del esquema resultante. Los métodos cualitativos representan un punto de vista global, holístico, y se caracterizan por estar poco estructurados en su proceso de implementación, con mucha flexibilidad y apertura al sujeto participante.

El campo de la investigación cualitativa se caracteriza por las tensiones, contradicciones y vacilaciones presentes en su definición teórica y en su aplicación práctica. Ello es debido en parte a la utilización de la metodología cualitativa en campos muy diversos en enfoques y objetivos como son, por ejemplo, la antropología, sociología, ciencia política, gestión y *management*, comunicaciones, educación o medicina (Denzin, N.K. y Lincoln, Y. (eds), 1994).

Se ha elegido esta estrategia asumiendo la hipótesis de que el fenómeno del *policy-making* en el desarrollo humano sostenible a escala urbana no es contemplado ni valorado de igual manera por la enorme variedad de actores implicados. Cobra por tanto especial importancia la consideración de los puntos de vista de los diferentes actores para construir, mediante la investigación, una interpretación del uso actual

de métodos, modelos e instrumentos de planificación y gestión, y de sus efectos sobre la realidad “objeto” de los procesos Agenda 21 Local.

No se pretende en ningún caso, constituir una generalización de todos los procesos de planificación a escala local para el desarrollo humano sostenible en todos los contextos. Los métodos de investigación empleados no buscan una significación estadística, ni atributos “promedio”, sino una comprensión integradora del fenómeno que permita orientar la mejora de las Agendas 21 Locales.

La investigación llevada a cabo podemos tipificarla, según Rojas (2000), como de tipo semi-directo, debido a la existencia de investigación documental, de estudios descriptivos y de estudios (cualitativos) para probar hipótesis.

En el caso de la investigación cualitativa, a partir de las propuestas de ordenación de métodos de investigación de Marshall y Rossman (1989: p. 78) y de Denzin y Lincoln (1994: p. 12), Valles (1996), propone una clasificación en tres estrategias:

- La **investigación documental** o uso de documentación.
- El método del **estudio de casos**: mediante observación participante (estudios de caso etnográficos); historias de vida (estudios de caso biográficos); y otros (p. ej, evaluación).
- El método o estrategia de la **triangulación** (estrategia de estrategias). Este método, seleccionado para el desarrollo de la presente tesis, se basa en la combinación triangulada de métodos y estrategias, técnicas y equipos de investigación en el proceso de conocimiento acerca del objeto de estudio: combinación de estrategias de *documentación; observación y entrevistas; de una estrategia cualitativa con una cuantitativa; etc.*

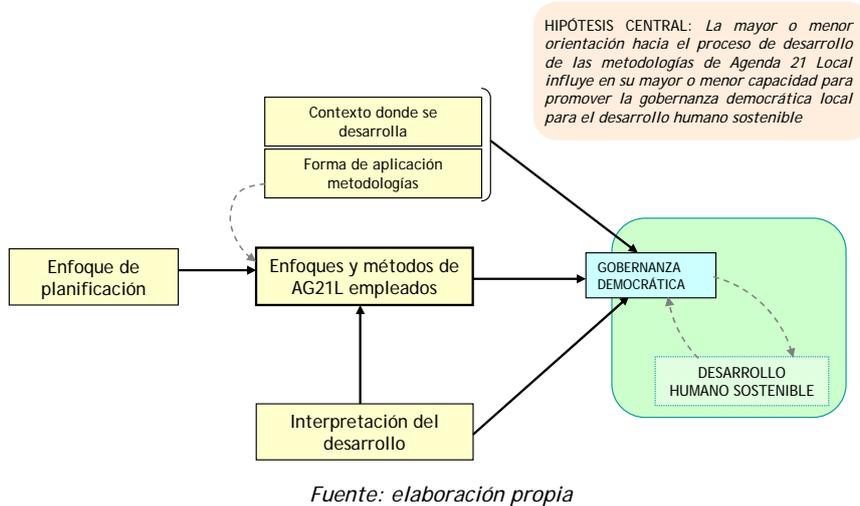
En la presente tesis se ha elegido la estrategia de la triangulación, y se ha construido alrededor del estudio de caso de la Agenda 21 Local según la metodología SCP/LA21. Para realizar este estudio de caso, el método y las técnicas han sido las siguientes:

- **Análisis documental**: llevado a cabo entre junio de 2001 y enero de 2008, sobre los documentos relacionados con las temáticas del cuerpo teórico (Bloque I) y cuerpo metodológico relacionado con la Agenda 21 Local (Bloque II), así como otros documentos del contexto de su formulación.
- **Observación participante**: por un lado, la observación de diversos procesos Agenda 21 Local en entornos cercanos. Por otro lado, el trabajo de campo en la ciudad de Arequipa vinculado a uno de los proyectos de investigación donde se enmarca la presente tesis doctoral. En dicha estancia se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad con informantes clave del proceso Agenda 21 Local de la ciudad.
- **Evaluación** del caso de estudio de Arequipa: realizada entre junio de 2007 y enero de 2008, empleando las técnicas de investigación documental para

los principales documentos asociados al proceso Agenda 21 Local de la ciudad.

La siguiente figura esquematiza la estructura que se adoptó para identificar las hipótesis de partida y orientar en la identificación del cuerpo teórico a abordar en la investigación.

Figura 1: Estructura explicativa de la investigación



b. Correspondencia con hipótesis de investigación

En cuanto a la relación entre la estrategia de investigación adoptada y las hipótesis planteadas, podemos resumirla de la siguiente forma:

Tabla 1: Relación investigación adoptada-hipótesis planteadas

HIP 1: El éxito de una Agenda 21 Local se basa parcialmente en la promoción efectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible.	Investigación documental: estado del arte de los conceptos analizados en capítulos 1-3, documentos definitorios de la AG21L, estudios de caso de Europa y España y países del Sur asociados a los programas SCP y LA21 de UN-HABITAT y PNUMA.
HIP 2: Las metodologías de Agenda 21 Local requieren, para una efectiva contribución al desarrollo humano sostenible, de un enfoque en la planificación orientado al proceso de desarrollo.	Investigación documental: guías metodológicas, documentación estudio de caso Arequipa

<p>HIP 3: Las metodologías de Agenda 21 Local existentes no favorecen plenamente desde su planteamiento el desarrollo de la gobernanza democrática, especialmente la componente de participación y rendición de cuentas.</p>	<p>Observación participante y conversaciones con agentes implicados en experiencias AG21L en España y Europa.</p> <p>Observación, entrevistas, diario de campo de la experiencia AG21L en Arequipa.</p>
--	---

*Fuente: elaboración propia*

## VI. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento de la tesis doctoral se ha estructurado en nueve capítulos, agrupados en cuatro bloques o partes, en íntima conexión con los objetivos e hipótesis de investigación planteados. Además de estos capítulos, se encuentran la presente introducción y la bibliografía y referencias empleadas (fuentes secundarias).

Para mantener un hilo argumental coherente y facilitar la comprensión del documento, la explicación detallada de algunos de los principales resultados de la investigación no se reserva para el capítulo correspondiente de síntesis y conclusiones, sino que se muestra en el capítulo con el que dicha aportación se relaciona a nivel conceptual.

El **primer bloque** recoge lo que hemos denominado marco teórico de la investigación e incluye los capítulos 1, 2 y 3. En ellos se definen y contextualizan los fundamentos teóricos más relevantes para la investigación. Sin embargo no se trata únicamente de una mera descripción de las principales corrientes de pensamiento sobre los tres ejes considerados básicos para abordar el objetivo de la investigación (enfoque de desarrollo, interpretación de la gobernanza que contribuya en mayor medida a dicha perspectiva, enfoques de planificación y gestión). Además de la necesaria recopilación descriptiva, se incluyen aportaciones originales que han permitido reflejar las interconexiones entre los conceptos teóricos básicos. Es decir, y en consonancia con una de las dimensiones del desarrollo humano sostenible, el marco teórico de la investigación ha tratado de poner en práctica en la medida en que ha sido posible el denominado principio de integración.

El Capítulo 1 está basado en los estudios sobre desarrollo para abordar el pensamiento más reciente sobre los enfoques de desarrollo humano y desarrollo sostenible, ofreciendo una caracterización de las dimensiones que consideramos deben estar presentes en el desarrollo humano sostenible a escala local, planteamiento que pretende cohesionar ambas corrientes. El segundo capítulo se adentra en el campo de la ciencia política, pues se dirige al estudio de la gobernanza democrática, como elemento indispensable en un proceso de desarrollo humano sostenible a escala local que podría promoverse a partir de iniciativas como la Agenda 21 Local. El Capítulo 3 aborda el modo de concebir la práctica de la planificación y se centra en aquellas propuestas orientadas al aprendizaje.

También se reconoce en este capítulo la contribución a escala urbana de los postulados de la planificación estratégica.

En cuanto al **segundo bloque** éste se plantea como nexo entre las referencias teóricas y las evidencias empíricas. Se centra en el objeto de investigación, la Agenda 21 Local, desde dos vertientes.

En el Capítulo 4 se caracteriza la Agenda 21 Local y se lleva a cabo una reflexión crítica sobre su puesta en práctica. Así mismo se diseña un marco para el análisis de los factores endógenos y exógenos que influyen en esta iniciativa, considerado como una de las aportaciones originales de la presente investigación.

El Capítulo 5 se reserva para la exposición-síntesis del enfoque metodológico de planificación de Agenda 21 Local objeto de estudio en la presente investigación: la metodología SCP/LA21. Para la descripción de la metodología se ha optado por emplear un estilo claro y estructurado, incorporando el apoyo gráfico mediante esquemas, la mayoría de ellos elaborados ex-profeso para la presente investigación. De la documentación original se han extraído especialmente aquellos elementos o variables que favorecieran posteriormente el análisis de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible y el enfoque de proceso.

El **tercer bloque** recoge el análisis y discusión sobre la adecuación de enfoques y métodos de Agenda 21 Local al fomento de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. A través de los Capítulos 6 y 7 se efectúa este análisis, para valorar de forma particular la contribución de la metodología SCP/LA21. En este bloque se exponen algunas de las principales evidencias de la tesis.

En el Capítulo 6 se lleva a cabo la descripción y análisis del soporte empírico de la investigación: el estudio de caso de la ciudad peruana de Arequipa. Se trata de una descripción y análisis en profundidad que contextualizan la experiencia de aplicación de la metodología que se estudia, al tomar en consideración tanto la trayectoria histórica como una gran variedad de variables del entorno de la ciudad. Como avance para la discusión posterior se realizan algunos análisis parciales sobre, entre otros, los aspectos socio-institucionales más relevantes.

El Capítulo 7 se dirige a analizar explícitamente, tomando como apoyo empírico el caso de estudio de Arequipa, la contribución de la metodología de Agenda 21 Local estudiada a la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible. La discusión pretende identificar el grado de influencia que puede tener el enfoque y el aparato metodológico en el éxito de la Agenda 21 Local. En este sentido, valorando en qué medida la metodología adopta un enfoque orientado al proceso de desarrollo, como medida parcial de dicho éxito.

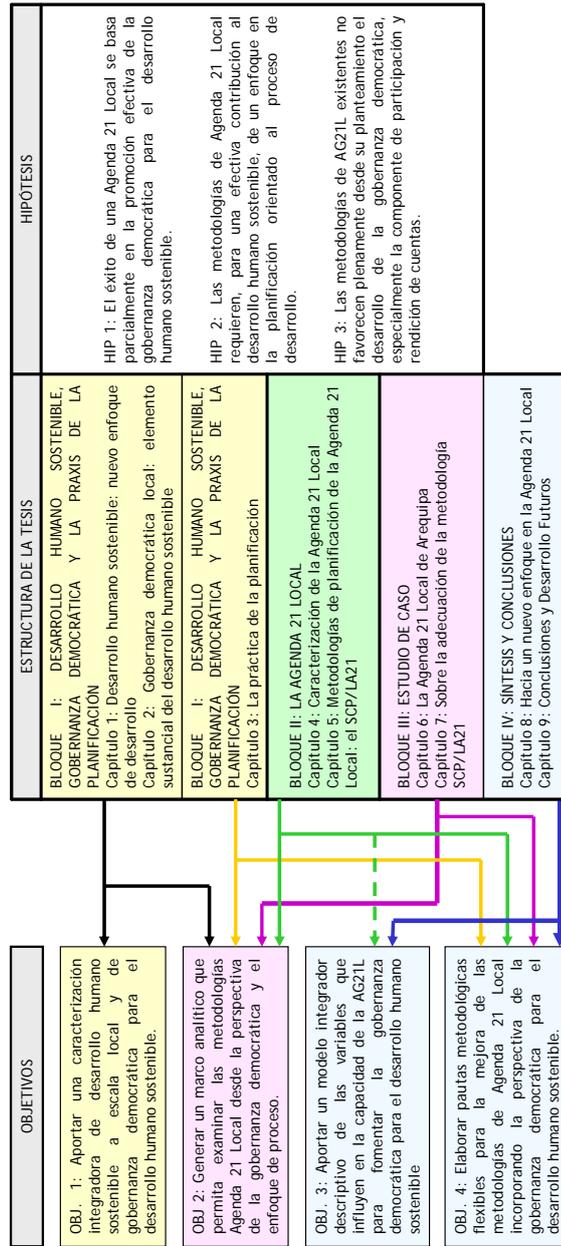
Con el **cuarto bloque**, compuesto de dos capítulos y con el que finaliza la estructura del presente documento, se da respuesta a los Objetivos 3 y 4 de la investigación y se sintetizan los principales resultados obtenidos.

El Capítulo 8 expone la propuesta de un modelo integrador descriptivo de las variables que influyen en el éxito de un proceso Agenda 21 Local, al tiempo que ofrece una serie de orientaciones o pautas metodológicas, a modo de síntesis de la investigación, que ayuden a superar las carencias detectadas en la metodología objeto de estudio (con vocación de aplicarse, con las debidas variaciones, a otros planteamientos metodológicos).

Finalmente el Capítulo 9 resume las principales evidencias encontradas e identifica aquellas líneas de investigación futuras que consideramos necesario iniciar como complemento y como continuación de la investigación ya emprendida.

La figura 2 recoge de forma gráfica la estructura del presente documento y su relación con los objetivos e hipótesis planteados en la investigación.

Figura 2. Estructura de la tesis doctoral



Fuente: elaboración propia

## BLOQUE I

### **DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE, GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA PRAXIS DE LA PLANIFICACIÓN**



# 1 DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO

*La sostenibilidad... "exige un cambio fundamental en las prioridades de los gobiernos y de las personas: implica la plena integración de la dimensión ambiental en las políticas económicas y sectoriales y en la toma de decisiones en todas las esferas de la actividad económica y ambiental. Exige también una gran reorganización de recursos humanos y financieros tanto a nivel nacional como internacional" (CNUMAD, 1992)*

Siendo la Agenda 21 Local una iniciativa que hunde sus raíces en los debates del último cuarto del siglo XX sobre la relación entre el medio ambiente y el desarrollo, no podemos negar que su fundamento y orientación han venido influidos por este origen. Cuando se cumplen ahora veinte años de la expansión a nivel mundial del desarrollo sostenible como posible paradigma de desarrollo alternativo, nos encontramos todavía con gran diversidad de interpretaciones de la noción de sostenibilidad. Como veremos en capítulos posteriores, al ser el mandato principal encomendado a la Agenda 21 Local la promoción del desarrollo sostenible a escala local, consideramos necesario comprender las diferentes teorías, enfoques y perspectivas del desarrollo sostenible que existen. Todo un cuerpo teórico, aunque a menudo más preocupado de las cuestiones pragmáticas, que ha ido evolucionando e incorporando elementos esenciales que permiten trascender los iniciales sesgos medioambientalistas en su definición.

Como veremos a lo largo del presente trabajo, hay conexiones fuertes entre el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, más centrado este último en el desarrollo de la persona, en función de las libertades y capacidades de que ésta disfruta. No podemos más que reconocer las contribuciones de ambas teorías o enfoques alternativos al pensamiento sobre desarrollo. A pesar de haberse originado y evolucionado desde disciplinas y corrientes diferenciadas, se está produciendo a lo largo del tiempo un enriquecimiento mutuo y una convergencia en ambos planteamientos<sup>5</sup>.

A lo largo del presente capítulo sentaremos las bases de lo que podemos denominar desarrollo humano sostenible, clarificando sus dimensiones más relevantes, con particular atención al ámbito local. El desarrollo humano sostenible será la plataforma básica desde la cual interpretar y analizar la Agenda 21 Local, por lo que es necesario tener en cuenta la evolución que ha tenido el pensamiento sobre desarrollo hasta nuestros días para comprender mejor qué elementos novedosos en

---

<sup>5</sup> Aunque algunos autores (Bermejo, 2001) consideran que no deberían mezclarse desarrollo humano y desarrollo sostenible.

el debate sobre el desarrollo introducen los enfoques calificados como alternativos. En el primer apartado nos detendremos en el desarrollo humano como una de estas nuevas perspectivas, destacando las aportaciones del enfoque de capacidades y del desarrollo a escala humana. El segundo y tercer apartados se dirigen a reflexionar sobre el origen del desarrollo sostenible y a dilucidar qué se esconde detrás de sus variadas interpretaciones. La mayor extensión en su explicación respecto al desarrollo humano se justifica por el hecho de que la Agenda 21 Local surge primariamente como instrumento para la promoción del desarrollo sostenible. En el cuarto apartado apostamos por el desarrollo humano sostenible como propuesta válida para concebir el desarrollo, tratando de evidenciar las conexiones entre el desarrollo humano y el desarrollo sostenible, pero dejando patentes también los elementos más diferenciadores.

Finalmente, fijamos la vista en el ámbito local como nivel de análisis, puesto que el objeto de estudio de la presente investigación surgió con esa vocación: contribuir al desarrollo humano sostenible a dicha escala. Desde ahí justificaremos el estudio del ámbito urbano como concreción de lo local y ofreceremos lo que consideramos pueden ser los principios o dimensiones más adecuadas del desarrollo humano sostenible local.

## 1.1 DESARROLLO HUMANO

### 1.1.1 El influjo del pensamiento sobre desarrollo

Uno de los primeros aspectos que es necesario clarificar es la concepción del desarrollo de la cual se parte a la hora de promover procesos de desarrollo humano sostenible a escala local, como así pretenden las Agendas 21 Locales. Como se mostrará posteriormente y debido a su grado de ambigüedad, en concreto el desarrollo sostenible ha sido y es interpretado de diferentes formas (no así el desarrollo humano, sobre el cual hay más unanimidad en su conceptualización). La dimensión ecológica o medioambiental no se ha insertado de forma palpable en la economía y en la política a nivel práctico hasta hace bien poco, por lo que nos encontramos con un campo, el de la sostenibilidad, de incipiente desarrollo; pero, por el contrario, de proliferante creación científica, dado el interés que este nuevo enfoque de desarrollo ha despertado a nivel mundial y dado así mismo su carácter pluridisciplinar (es abordado desde multitud de disciplinas: las ciencias naturales, las sociales, las políticas...). Pero no todas las interpretaciones de la sostenibilidad serán para nosotros igualmente valiosas. La influencia de las teorías del desarrollo que identifican éste básicamente con desarrollo o crecimiento económico ha sido elevada, no promoviendo un concepto de desarrollo capaz de ofrecer oportunidades a los seres humanos para poder vivir una vida plena, sino más bien legitimando una situación de desequilibrio ecológico y socioeconómico a escala mundial. En relación al caso que nos ocupa, podemos observar como

denominadores comunes a los enfoques del desarrollo más centrados en los aspectos económicos los siguientes (características a su vez valoradas como críticas a estos enfoques):

- el crecimiento económico es el motor del desarrollo y del progreso social, presentado como el instrumento y la finalidad del desarrollo. No se incorporan las cuestiones ligadas a la desigual distribución de la renta;
- a pesar de las contribuciones del enfoque estructuralista, es común denominador la escasa incorporación de la perspectiva histórica de los países en los análisis llevados a cabo;
- el desarrollo se refiere al desarrollo de los países, obviando la escala local e individual del mismo;
- no se presta atención a elementos relevantes del desarrollo, como pueden ser los propios sujetos sociales, el medio ambiente<sup>6</sup> o la cultura, que proporcionan una visión más integral del concepto.

La principal pérdida de vigencia de estos planteamientos de tendencia economicista radicaría en su incapacidad para resolver los problemas actuales (PNUD, 1992).

Aunque la productividad y la eficiencia seguirán siendo reconocidos como importantes indicadores en la definición de desarrollo, las denominadas corrientes alternativas comenzarán a incorporar nuevos aspectos como la equidad de género, la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, el respeto a las minorías étnicas, la democracia, la sostenibilidad medioambiental y más reciente la valoración del territorio y las localidades (Valcárcel, 2006, p. 31). Tendrán por tanto una contribución mayor para nuestro propósito aquellas teorías y enfoques que reconozcan la alta interrelación entre las dimensiones económicas, sociopolíticas y ecológicas y que concedan una especial relevancia a los procesos de cambio de actitudes y comportamientos de ciudadanos e instituciones a diversos

---

<sup>6</sup> El medio ambiente es un concepto ligado íntimamente a la ecología. Según acuña el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española de la Lengua en su primera edición (octubre de 2005), el *medioambiente* es el 'conjunto de circunstancias o condiciones exteriores a un ser vivo que influyen en su desarrollo y en sus actividades' (<http://buscon.rae.es/dpd/SrvltConsulta?lema=medioambiente>). Mientras que la ecología haría referencia al estudio de las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno. En el marco del presente trabajo, se concederá especial énfasis a la dimensión natural del medio ambiente (reducida de modo utilitarista en ocasiones al calificarla como 'recursos naturales'), aunque éste también comprenderá el medio ambiente construido por acción del hombre. En entornos urbanos ambas dimensiones están en continua interacción. Como sugieren Verschure y Tuts (2004, p. 250), todos los ambientes son en el fondo construidos, en el sentido de que son transformados, reinterpretados y dotados de significado por el ser humano.

niveles<sup>7</sup>. Nos detendremos a analizar básicamente los enfoques de desarrollo humano y desarrollo sostenible como propuestas que superan, con sus limitaciones, los planteamientos económicos del desarrollo.

Como vamos intuyendo, el concepto desarrollo no es fácil de definir y, al mismo tiempo, es cuestionado por algunos autores por considerarlo una construcción de sociedades occidentales<sup>8</sup>; es su herencia de las nociones de progreso, civilización o crecimiento (Valcárcel, 2006), lo que para algunos constituye la principal razón de su dudosa valía como concepto con vocación de universalizarse y ser aplicable a cualquier contexto. Sin embargo y a pesar de su, cuanto menos, interesante contribución al debate, no nos decantaremos por estas corrientes críticas en la presente investigación, sino que serán tomadas en consideración por el interés de incorporar nuevos elementos que permiten reinterpretar y caracterizar el concepto desarrollo. Partimos desde este trabajo de la idea de que, bajo nuevos enfoques (desarrollo humano, desarrollo sostenible), sí es posible hablar de desarrollo en el sentido de un proceso permanente de cambio y transformación (desde el nivel individual hasta el nivel global) de carácter multidimensional y no necesariamente evolutivo y acumulativo.

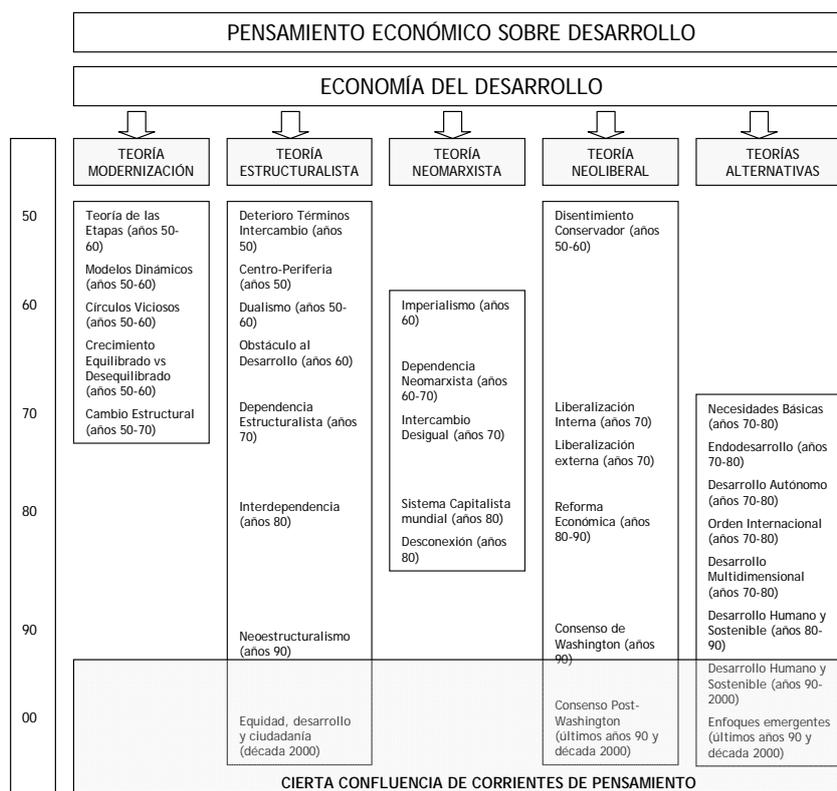
La figura 1.1. refleja de forma sintética la evolución del pensamiento económico sobre desarrollo, aglutinando las diferentes teorías que han ido surgiendo. A pesar de que el desarrollo humano y el desarrollo sostenible quedarían enmarcadas en las denominadas teorías alternativas según la propuesta de Hidalgo, consideramos que, debido a su presencia cada vez mayor, tanto en los discursos académicos como en la práctica del desarrollo, es momento quizá de eliminar la etiqueta “alternativos”, puesto que sus postulados son ya de amplio reconocimiento a nivel internacional.

---

<sup>7</sup> Hay un cada vez mayor reconocimiento de que los problemas de sostenibilidad no serán solucionados a base de conocimiento científico, sino que requerirán además y principalmente de superar diversos tipos de barreras humanas; los cambios demandados requerirán que las personas se conviertan en importantes agentes de cambio (desde el surgimiento de una nueva perspectiva ética), a pesar de la dificultad de alcanzar este propósito (Selman y Parker, 1997). Dicha dificultad, según Redclift y Barton (citados en Mebratu, 1998, p. 517) se encontraría en la necesidad de un cambio estructural en los contextos en los que los individuos toman opciones y decisiones.

<sup>8</sup> Al respecto puede consultarse el interesante trabajo de Gilbert Rist titulado “El desarrollo: historia de una creencia occidental” (Rist, 2002).

Fig. 1.1: Estructura de la Economía del Desarrollo y del pensamiento económico sobre desarrollo



Fuente: Hidalgo, 1998, p. 280

### 1.1.2 Desarrollo Humano

*“El desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social” (Sen, 2000a, p. 19)*

El cambio conceptual más significativo en la economía del desarrollo comienza a producirse a partir de la década de 1970, motivado por la inexistencia de signos que mostraran un alcance real del bienestar humano para toda la población. El crecimiento económico va perdiendo fuerza y dando paso a otro centro de atención: la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Estos nuevos

planteamientos alternativos del desarrollo se van concretando en una variedad de enfoques (ver fig. 1.1) que abogan por un 'desarrollo con rostro humano' y más orientado hacia el equilibrio ecológico. De entre todas las aportaciones de estas décadas relacionadas con el concepto desarrollo humano, es necesario destacar primeramente el informe "Ajuste con rostro humano", publicado por UNICEF en 1987. Por su intento de confrontar la ortodoxia económica bajo la cual se habían llevado a la práctica numerosos ajustes estructurales y programas de estabilización en países en desarrollo (Cornia et al, 1987, citado en Cruz, 2006), este informe se convierte en precursor del enfoque y concepto de desarrollo humano.

El enfoque del Desarrollo Humano surge a finales de la década de 1980 en el seno de Naciones Unidas, bajo el influjo del pensamiento y los trabajos de los economistas Amartya Sen (galardonado en 1998 con el Premio Nobel de Economía) y Mahbub ul Haq. Este concepto se institucionaliza desde el año 1990 a través de los Informes sobre el Desarrollo Humano elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, considerando a Ul Haq 'padre' de estos informes. El primer Informe sobre el Desarrollo Humano de 1990, titulado "Concepto y Medida del Desarrollo Humano" parte de una ruptura con el pensamiento tradicional de desarrollo como crecimiento económico<sup>9</sup>.

*"El interés por el desarrollo humano parece estar pasando a ocupar un lugar central en la década de los noventa. Durante mucho tiempo, la pregunta recurrente era: ¿cuánto está produciendo un país? Con más frecuencia, la pregunta que se hace ahora es: ¿cómo le va a las personas? La razón principal para este cambio es el creciente reconocimiento de que el objetivo real del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. El ingreso es sólo una de esas opciones -y una extremadamente importante- pero no es la suma total de la vida humana. La salud, la educación, el ambiente físico, la libertad -por nombrar algunas opciones- pueden ser tan importantes como el ingreso" (Ul Haq, 1995)*

Las raíces filosóficas de este enfoque radican en la teoría de Amartya Sen sobre el Enfoque de la Capacidades (*Capability Approach*), que concibe el desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades humanas individuales y colectivas para llevar a cabo actividades que son elegidas y valoradas libremente<sup>10</sup>. El acento principal está puesto en lo que las personas puedan *hacer* y *ser*, más que en lo que puedan *tener*, lo que permite superar los enfoques que, a pesar de incorporar en

---

<sup>9</sup> Este informe, donde se da a conocer por vez primera el concepto de desarrollo humano, es elaborado por un equipo de trabajo dirigido por Mahbub ul Hac y del que formaban parte Keith Griffin, Amartya Sen, Frances Stewart y Paul Streeten, entre otros (Ferrero, 2004, p. 106; Valcárcel, 2006, p. 25)

<sup>10</sup> En la actualidad existe una red de casi ciento cincuenta académicos e investigadores de gran relevancia provenientes de setenta países diferentes denominada *Human Development and Capability Association* (HDCA). Esta red promueve la investigación interdisciplinar sobre problemas clave, como son la pobreza, la justicia y la economía, desde el enfoque de las capacidades. Para más información se recomienda la consulta de su página web: <http://www.capabilityapproach.com>

mayor medida el factor humano en el desarrollo, se centran básicamente en la satisfacción de necesidades básicas mediante la dotación de recursos materiales.

Una posible definición del desarrollo humano es precisamente la que acuña el PNUD en el Informe sobre el Desarrollo Humano donde se da a conocer este concepto: “el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990, p. 33). El desarrollo humano se configura en un concepto multidimensional que va más allá de la mera satisfacción de necesidades básicas y que es aplicable por igual a países desarrollados y subdesarrollados (Ferrero, 2004, p. 106).

El PNUD decide en su informe de 1996 especificar las dimensiones del desarrollo humano que considera pueden ayudar a caracterizarlo. En el debate afloran los problemas de mala interpretación del concepto como resultado precisamente de una definición pobre de sus dimensiones en los intentos más recientes por teorizarlo (Cruz, 2006, p. 58). Estas dimensiones del desarrollo humano, que incorporaremos en la caracterización a nivel local del desarrollo humano sostenible al final del presente capítulo, son las mostradas en la tabla 1.1.

Sobre el desarrollo humano hay algunos desacuerdos, pero es innegable el amplio acuerdo que existe en relación a varios aspectos (UI Haq, 1995, p. 4):

- “El desarrollo debe poner a las personas en el centro de su preocupación.
- El propósito del desarrollo es ampliar todas las opciones humanas, no sólo el ingreso.
- El paradigma del desarrollo humano se preocupa tanto por desarrollar capacidades humanas (a través de invertir en las personas) como por usar completamente aquellas capacidades humanas (a través de un marco que permita el crecimiento y el empleo).
- El desarrollo humano posee cuatro pilares fundamentales: igualdad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento. Considera al crecimiento económico como esencial, pero enfatiza la necesidad de prestar atención a su calidad y distribución; analiza detalladamente su vínculo con las vidas de las personas y cuestiona su sustentabilidad a largo plazo.
- El paradigma del desarrollo humano establece los fines del desarrollo y analiza las opciones más sensibles para lograr dichos fines”.

La persona es, desde este enfoque, el medio y el fin del desarrollo, esto es, actor y beneficiario del proceso.

Tabla 1.1: Dimensiones del desarrollo humano según el PNUD

Empoderamiento <sup>11</sup>	El empoderamiento básico depende de la expansión de las capacidades de las personas, aumento que entraña una ampliación de las opciones y, con ello, una mayor libertad. Pero a su vez el empoderamiento tiene una connotación adicional: que en el curso de su vida cotidiana las personas puedan participar en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas, o apoyarlas. Deben ser agentes activos de su propio desarrollo.
Cooperación	Las personas viven en una compleja red de estructuras sociales y valoran especialmente la participación en la vida de la comunidad, siendo este sentido de pertenencia una fuente importante de bienestar.
Equidad	El desarrollo humano adopta una visión más amplia de la equidad, superando la interpretación de la misma en relación a la riqueza o los ingresos. Incorpora la equidad en la capacidad básica y en las oportunidades.
Sostenibilidad	Se contempla en el sentido de equidad intergeneracional, insistiendo en que el nivel de desarrollo humano a alcanzar debe entrañar la ausencia de pobreza y privación. Lo que se necesita sostener es la oportunidad de las personas de ejercer libremente sus capacidades básicas.
Seguridad	Hace referencia a la protección de las personas contra amenazas a su supervivencia física. Las amenazas pueden ser de tipo militar o represivo (se trataría entonces de seguridad militar), pero la seguridad también puede entenderse también como el acceso a los elementos que satisfagan necesidades básicas (empleo, salud, etc.).

UNDP, 1996, p.55-56

En palabras de Hidalgo (1998, p. 278), se trata el desarrollo humano de “un concepto integrador de lo que ha sido el desarrollo alternativo, pues combina la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo sostenible, la reforma del orden internacional, el desarrollo autónomo, el desarrollo multidimensional, etc.”. No podemos negar los esfuerzos intelectuales que se vienen realizando desde el enfoque del desarrollo humano en los últimos años para la noción de sostenibilidad. Sin embargo, y como argumentaremos posteriormente, ésta no está plenamente imbricada en el enfoque del desarrollo humano a pesar de lo que sugiere Hidalgo, razón por la cual la tendencia actual es adoptar la denominación desarrollo humano sostenible (o desarrollo humano y sostenible) como forma de aglutinar las principales aportaciones de ambos enfoques desde un marco más holístico.

De entre las críticas o limitaciones de este enfoque, se encuentran las carencias del propio instrumento que el PNUD genera para medir el desarrollo humano, el IDH o Índice de Desarrollo Humano<sup>12</sup>; el énfasis que el enfoque da al bienestar

<sup>11</sup> La palabra empoderamiento proviene del término anglosajón *empowerment* y será empleada como traducción de éste a lo largo del presente documento. En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española ya es posible encontrar este neologismo con la siguiente acepción: “Empoderar(se): Calco del inglés *to empower*, que se emplea en textos de sociología política con el sentido de ‘conceder poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida’. [...] El verbo *empoderar* ya existía en español como variante desusada de *apoderar*. Su resurgimiento con este nuevo sentido tiene la ventaja, sobre *apoderar*, de usarse hoy únicamente con este significado específico” (fuente: <http://www.rae.es>).

<sup>12</sup> El Índice de Desarrollo Humano mide el logro en el desarrollo a partir de tres dimensiones: longevidad (medida a partir de la esperanza de vida al nacer), educación (medida a partir de las tasas de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria,

individual, diluyendo la dimensión del desarrollo como proceso social (por ejemplo, dando poca importancia a la sociedad dentro de la necesidad de pensar el desarrollo<sup>13</sup>) (Valcárcel, 2006, p. 26); o la dificultad para operativizar los postulados del enfoque. No obstante, en relación a la posible infravaloración de los niveles societales, el propio PNUD incorpora en sus planteamientos la gobernanza para el desarrollo humano sostenible, como expondremos en el siguiente capítulo.

Finalmente, además de las contribuciones del PNUD y de Amartya Sen, merece un espacio el enfoque del **Desarrollo a Escala Humana**, liderado por los trabajos de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, por sus aproximaciones a la noción de desarrollo humano. El postulado básico de este planteamiento es que “el desarrollo se refiere a las personas, no a los objetos” (Max-Neef, 1994, p.40). Su propuesta es que, al contrario de lo que se piensa, las necesidades humanas no son infinitas ni en constante cambio<sup>14</sup>. Ello lleva a introducir la diferencia entre necesidades y satisfactores de necesidades, asumiendo que las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, y las mismas en todas las culturas y períodos históricos. Lo que está culturalmente determinado no serían las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades, es decir, la manera o medios utilizados para satisfacer las necesidades. La propuesta se resume en su aplicación práctica en una matriz de necesidades y satisfactores, clasificadas las primeras según cuatro categorías existenciales (ser, tener, hacer, estar) y nueve categorías axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad).

El desarrollo a escala humana reinterpreta el concepto mismo de pobreza, superando la visión monolítica y limitada que restringe este concepto a su dimensión económica. Por ello Max-Neef y colaboradores prefieren hablar de pobrezas en vez de pobreza, en el sentido de que cualquier necesidad humana fundamental que no sea satisfecha de forma adecuada, revelará una pobreza humana (Max-Neef, 1994). A efectos de su repercusión en las políticas de desarrollo, el desarrollo a escala humana considera que éstas deben orientarse

---

secundaria y terciaria) y renta (medida según el PIB per capita). Se aplica a los países y clasifica éstos según tengan IDH alto (entre 0.99 y 0.8), medio (entre 0.8 y 0.5) y bajo (menor de 0.5). A lo largo de los años se han elaborado otros indicadores, como el Índice de Desarrollo relativo al Género, el Índice de Pobreza Humana o el Índice de Potenciación de género.

<sup>13</sup> Como expondremos en el Capítulo 2, serán precisamente las cuestiones de gobernanza las que refuercen la perspectiva de los procesos de deliberación como mecanismo para generar, en cada contexto, lo que se valora como valioso en relación al desarrollo. Aunque existen estas críticas de focalización excesiva en la dimensión individual, el propio PNUD (PNUD, 1996, p. 63) sostiene que “el desarrollo humano se preocupa no sólo por la gente como individuos, sino además por la forma en que éstos interactúa y cooperan en las comunidades”.

<sup>14</sup> Esto contrasta con, por ejemplo, las ideas de Mahbub ul Haq, quien expresa que “el propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo” (Ul Haq, 1995).

hacia la satisfacción de las necesidades amplias en el sentido como lo entiende este enfoque, lo que implica trascender la racionalidad económica tradicional para comprometer al ser humano en su totalidad.

## 1.2 EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DEBATE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

Como se ha comentado anteriormente, hace algunas décadas empezó a cobrar especial relevancia la delicada situación que el medio natural venía sufriendo<sup>15</sup>. Algunos colectivos fueron más sensibles a esta creciente degradación de los recursos naturales y poco a poco fue aumentando el movimiento en defensa del planeta, con una contundente crítica contra el modelo de sistema económico imperante, causante principal según estas opiniones de la peliaguda situación. Al mismo tiempo fueron constatándose los problemas crecientes de pobreza, en un mundo en el que, aparentemente, la generación de riqueza material iba en aumento (Kemp et al, 2005, p.13). No obstante, los primeros intentos por hacer operativo el concepto desarrollo sostenible se dirigieron a las dimensiones económicas y medioambientales. Es en los últimos años cuando se constata un interés mayor por tener en consideración la dimensión social en la puesta en práctica del desarrollo sostenible (Froger et al, 2004).

Uno de los acontecimientos más influyentes fue la publicación en 1972 del informe al Club de Roma titulado “Los límites del crecimiento”<sup>16</sup>. Aunque el análisis de todas las interacciones entre los problemas es extraordinariamente complejo, el Club de Roma analizó la evolución de forma exponencial de algunos parámetros fundamentales del planeta Tierra (población, recursos naturales, alimentos,

---

<sup>15</sup> Aunque la preocupación real ha sido más bien reciente, de la sostenibilidad se viene hablando desde el siglo XVIII, en los planteamientos de la teoría económica de la fisiocracia. Ésta ya proponía la consideración de los factores naturales en la producción de la riqueza. Estos enfoques no tuvieron sin embargo eco frente a las emergentes y posteriormente influyentes teorías económicas de Adam Smith o David Ricardo, para quienes la riqueza industrial y financiera se concebía de forma independiente a los factores ecológicos (Llobera, 2001). En el siglo XIX, economistas de la escuela rusa y del este (Podolinsky, Ruskin o Geddes) comienzan a gestar lo que serían las raíces de la corriente que actualmente conocemos como economía ecológica. Más recientemente, en la década de los sesenta del siglo XX, se introdujo la noción de economía sostenible de la mano de autores como Herman Daly o Erlich. Se referían a la “necesidad de procurar un sistema económico que fuera estable o estacionario en relación con el consumo de recursos naturales, progresivo en los aspectos morales y éticos, así como de conocimientos humanos y aplicaciones tecnológicas, y equitativo en lo referente a la distribución” (Llobera, 2001). De nuevo el eco de todas estas llamadas de atención (economía estacionaria, crecimiento cero o limitado, etc.) fue muy bajo, debido a los planteamientos clásicos predominantes.

<sup>16</sup> El Club de Roma es un foro de debate independiente e internacional que agrupa a científicos, economistas, altos funcionarios, empresarios, sociólogos y artistas de todo el mundo. El título exacto del estudio es “Los límites del crecimiento: Un informe del proyecto del Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad” (Meadows, 1985 [1972])

producción industrial y contaminación), generando un modelo predictivo del comportamiento global del planeta, denominado World, con diferentes versiones a lo largo de los años. El estudio destacaba las limitaciones físicas al crecimiento y concluyó que habría un colapso para el año 2050 de las variables anteriores. Aunque muchos las tildaron de catastrofistas y ciertamente se basan en un modelo matemático que simplifica la realidad (simplificación de la cual los autores eran conscientes), estas predicciones dieron la voz de alarma sobre los efectos devastadores que las pautas de producción y consumo imperantes provocaban sobre el planeta Tierra<sup>17</sup>.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, la comunidad internacional se reunió por primera vez para analizar las necesidades mundiales en el ámbito del desarrollo y el medio ambiente. Aunque la relación entre medio ambiente y desarrollo no emergió de manera lo suficientemente fuerte, sí había elementos suficientes para constatar que era necesario alterar la forma como venía llevándose a cabo el desarrollo económico (Mebratu, 1998, p. 500). Pero no fue hasta finales de los años 80 del siglo XX que el término desarrollo sostenible como tal comenzó a difundirse a escala mundial, sobre todo a raíz del Informe "Our Common Future", más conocido como Informe Brundtland de 1987. Dicho informe supuso un avance en los planteamientos hasta la fecha realizados, ya que contemplaba aspectos relativos a las desigualdades Norte-Sur, a la inequidad del modelo de desarrollo actual, a la necesidad de justicia intergeneracional, etc. (Meadowcroft, 2000; Sen, 2000a)<sup>18</sup>. La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo concluía en el estudio que los fallos ecológicos y sociales presentaban causas comunes y demandaban, por tanto, respuestas comunes (Kemp et al, 2005, p. 13).

Pero pesar de sus acertados análisis, el informe no aborda con la profundidad requerida determinadas cuestiones cruciales para el fomento de la sostenibilidad como la participación ciudadana (Font, 2000) y ha sido objeto de críticas por sus incoherencias y ambigüedades (ambigüedades que precisamente han abierto un amplio escenario donde casi todo tiene cabida y aceptación<sup>19</sup>). El desarrollo sostenible adquiere por tanto significados diferentes en función de los diversos parámetros ideológicos e intelectuales que se utilicen en su análisis, planteando

---

<sup>17</sup> El Club de Roma ha continuado elaborando predicciones, lo que ha dado lugar a la publicación de otros dos informes: veinte años después el informe "Más allá de los límites de crecimiento" y treinta años después "Los límites del crecimiento: treinta años después" (2004). El escenario de futuro de ambos informes no es más esperanzador que el planteado en el primero.

<sup>18</sup> Elaborado bajo el mandato de NNUU por la comisión creada al efecto: Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, denominada también Comisión Brundtland.

<sup>19</sup> Algunas voces sin embargo (Sen, 2000), otorgan valor precisamente a dicha ambigüedad, al argumentar que lo que necesitan las personas como agentes de cambio, es una noción suficientemente amplia de la sostenibilidad que pueda posteriormente adoptar diferentes articulaciones.

con ello numerosos interrogantes sobre cuáles son los fines a perseguir y cómo deben adecuarse a los diferentes contextos socioeconómicos, y qué tipo de transformaciones requerirá la apuesta por esta alternativa de desarrollo (Font y Subirats, 2001).

Autores como Tryzna (citado en Mebratu, 1998), destacan sin embargo que el mayor avance en la nueva perspectiva conceptual sobre el desarrollo y medio ambiente fue dada por la publicación en 1980 de la *Estrategia Mundial de Conservación*<sup>20</sup>, que hacía especial hincapié en el concepto de conservación como marco a la hora de hablar de medio ambiente y desarrollo. No aborda explícitamente la definición de desarrollo sostenible (lo que plantea es el concepto *desarrollo sostenido*, entendiendo éste como el crecimiento económico que no vulnera los ecosistemas), pero destaca de manera recurrente el concepto de sostenibilidad y la conexión inevitable entre las variables medio ambiente y desarrollo.

Hubo además de los citados, otros acercamientos en la búsqueda de un desarrollo sin destrucción o más 'medioambiental', como la propuesta de ecodesarrollo que emergió desde el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>21</sup> en la década de 1970 (Mebratu, 1998). El ecodesarrollo, cuyo artífice intelectual fue el socioeconomista polaco Ignacy Sachs, plantea un modelo de desarrollo en el que cada región requiere soluciones específicas para dar solución a sus problemas particulares, teniendo en cuenta las especificidades culturales, sociales, ecológicas, con el objetivo de lograr satisfacer en mayor medida las necesidades de la comunidad local<sup>22</sup>. En apartados posteriores se describirán brevemente otras propuestas que han influido en la conceptualización del desarrollo sostenible, más ligadas a la escala local.

En esta etapa de creciente alarma sobre las condiciones medioambientales, varios acontecimientos fundamentales, además de los ya comentados, fueron marcando la pauta en este camino de debates y búsqueda de soluciones hacia un futuro más esperanzador.

---

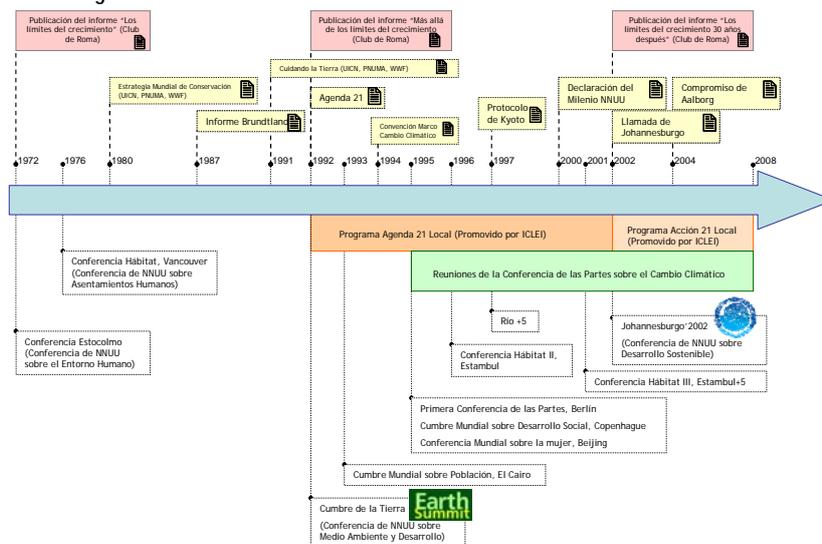
<sup>20</sup> "World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development", trabajo conjunto entre la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN en sus siglas en inglés), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF en sus siglas en inglés) y el PNUMA.

<sup>21</sup> Es en la reunión constitutiva del PNUMA en 1973 cuando su primer director ejecutivo, Maurice Strong, acuña por primera vez el término ecodesarrollo.

<sup>22</sup> Para un mayor acercamiento al concepto ecodesarrollo se recomienda la lectura del documento Sachs, I. (1981) "Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos", *Agricultura y sociedad* N° 18, pp. 9-32. Los partidarios del ecodesarrollo consideran que su propuesta busca armonizar cinco dimensiones o criterios al hablar de desarrollo: la finalidad del desarrollo es ética y social, prudencia ecológica, asegurar la eficacia a criterios macro sociales, perseguir soluciones aceptables culturalmente y producir nuevos equilibrios espaciales (Valcárcel, 2006, p. 15).

La siguiente figura muestra la serie de hitos que, sucesivamente, han tenido lugar a nivel internacional y que influyen de una u otra forma en las posibles propuestas que puedan abordarse para la consecución del desarrollo humano sostenible a nivel local. En este sentido, diferentes cumbres acontecidas y documentos ratificados a nivel mundial, como por ejemplo la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, permiten comprender la naturaleza transversal de la agenda de la sostenibilidad establecida a nivel multilateral (Barton, 2006). Si la Cumbre de Río de 1992 prestó especial atención al medio ambiente en conexión con las cuestiones de desarrollo, cumbres posteriores han centrado su atención en temas como población, pobreza y privación social, desigualdad de género o urbanización, entre otros. En la actualidad, y debido al creciente consenso mundial acerca del proceso de cambio climático que se está produciendo, cada vez adquieren más relevancia las Cumbres sobre el Clima<sup>23</sup>.

Fig. 1.2: Eventos internacionales en el camino hacia la sostenibilidad



Fuente: elaboración propia

La mayoría de estos acontecimientos, según diversos autores (Alonso, 2000; Naredo, 1996; Bermejo, 2001; Elizalde, 1992; Rist, 2002), se han generado desde el discurso tecnocrático de la sostenibilidad, sin plantear un compromiso real con el

<sup>23</sup> La Conferencia de las Partes (*Conference of the Parties*, COP) es el órgano de decisión más alto relacionado con los aspectos climáticos. Se reúne anualmente de forma habitual, en las conocidas como Cumbres sobre el Clima. Los países que se reúnen son aquellos que se consideran participantes de la Convención sobre Cambio Climático (pudiendo haberla firmado aunque no ratificado). Esta convención se abrió a la firma en la Cumbre de Río de 1992 y supone un marco general de acciones intergubernamentales para hacer frente a los desafíos que provoca el cambio climático.

planeta ni incidir lo suficiente sobre las causas de la situación, puesto 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 (situación que se perpetúa y justifica). En este sentido, se consideran como hipótesis ambientales del paradigma económico internacional e implicaciones que conllevan, siguiendo a Abeledo (2002), las siguientes: su visión mecanicista y antropocentrista; el reduccionismo mercantilista; el optimismo tecnológico y científico; la noción de crecimiento ilimitado e indefinido; la creencia de que los recursos naturales son ilimitados; la plena sustituibilidad entre capital natural y antrópico.

No obstante, no hay que restar mérito al hecho de que a nivel internacional se haya reconocido que el estilo de vida de las sociedades denominadas desarrolladas es altamente insostenible y no puede hacerse extensible al resto de países del mundo. Instrumentos de medición del impacto de los estilos de desarrollo, como la denominada huella ecológica ideada por William Rees y Mathius Wackernagel, han permitido comprobar esta circunstancia, a la vez que se han convertido en herramientas educativas de gran poder<sup>24</sup>. Realizadas estas puntualizaciones, destacarían los siguientes acontecimientos por su relación directa con el concepto desarrollo sostenible y Agenda 21 Local:

- **Informe Brundtland (CNUMAD, 1992 [1987]):** recoge la primera definición explícita de desarrollo sostenible. Dicha definición es la más ampliamente utilizada (Meadowcroft, 2000), al menos a nivel institucional, por ser a la vez concisa y de gran amplitud. Aunque es objeto de numerosas críticas, como ya ha sido expuesto, por su ambigüedad y aparente contradicción, en el informe se reconoce que el desarrollo sostenible requiere la promoción de valores que alienten niveles de consumo que permanezcan dentro del límite de lo ecológicamente posible y a los que todos puedan aspirar razonablemente<sup>25</sup>.
- **Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río 1992)<sup>26</sup>:** la primera cumbre de jefes de estado y gobiernos internacional que habla de las relaciones entre desarrollo y medioambiente. Generó diversos documentos de amplio seguimiento (aunque no cumplimiento), entre los que destacan<sup>27</sup>: Declaración sobre el Medio Ambiente y el

---

<sup>24</sup> La huella ecológica de una población es el área biológicamente productiva que se necesita para producir los recursos utilizados y absorber los residuos generados por dicha población. Para más información sobre esta propuesta se recomienda la lectura de Wackernagel y Rees (1996) y el acceso a la Red sobre la Huella Ecológica, accesible en: <http://www.footprintnetwork.org/>

<sup>25</sup> Posteriormente se analiza con más detalle esta definición.

<sup>26</sup> Conocida en español como CNUMAD y en inglés como UNCED (*United Nations Conference of Environment and Development*)

<sup>27</sup> UNCED, 1992a y 1992b.

Desarrollo; Programa de Acción Agenda 21; Convenio Marco de la Biodiversidad; Convenio Marco sobre Cambio Climático. A pesar de la relevancia de estos documentos, la mayor contribución de esta conferencia fue el proceso preparatorio llevado a cabo desde 1989, donde se involucró tanto a agentes e instituciones nacionales e internacionales, como a sectores de la sociedad civil.

- **Cumbre Río+5 y Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002 (Río+10):** La cumbre de Johannesburgo se gestó para evaluar los avances y retrocesos alcanzados desde 1992. De esta cumbre, cuya preparatoria fue una cumbre intermedia denominada Río+5, se obtuvieron varios resultados, como fue la Declaración Política sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo o el Plan de Acción. La Agenda 21 de 1992 se mantenía vigente (no fue renegociada en Johannesburgo): lo que se consideró necesario fue pasar del plan a la práctica. Como todo evento, no cubrió las expectativas para todos los participantes en cuanto a determinadas decisiones, por ejemplo, las relativas a la energía (Pérez, 2002).

A estas reuniones de alto nivel habría que añadir los foros paralelos promovidos por organizaciones no gubernamentales, que tratan de recoger desde la sociedad civil aquellos aspectos que no se plantean en las reuniones y cumbres gubernamentales. Estos foros son muy críticos con los debates y planteamiento de soluciones de las cumbres a nivel institucional y realizan una presión durante el desarrollo de estas conferencias que es cada vez mayor. En el caso de la Cumbre de la Tierra, al que se denominó Foro Global, acudieron más de 17000 personas que adoptaron diversos tratados alternativos a la cumbre oficial.

Algunos estudiosos en la materia son críticos con las actuales corrientes de pensamiento que integran el factor medioambiental en su discurso, a pesar de la gran influencia e importancia en general que tienen (Bárcena, 2000). Aunque no es objeto principal de la presente tesis doctoral, sí se expondrá brevemente la importancia de comprender la base que subyace al término desarrollo sostenible tal y como mayoritariamente se entiende. Puesto que la Agenda 21 Local es un proceso en pro de la sostenibilidad, el sentido que le demos a este último término condiciona todo el planteamiento metodológico de planificación.

Podemos hablar de que existen dos grandes corrientes de pensamiento que plantean las cuestiones ambientales en el contexto actual: la Economía Ambiental y la Economía Ecológica<sup>28</sup>. A pesar de que incluye cuestiones de corte social y no sólo medioambiental, la primera corriente ha conseguido expandir las fronteras del paradigma neoclásico para poder acomodar preocupaciones medioambientales

---

<sup>28</sup> Autores españoles como Javier Martínez Alier, José Manuel Naredo, o Roberto Bermejo defienden esta postura. Para el caso de la Economía Ambiental, uno de sus mayores exponentes es el economista David Pearce.

dentro de su análisis. Se trata de un análisis que, en esencia, ha expandido las fronteras de opciones de consumo (Redclift, 2000); postula la neutralidad de valores y realiza un análisis económico desde una visión particular de la naturaleza humana y sus relaciones sociales. La acumulación teórica de la ecología política oficial viene asentada fundamentalmente en la filosofía de la economía ambiental, por lo tanto, el discurso más extendido viene marcado por los principios de esta última, desde un enfoque claramente tecnocrático. La influyente definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland participaría de esta corriente de pensamiento.

Algunos autores (Redclift, 2000; Rist, 2002) consideran que el término Desarrollo Sostenible ha sido generado bajo una visión muy particular del mundo y sus relaciones<sup>29</sup>. Surge como consecuencia de los efectos devastadores que el modelo de desarrollo capitalista está provocando en el medio ambiente y en la sociedad. Y esa amplitud en su definición promueve una amplia aceptación en todos los foros, por su gran aplicabilidad a situaciones diferentes, a pesar de que plantea muchas dificultades en cuanto a su operatividad.

Existe en general una corriente ecotecnocrática dentro de la economía más ortodoxa que abandera el término sostenibilidad bajo la afirmación de que el crecimiento económico (ilimitado) es compatible con la sostenibilidad. Esta es una de las más importantes críticas a la definición del Informe Brundtland y una de las mayores contradicciones que encierra el Informe: promover como alternativa para erradicar la pobreza y estabilizar el ecosistema mundial precisamente las políticas de crecimiento económico, que son justamente las que han profundizado cada vez más la diferencia entre ricos y pobres y han degradado el medio ambiente (Rist, 2002; Meadowcroft, 2000; Naredo, 1996; Bermejo, 2001; Llobera, 2001).

Está ampliamente extendida la idea entre los economistas de que el problema medioambiental encontrará su solución cuando los niveles de producción y renta lleguen a unos niveles tales que pueda haber excedentes para conseguir aumentar las inversiones en protección medio ambiental (Naredo, 1996). Se trata de la clásica idea de que un aumento de la producción y la renta supondrán un aumento de la riqueza para los más desfavorecidos, cuando está constatado que el sistema de mercado no realiza por sí mismo ninguna tarea redistributiva. Se justifican así en muchas ocasiones pautas productivas y de consumo altamente agresivas contra el sistema, amparándose en el resguardo de las acciones correctivas y medidas compensatorias que permitan velar por la vida de las generaciones futuras<sup>30</sup>. Sin

---

<sup>29</sup> Gilbert Rist (al igual que Thadders C. Tryzna) es todavía más crítico e incluso califica al desarrollo sostenible como un oxímoron, figura retórica que consigue conciliar los contrarios. La contradicción en este caso no se encontraría tanto en los términos como en las prácticas.

<sup>30</sup> Entre estas medidas compensatorias estaría la conocida propuesta de internalizar las externalidades ambientales. Tomando como ejemplo un producto de consumo, éste debería venderse a un precio mayor para incorporar en el mismo el coste de los efectos medio

embargo la economía humana, para ser sostenible, requiere cumplir los principios que rigen la economía de la naturaleza (esta es la idea principal que defiende la economía ecológica). Es decir, la economía tal cual la entendemos no debe estar por encima o fuera de la naturaleza, sino dentro del sistema ecológico, conectándose con las ciencias de la naturaleza (Naredo, 1999; Bermejo, 2001). Autores como Roseland o Naredo llegan incluso a distinguir dos perspectivas: la de la sostenibilidad débil, más ligada a la visión ortodoxa de la economía; y la de la sostenibilidad fuerte, formulada desde la racionalidad de la economía de la física, la termodinámica, y la economía de la naturaleza, la ecología (Naredo, 1996). La interpretación de la sostenibilidad débil refleja la asunción económica de que tanto los factores naturales como los no naturales son sustituibles; que los primeros pueden ser liquidados mientras haya inversión para proporcionar una dotación equivalente a la siguiente generación (Rees, citado en Roseland, 2000); o que el capital no natural puede ser convertido en capital natural, obviando los procesos irreversibles de la naturaleza<sup>31</sup>. En cambio, la sostenibilidad fuerte incide en que es necesario un mínimo stock de factores naturales para todo factor no natural (hecho por el hombre) si se quiere asegurar la sostenibilidad (Daly, citado en Roseland, 2000).

Podemos afirmar, por tanto, que la corriente ecotecnocrática pertenece al paradigma de la sostenibilidad débil y que la definición de desarrollo sostenible acuñada por el Informe Brundtland promueve este enfoque<sup>32</sup>:

“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. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

el concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante;

la idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

---

ambientales incurridos en su fabricación. Los productos más contaminantes tendrían un precio y por los mecanismos del libre mercado los consumidores no los comprarían, decantándose por los más baratos (aquellos cuyos efectos ambientales fueran menores). Las mayores críticas a estas propuestas proviene de la imposibilidad de monetarizar muchos de los efectos negativos sobre el medio ambiente (Bermejo, 2000; Naredo, 1999).

<sup>31</sup> “El capital natural o medioambiental hace referencia a cualquier provisión de factor natural que produce un flujo de bienes y servicios valorables en el futuro” (Roseland, 2000). La provisión o *stock* de factor natural que comprende este capital natural puede dividirse en tres categorías: recursos no renovables, capacidad finita para producir recursos renovables; y capacidad de los sistemas naturales para absorber las emisiones y contaminantes de origen antrópico

<sup>32</sup> Para una mayor comprensión de la sostenibilidad débil y su relación con el concepto de sostenibilidad fuerte, se recomienda la lectura de Cabeza (1996).

[...] En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.” (CNUMAD, 1987, pp. 67 y 70).

Estamos de acuerdo con Sen (2000b) en que es necesario reconocer la gran valía de las propuestas del Informe Brundtland, siendo su principal mérito el análisis de las interrelaciones y los mecanismos de causa recíproca entre despilfarro en el Norte del planeta, pobreza en el Sur y destrucción de la biosfera (Riechmann, 1995). Pero desgraciadamente, a nuestro entender, la definición de desarrollo sostenible más ampliamente aceptada a nivel mundial (que procede de dicho informe), ha sido a menudo descontextualizada.

Algunas otras críticas a la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland y, en general, a la corriente ecotecnocrática, son:

- Falta hacerlo operativo, eliminar su ambigüedad y generar una verdadera alternativa que pueda ser llevada a la práctica<sup>33</sup>.
- ¿Es posible definir las necesidades de las generaciones futuras? ¿Es posible realmente satisfacer las necesidades actuales? ¿Las de los países ricos o las de los pueblos del Sur?
- El desarrollo sostenible es una forma de que el Norte imponga una agenda al Sur.
- Principalmente en los países de mayor riqueza, se percibe un débil compromiso con la denominada equidad internacional (Meadowcroft, 2000). Cualquier enfoque hacia la gestión medioambiental requiere confrontar los temas de la distribución de la riqueza.
- El modelo economista de desarrollo sostenible basado en el capital, falla al dejar de lado numerosas dimensiones y en no tratar adecuadamente las interconexiones (Kemp et al, 2005). La afirmación de que para alcanzar el desarrollo sostenible tanto en el Norte como en el Sur es necesario el crecimiento económico, parece que es la única afirmación que del informe han retenido empresarios y políticos (Riechmann, 1995).

Como consecuencia de la ambigüedad del término Desarrollo Sostenible, existen en la actualidad más de 200 definiciones (Bermejo, 2001) que enfatizan más unas cuestiones que otras. Así como gran variedad de interpretaciones de las

---

<sup>33</sup> Algunos autores ven precisamente en la ambigüedad del término una potencialidad a aprovechar como factor de reforzamiento de la tendencia a su socialización (Tomás, 2004).

definiciones con mayor repercusión internacional<sup>34</sup>. Desta Mebratu (1998) categoriza las diferentes definiciones en tres grandes grupos: la versión institucional, la ideológica y la académica, constatando que todas las definiciones se basan en la aceptación de que el mundo se enfrenta a una crisis medioambiental y que es imprescindible llevar a cabo cambios para superar dicha crisis<sup>35</sup>. Según la taxonomía de Mebratu, las corrientes de la economía ambiental y la economía ecológica quedarían englobadas en el tercer grupo, aunque este autor no identifica exactamente la corriente de la economía ecológica tal como la hemos expuesto anteriormente. La versión institucional abarcaría las definiciones de organismos como la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (que fue quien elaboró el Informe Brundtland), el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) y el Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), este último con claro sesgo hacia los intereses empresariales. Y en la versión ideológica quedarían enmarcadas las definiciones provenientes de las corrientes del ecofeminismo, ecosocialismo y ecoteología.

A continuación se mostrarán algunas definiciones que se considera pueden arrojar luz a la hora de clarificar el término desarrollo sostenible<sup>36</sup>. Se establecerán a partir de ellas y de las reflexiones de diversos autores, algunas de las características más destacables de este concepto. No obstante, según Naredo (1996), “a la hora de la verdad, el contenido de este concepto [desarrollo sostenible] no es fruto de definiciones explícitas, sino del sistema de razonamiento que apliquemos para acercarnos a él”.

Para el análisis, más que en la propuesta de clasificación de Mebratu, haremos uso de las cuestiones que éste elabora para su revisión. A las cuales responderemos según nos sugieren las definiciones que hemos seleccionado a título ilustrativo.

¿Qué identifica cada definición como fuente de la crisis? Como origen de la insostenibilidad se encuentran tanto la disociación entre las dimensiones sociales, económicas y naturales, como la visión sesgada del desarrollo que interpreta éste casi exclusivamente con crecimiento económico. Las disparidades de riqueza se identifican como fuente de conflicto.

---

<sup>34</sup> Farrell et al (2005) argumentan que, desde una perspectiva de gobernanza, el desacuerdo existente en torno a la definición de desarrollo sostenible es precisamente una parte esencial o inherente al propio concepto.

<sup>35</sup> Esta sería la principal diferencia en cuanto al origen de los dos enfoques alterativos de desarrollo (desarrollo sostenible y desarrollo humano).

<sup>36</sup> Habría que tener en cuenta que el término sostenible en anglosajón (*sustainable*) no significa lo mismo que en castellano. Algunos autores (Bermejo, 2001) consideran que parte de la confusión creada en este debate de la sostenibilidad proviene de la raíz etimológica del término.

¿Qué ámbito o plataforma de solución se propone? En general la tendencia es a definir el desarrollo sostenible en un marco global, aunque propuestas como la de ICLEI (tercera definición), descienden hasta el nivel comunitario.

¿Cuál es la propuesta central para la solución? ¿Cuáles son los instrumentos clave que sugiere cada enfoque para la solución a la insostenibilidad? La sostenibilidad vendría dada por el alcance de una adecuada calidad de vida, concepto sobre el cual hay a su vez controversia, mediante una estrategia de conservación y de preocupación inter e intrageneracional. Es decir, se comparte la idea de que las iniciativas para la sostenibilidad deben centrarse en los seres humanos, pero como parte de un sistema mayor al cual están indisolublemente asociados. Se insiste en la necesidad de proponer medidas institucionales y políticas que apuesten de forma real por la justicia social y que garanticen la protección de los recursos naturales. Y se enfatiza la necesidad de que las diversas dimensiones de la sostenibilidad se contemplen de forma equilibrada en los procesos de toma de decisión.

"[...] si queremos salvar parte del sistema, tenemos que salvar al sistema mismo. Esta es la esencia de lo que llamamos desarrollo sostenible. Hay muchas dimensiones de la sostenibilidad. Primero se requiere la eliminación de la pobreza y la privación. Segundo, se requiere la conservación y aumento de los recursos base, que solo puede asegurarse si la eliminación de la pobreza es permanente. Tercero, requiere una ampliación del concepto de desarrollo, para que cubra no solo crecimiento económico, sino también desarrollo cultural y social. Cuarto, y más importante, requiere la unificación de la economía y la ecología en la toma de decisión a todos los niveles." (Gro Brundtland. "Sir Peter Scott Lecture," Bristol, 8 October, 1986. Citado en [www.sustainableliving.org/appen-a.htm](http://www.sustainableliving.org/appen-a.htm)<sup>37</sup>)

"El desarrollo sostenible implica la mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas" (*Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y Fondo Mundial de la Naturaleza, 1991. Citado en Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la UE, 1996*)

"El desarrollo sostenible es aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios". (*Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales -ICLEI-, 1994. Citado en Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la UE, 1996*)

"El desarrollo sostenible se entiende mejor como un 'meta-objetivo' social de largo plazo, y como una línea de base idealista con la cual

---

<sup>37</sup> La fecha de consulta de esta página web fue realizada en abril de 2002.

evaluar las prácticas contemporáneas. Es el resultado que prosigue cuando el desarrollo genuino se mantiene dentro de las fronteras de la prudencia ambiental; también un estándar normativo exigente que requiere el equilibrio entre medio ambiente, actividad económica y equidad social en la toma de decisiones actuales. Por ende, el desarrollo sostenible no tiene fin". (Meadowcroft, 1999, p. 37, citado en Barton, 2006, p. 2)

A pesar de las deficiencias ya comentadas de este concepto, sobre todo de la interpretación del mismo desde la corriente ecotecnocrática, el desarrollo sostenible tiene la utilidad de definir una dirección general de actuación que resulta positiva (Bermejo, 2001; Meadowcroft, 2000):

- Resalta la necesidad de preservar los recursos y funciones naturales. Pone límites al crecimiento.
- Promueve la fijación y búsqueda de objetivos sociales (satisfacción de las necesidades de generaciones actuales -eliminación de la pobreza- y futuras), en lugar de objetivos individuales reflejados en la demanda solvente. Es decir, integra la economía y el medio ambiente en la toma de decisiones.
- A pesar de su posible interpretación de forma egoísta, es indudable que el concepto tal y como lo acuña el Informe Brundtland está inspirado en la solidaridad intra e intergeneracional.
- Fomenta la participación popular en los procesos de desarrollo.

En definitiva y desde una perspectiva de desarrollo sostenible, debemos reinterpretar nuestra comprensión clásica de la riqueza y del capital en términos de satisfacer las necesidades ecológicas y humanas fundamentales. De este modo, y hablando de la riqueza en sentido amplio, contribuirán a la creación de la misma de igual manera tanto el capital natural y el físico o manufacturado, como el capital humano y el capital social<sup>38</sup> (Roseland, 2000). Pero como es de esperar, haciendo uso de las palabras de Maurice Strong<sup>39</sup>, "el desarrollo sostenible implica un proceso de profundo cambio en los órdenes políticos, sociales, económicos, institucionales y tecnológicos, incluyendo la redefinición de las relaciones entre

---

<sup>38</sup> "Hablamos de capital humano como el conocimiento adquirido y las destrezas que los individuos ponen en la actividad productiva. Se forma conscientemente a través de la formación y de la experiencia" (Ostrom citado en Roseland, 2000). En cambio, entendemos el "capital social como el conocimiento compartido, los acuerdos, entendimientos y patrones de interacción que un grupo de personas ponen para cualquier actividad productiva" (Coleman, 1990, y Putnam, 1993). Dedicaremos una explicación más extensa del capital social en el apartado 1.5.2.

<sup>39</sup> Maurice Strong fue el secretario general de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y de la Cumbre de la Tierra de 1992. La cita corresponde a: *Maurice Strong, "Required Global Changes: Close Linkages Between Environment and Development." in Change: Threat or Opportunity. Uner Kirdar, ed. NY: United Nations. 1992. Citado en [www.sustainableliving.org/appen-a.htm](http://www.sustainableliving.org/appen-a.htm)*

países desarrollados y en desarrollo". Y dicho cambio debe incorporar como condición necesaria (pero no suficiente) la búsqueda de la paz, la reducción de la deuda, términos comerciales más propicios y ayuda oficial al desarrollo que no se reduzca (Johan Holmberg, ed. *Making Development Sustainable*. Wash. D.C.: Island Press 1992. Citado en [www.sustainableliving.org/appen-a.htm](http://www.sustainableliving.org/appen-a.htm)). Holmberg identifica también diversos dilemas relacionados con el desarrollo sostenible, como son el papel del crecimiento como el objetivo incuestionable de la política económica, las técnicas para medir el desarrollo sostenible, los intercambios entre metas medioambientales conflictivas y tiempo limitado y los horizontes lejanos de los políticos electos.

### 1.3 CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

*El concepto desarrollo sostenible es irremediamente normativo. Incluye de manera necesaria una componente ético-política, y suscita de manera inevitable problemas éticos y políticos (Riechmann, 1995)*

Como se ha visto, es ciertamente complejo ofrecer una caracterización completa del concepto desarrollo sostenible, puesto que deberíamos hacerlo desde multiplicidad de disciplinas (ecología, economía, ética, ciencia política, sociología...)<sup>40</sup>. Cada disciplina incide en un determinado aspecto, desde la biodiversidad, pasando por la justicia distributiva (O'Riordan y Voisey, 1998, citados en Font, 2000). Tomaremos aquí las aportaciones más cercanas a los postulados de la economía ecológica y la ciencia política.

Desde esta perspectiva, hablaremos de desarrollo sostenible cuando se cumplan las siguientes condiciones (Subirats, 2000):

- Cuando se entiende desarrollo como un objetivo en el que se pretenden satisfacer necesidades humanas básicas, consiguiendo estándares de bienestar razonables para todos. Debe entenderse vinculado a la obtención de niveles más equitativos de bienestar en el interior de una sociedad determinada y también en el conjunto de las mismas. No obstante, otra tarea por acometer es definir qué llamamos estándares de bienestar razonables para todos.
- Cuando los objetivos de desarrollo han de ser alcanzados y perseguidos con las adecuadas precauciones, atendiendo a las consecuencias negativas que pueden producirse en la biodiversidad y en la capacidad regenerativa de los recursos empleados. Así mismo, han de poder alcanzarse sin minar las posibilidades de que las generaciones futuras puedan llegar a lograr

---

<sup>40</sup> Lo denominamos concepto, pero hablamos ciertamente del desarrollo sostenible como enfoque o teoría del desarrollo alternativa y casi incluso como nuevo paradigma.

niveles similares o mejores de calidad. Algunos de los principios generales de sostenibilidad (Abeledo, 2002) que deberán ser tenidos en cuenta son: principio de explotación sostenible (la tasa de explotación de los recursos renovables no debe superar su tasa de regeneración); principio de vaciado y de emisión sostenible; principio de irreversibilidad cero; principio de bajo mantenimiento de los riesgos ambientales; principio de orientación del cambio tecnológico; principio de equidad interespacial y principio de precaución (incertidumbre ecológica). Respecto a este último, es necesario tener en cuenta que en un mundo de dinámica compleja y multidimensional, la incertidumbre es elevada, por lo que la sostenibilidad llama a la prudencia y a la adaptabilidad.

Según Brodhag (2005, p. 389), el desarrollo sostenible debe superar tres tipos de tensiones: la dimensión temporal (reconciliación entre el largo plazo y las acciones a corto plazo); la dimensión espacial (desde la escala local a la global); y la dimensión de la complejidad (los problemas complejos deberán resolverse a partir de marcos más simples que puedan comprender y manejar los actores).

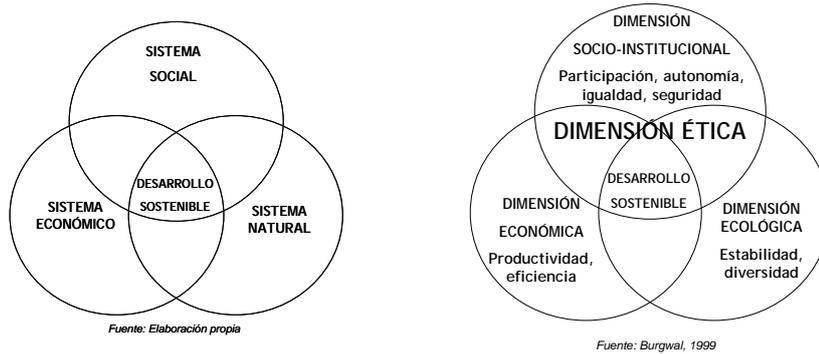
La siguiente figura plasma la tríada de dimensiones que a menudo se utilizan para explicar el concepto de desarrollo sostenible: aquel que tiene en cuenta no sólo los aspectos relacionados con el bienestar humano, sino también aquellos que se refieren a los elementos físicos a partir de los cuales alcanzamos ese bienestar. Uno de los hechos más destacados es la importancia en aumento que ha ido adquiriendo la dimensión social del desarrollo sostenible, durante tiempo más centrado en los aspectos económicos y medioambientales (Froger et al, 2004, p. 165).

En la segunda representación (figura 1.3), que plantea la dimensión ecológica en vez de la dimensión físico-natural, se ha incorporado a esta forma de interpretar la sostenibilidad la dimensión ética, por cuanto se hace imprescindible descubrir, clarificar y comprender los valores necesarios para transitar hacia la sostenibilidad<sup>41</sup>.

---

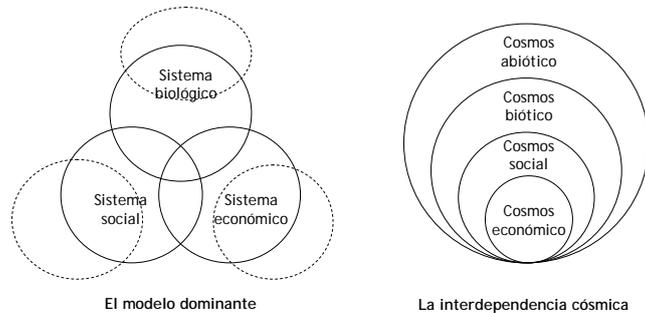
<sup>41</sup> Podría plantearse aquí una discusión acerca del significado de términos como medio ambiente o ecología, a menudo empleados indistintamente. La ecología (según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española) es la ciencia que estudia las relaciones entre los seres vivos entre sí y con su entorno; desde el ámbito de la sociología, la ecología estudia la relación entre los seres humanos y su ambiente, ya sea físico o social. A nuestro entender, en la representación de Burgwall sería más adecuado cambiar la dimensión ecológica por una dimensión que podríamos denominar físico-natural. Los aspectos ecológicos vendrían entonces expresados por el espacio de interacción entre la dimensión socio-institucional y la dimensión físico-natural.

Fig. 1.3: La tríada del Desarrollo Sostenible



Autores como D. Mebratu (1998) critican esta visión, ya que se basa en el reconocimiento de la existencia por separado de los sistemas sociales, económicos y naturales. Este tipo de modelos sugieren que, al ser independientes, estos sistemas deben tratarse a su vez de forma independiente (lo cual conduce al reduccionismo); que el área de intersección es el área donde se alcanza la sostenibilidad, mientras que las otras áreas son, por consiguiente, áreas de contradicción; y que al ser el objetivo último la integración plena de los sistemas naturales, sociales y económicos, entonces éste debe alcanzarse a través de la integración de los objetivos sociales, naturales y económicos (pensamiento lineal). La propuesta de un modelo denominado *de interdependencia cósmica* superaría las deficiencias anteriores, bajo diversas razones como las siguientes: el universo humano (y en concreto el económico y social) nunca serán sistemas separados del universo natural; existen millones de combinaciones de conflicto y armonía en el área de intersección de los cuatro cosmos que sirven como semillero para procesos de convolución (Mebratu, 1998, p. 513-514). Esta representación gráfica del mundo cósmico sintoniza con los postulados de la economía ecológica, en el sentido de no contemplar al sistema económico como un sistema aparte del sistema natural.

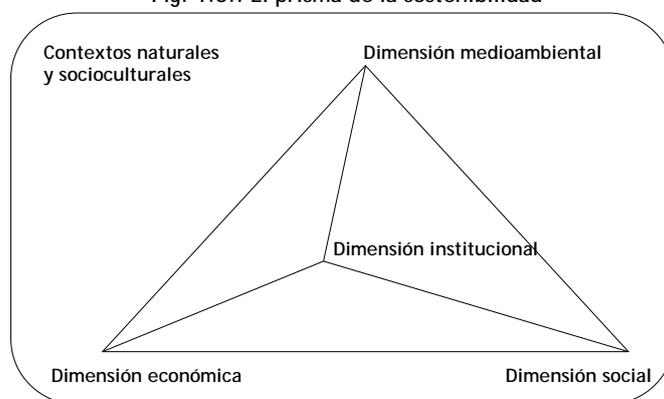
Fig. 1.4.: La percepción cósmica



Fuente: Mebratu, 1998, p. 513

Otra interpretación del desarrollo sostenible, muy similar a la primera pero con una diferencia interesante, es la que resalta especialmente la dimensión institucional, que representa las instituciones formales e informales que estructuran el comportamiento social en diferentes terrenos. Meadowcroft, Farrell y Spangenberg (2005) plasman esta idea en el denominado 'prisma de la sostenibilidad'<sup>42</sup> (fig. 1.5), que consideramos relevante como posteriormente expondremos, al referirse con este cuarto vértice a las estructuras y prácticas que enmarcan la actividad dentro de cada una de las otras dimensiones. En esta línea argumentativa, la sostenibilidad requerirá, según Kemp y colaboradores (2005), innovación en las instituciones de gobernanza y en los sistemas sociotécnicos<sup>43</sup>. Las diversas representaciones de la sostenibilidad, como las aquí expuestas, deberán prestar la suficiente atención a los solapes e interdependencias entre dimensiones, puesto que el objetivo último no es tanto un tratamiento justo de cada dimensión, sino llevar a cabo elecciones que fortalezcan el conjunto de forma duradera<sup>44</sup>.

Fig. 1.5.: El prisma de la sostenibilidad



Fuente: Meadowcroft et al (2005), p. 9

A partir de los análisis del apartado anterior y tomando como referencia las aportaciones de diversos autores, podemos afirmar que el desarrollo sostenible debe comprender los siguientes elementos (Meadowcroft, 2000; Learning Community, 2006; Calabuig, 2002; Kemp et al, 2005):

<sup>42</sup> Desarrollado, no como un modelo causal, sino como herramienta para facilitar la discusión y el análisis.

<sup>43</sup> Nos extenderemos en las cuestiones de gobernanza en el capítulo 3.

<sup>44</sup> Estos autores consideran que los enfoques en las representaciones que tienden a expresar la sostenibilidad como basada en determinados pilares, por su propia forma, no reflejan la necesaria integración e interconexión que debería haber entre las dimensiones.

- Contemplar conjuntamente los factores económicos, sociales, políticos, institucionales y medio ambientales (habitualmente planteados como sistemas independientes), sustentados en una profunda base ética. Una economía que contribuya al desarrollo sostenible es consciente de las interconexiones entre el comportamiento económico, las presiones sobre el medio ambiente y los efectos sociales. Sin embargo, el objetivo es reconocer estas interconexiones y no tanto tratar de que haya un equilibrio o un tratamiento “justo” de cada una de ellas, sino tomar decisiones que fortalezcan la interrelación (los puntos de unión) de forma global<sup>45</sup> (Kemp et al, 2005, p. 15)
- Apoyarse en una sólida base ética que respete la diversidad y la importancia de las culturas, que son las claves de la interpretación de la vida (Naredo, 1996). Así mismo, el énfasis no deberá darse únicamente en los aspectos de protección (del medio físico, de la diversidad cultural, etc.), sino también en los aspectos de creación o de innovación para tratar de conseguir un mundo más justo (Kemp et al, 2005)<sup>46</sup>. La presencia de diversidad sería vista a su vez como fuente de aprendizaje y como motor de la evolución. Diversidad sociocultural, económica, tecnológica (Kemp et al, 2005) y medioambiental.
- Incorporar en la dimensión sociopolítica, como elementos esenciales, la atención hacia problemas sociales e inequidades, pero también la gobernanza democrática y la participación ciudadana<sup>47</sup>. Ésta debe ser cada vez mayor en la toma de decisiones en medio ambiente y desarrollo.
- Definir responsabilidades comunes pero diferenciadas entre el Norte y el Sur. La corresponsabilidad además no solo debe darse entre regiones, sino entre niveles (regional, estatal, local, individual).
- Lograr la integración en la administración (abordar los temas de forma interdisciplinar). Reformar las estructuras y procedimientos del gobierno, de forma que se integre la resolución de problemas medioambientales en el trabajo de las demás ramas de la administración pública. El desarrollo sostenible no debe ser competencia únicamente de un departamento de la administración. debe transversalizarse a todos los estamentos.

---

<sup>45</sup> Recordando la propuesta de interdependencia cósmica de Mebratu (1998), este aspecto de integración estaría altamente relacionado con la necesidad de visión holística, que contempla las ‘partes’, el ‘todo’ y, como elemento más relevante, la interacción mutua entre las partes y el todo. Algunas trampas epistemológicas según este autor, surgen al despreciar las interacciones como el aspecto más relevante del enfoque holístico.

<sup>46</sup> La dimensión medioambiental del desarrollo sostenible es la que ha sido más enfatizada por los países desarrollados (Meadowcroft, 2004, p. 163).

<sup>47</sup> En el esquema de Meadowcroft (2005), figura 1.5, estaríamos refiriéndonos a la dimensión institucional.

- Iniciar estrategias y procesos de planificación orientados al medioambiente y al desarrollo sostenible. El esfuerzo por equiparar las interdependencias biofísicas y sociales con las estrategias analíticas y regulatorias basadas en una acción multidisciplinar, multisectorial y multijurisdiccional.
- Esforzarse por emplear mecanismos para medir los efectos medio ambientales y controlar los impactos de la política (usualmente realizado a partir de indicadores).

El desarrollo sostenible no es un estado fijo en armonía, sino un proceso continuo de evolución (Hardi y Zdan, 1997, p. 17). Es, en definitiva, un proceso abierto, inacabado. Teniendo en cuenta que siempre surgirán problemas y necesidades para el cambio por lo que, siguiendo a Meadowcroft y colaboradores (2005, p. 5), más que unos resultados que alcanzar o un estado final, podemos definir la sostenibilidad como un proceso de avance social continuado o como un marco a adoptar. También en dicho proceso en construcción, no siempre se conseguirán situaciones en las que todos salgan ganando, por lo que los mecanismos de deliberación, negociación, concertación serán elementos relevantes en el tránsito a la sostenibilidad, sin perder de vista que ha quedado demostrado que las actuales pautas de producción y consumo no pueden sostenerse por razones sociales, económicas y ecológicas.

## 1.4 DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

### 1.4.1 La complementariedad de los enfoques alternativos

*“El concepto de desarrollo humano sostenible no sólo presta atención a las futuras generaciones, sino que también a las generaciones actuales. Sería inmoral mantener los niveles actuales de pobreza. Los modelos de desarrollo que mantienen las desigualdades actuales no son sostenibles ni vale la pena que así sean. Es más, un mundo injusto es inherentemente insostenible. Una reestructuración importante del ingreso mundial y de los modelos de consumo - especialmente un cambio fundamental en los actuales estilos de vida de los países más ricos- podría ser una precondition necesaria para cualquier estrategia viable de desarrollo humano sostenible” (Ul Haq, 1995, p. 15)*

Aunque con orígenes y escuelas de pensamiento diferentes, hemos ido observando cómo el desarrollo humano y el desarrollo sostenible, lejos de ser enfoques excluyentes, mantienen muchos planteamientos comunes que sugieren la complementariedad entre ambos. Desde quienes han ido haciendo crecer y expandiendo el concepto del desarrollo humano, éste “puede ayudar a rescatar al ‘desarrollo sostenible’ de la concepción errada de que implica sólo la dimensión ambiental del desarrollo” (PNUD, 1998, p. 14). El desarrollo humano para el PNUD se relaciona con numerosas preocupaciones mundiales, entre ellas la

sostenibilidad, aunque su interpretación de ésta se reduzca a menudo a las cuestiones de corte ecológico. En concreto, plantea que “la sostenibilidad es una dimensión importante del desarrollo humano. El desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de la gente. Pero ese mejoramiento debe ser tanto para las generaciones actuales como para las futuras sin sacrificar una en beneficio de la otra” (PNUD, 1998, p. 14). Al mismo tiempo, la sostenibilidad requiere sociedades estables y cohesionadas, al tener carácter de proyecto a largo plazo; ninguna sociedad inestable es capaz de llevarlo a la práctica, por lo que es necesario recuperar y profundizar en la capacidad de autogobierno de las sociedades para promover el desarrollo humano sostenible (Bermejo, 2001)<sup>48</sup>. Probablemente la cuestión que enlace ambos enfoques sea cómo debería ser el fomento de las capacidades de las personas, en la línea del desarrollo humano, para poder alcanzar la sostenibilidad (Cruz, 2006, p. 99).

Así mismo, veíamos en la caracterización del desarrollo sostenible con la que más plenamente coincidimos, cómo éste incorpora la dimensión socio-institucional (superar los desafíos de los problemas sociales e inequidades, apostar por la gobernanza democrática y la participación ciudadana, etc.). En el sentido de que todo *desarrollo sostenible que no sea humano no será sostenible, y viceversa*<sup>49</sup>.

Amartya Sen introduce algunos elementos que tienden puentes entre el desarrollo humano y el desarrollo sostenible, el segundo a nuestro entender con mayor número de interpretaciones diferentes que el primero. Por un lado (Sen, 2000b, p.7) sugiere, desde su propuesta de desarrollo como libertades, es decir, como proceso de ampliación de las libertades de que disfrutaran las personas, que si la sostenibilidad requiere un cambio de comportamiento que haga que las personas se inclinen menos hacia un consumo masivo -que conllevaría el consiguiente agotamiento masivo de recursos-, dicho cambio valorativo ocurrirá, o voluntariamente o mediante la coerción o la coacción. En el primer caso, el **desarrollo sostenible en la forma de libertad** podría tomar nota de las libertades sociales y políticas, tanto como la satisfacción de las necesidades económicas y materiales. Desde esta perspectiva orientada a la libertad, Sen propone una modificación posible de la definición del Informe Brundtland de la siguiente forma: “desarrollo sostenible como el desarrollo que promueve las capacidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones”, mediante la sustitución del concepto necesidades por el concepto

---

<sup>48</sup> Roberto Bermejo (2001) lleva a cabo una interesante discusión en Bermejo sobre la incompatibilidad de la dinámica del sistema económico con el desarrollo sostenible y con el desarrollo humano, concluyendo que la economía humana debe cumplir los principios de la economía de la naturaleza, tendiendo a forzar éstos la cohesión y estabilidad de las sociedades.

<sup>49</sup> Bermejo puntualiza que, a pesar de la dualidad indisoluble del desarrollo humano y el desarrollo sostenible, deben considerarse las especificidades propias de las dimensiones física y social (contando los requisitos sociales con un doble carácter: instrumental y trascendente) (Bermejo, 2001, p. 164-165).

capacidades<sup>50</sup>. El efecto de este cambio radica en integrar la idea de sostenibilidad en la perspectiva de libertad, es decir, ver a los seres humanos no solamente como criaturas que tienen necesidades, sino principalmente como agentes de cambio y como personas cuyas libertades realmente importan (Cruz, 2006, p. 100).

Otra de las aportaciones de Sen se dirige a la consideración de la democracia (sobre este aspecto profundizaremos en el capítulo siguiente) en la sostenibilidad (Sen, 2000b, p.5). Además de un problema de elección individual, en el tránsito a la sostenibilidad nos encontramos con un problema relacionado de elección social al determinar las prioridades entre diferentes tipos de libertades, e incluso en la identificación de diferentes tipos de necesidades y las prioridades entre ellas. Si esas identificaciones y prioridades se determinan por un proceso de elección social democrática, entonces ha habido libertad de discusión, al igual que libertad de participación política para permitir el proceso democrático<sup>51</sup>.

Por último, la libertad puede jugar un papel relevante tanto en la especificación de los fines de la sostenibilidad como en la identificación de los medios para alcanzarla, operando a través tanto de valores como de instituciones. Puede ser especialmente importante para recordar el rol general de las discusiones públicas y de la participación (y, relacionado con esto, de la libertad política y los derechos civiles). Y éstas pueden ser cruciales para el necesario cambio de comportamiento.

#### 1.4.2 El capital social como sustrato de los procesos de desarrollo

El capital social, concepto de relativa corta trayectoria en el debate sobre desarrollo, surge a mediados de la década de 1980 a partir de los trabajos iniciales de Douglas North y Robert Putnam (campo de la economía institucional) y James Coleman (campo de la sociología)<sup>52</sup>. Se trata de un concepto que permite comprender cualitativamente los procesos y dinámicas de desarrollo (Ferrero, 2004). En palabras de este último, podemos definirlo como la **calidad del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo**. Estando compuesto el entorno institucional local (vinculado necesariamente a una ubicación territorial determinada) por:

- una **estructura social** (individuos, familias, organizaciones con y sin ánimo de lucro, formales e informales, organismos públicos y las redes sociales entre los mismos);

---

<sup>50</sup> El concepto *necesidades* queda sustituido por el concepto *capacidades*.

<sup>51</sup> Estas ideas de Sen contradicen algunas de las opiniones, expuestas anteriormente, acerca de la visión excesivamente individualista del concepto de desarrollo humano.

<sup>52</sup> North (1986 y 1993 [1990]), Putnam (1993) y Coleman (1990 y 1994).

- un conjunto de reglas formales e informales<sup>53</sup> (las instituciones propiamente dichas) que influyen en las opciones, decisiones y transacciones de (y entre) los diferentes actores y sobre las que influye especialmente la historia, las tradiciones, la cultura y el entorno sociopolítico.

Otra definición más intuitiva expresa que el capital social (Blair 2000, p. 28) se refiere a la confianza que facilita que las personas trabajen juntas hacia un propósito común. Es decir, el capital social se refiere a las redes y relaciones entre personas y colectivos, pero no de cualquier forma, sino basadas en la confianza. Se trata de un tipo de recurso disponible tanto para las individuos como para las organizaciones, que facilita el logro de una acción colectiva (Lowndes and Wilson, 2001).

De entre las **dimensiones** fundamentales de este concepto se encuentran (Gómez et al, 1999)<sup>54</sup>: la existencia de redes sociales; la participación social y el compromiso cívico; las relaciones de confianza entre los actores; la existencia de formas de reciprocidad y de sanciones contra el oportunismo<sup>55</sup>; las formas de organización y la cooperación interinstitucional. Una situación de capital positivo (alto) para el desarrollo en un entorno local dado, vendrá caracterizada entonces, según Ferrero (2003), por: un entramado sólido de relaciones horizontales, relaciones basadas en la confianza, la solidaridad y el apoyo mutuo, relaciones extracomunitarias suficientes, participación activa de todos los actores en el diagnóstico de su situación y en la generación de visión de futuro, aprendizaje del proceso por parte de todos, respeto a las reglas formales e informales, etc.

El cuadro siguiente muestra las ventajas del capital social y de los beneficios de un entorno local con alto capital social. La relevancia que está teniendo este concepto viene dada principalmente porque tiene una influencia considerable en el desempeño económico y en el crecimiento (Hulme, 2000). Esto origina que los elementos del capital social se valoren como un recurso y sean objeto de inversión (Ferrero, 2003), de ahí las críticas vertidas a este concepto, puesto que algunos autores consideran que su amplia difusión, a través principalmente de pensamiento

---

<sup>53</sup> Las reglas formales comprenden las leyes de diferentes niveles y sanciones, procedimientos administrativos, etc.; y las informales: normas, valores, ideologías, actitudes, costumbres, percepciones culturales, relaciones de confianza, cultura de respeto a los acuerdos...

<sup>54</sup> Se trata de los elementos que permitirán identificar la existencia o no de capital social en un contexto dado.

<sup>55</sup> Veremos posteriormente al hablar de gobernanza cómo la confianza, las formas de reciprocidad y las sanciones contra el oportunismo facilitan la rendición de cuentas y la transparencia.

del Banco Mundial, es una constatación más del carácter *despolitizador* de la industrial oficial del desarrollo (Villalba, 2007, p. 9)<sup>56</sup>.

Tabla 1.2. Beneficios y ventajas de un entorno local con capital social

BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilita el acceso a todo tipo de información<sup>57</sup></li> <li>- Favorece la introducción y difusión de innovaciones y conocimientos</li> <li>- Facilita la cooperación para la acción colectiva</li> <li>- Facilita la adopción de un argumento colectivo para articular estrategias de desarrollo</li> <li>- Sienta las bases para la gestión adecuada del entorno medioambiental</li> <li>- Disminuyen los costos de transacción asociados a los intercambios económicos, aumentando la actividad económica</li> <li>- Aumenta la capacidad de control de excesos y oportunistas de los actores (freno a la corrupción y explotación de los más pobres)</li> <li>- Provee de mecanismos de seguro informal mutuo (disminuyendo la vulnerabilidad contra catástrofes, etc.) (Narayan y Prichett, 1997)</li> <li>- Fomenta las sinergias adecuadas con los actores externos y entre los mismos</li> <li>- ...</li> </ul>
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se desgasta por más que se usa</li> <li>- No está limitado por la escasez material: su capacidad está limitada solamente por la imaginación</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia a partir de Ferrero, 2004*

Pero el capital social como otra forma posible de capital cuenta con una serie de restricciones y no escapa a la crítica como concepto. De entre sus **restricciones** tenemos que no puede crearse instantáneamente y, si se intenta crear de forma rígida, puede crear resistencia; que necesita tiempo para desarrollarse pero, al mismo tiempo, si no se usa, se deteriora rápidamente (es por tanto frágil); que no es inherentemente transferible y que puede erosionarse por ataque directo o por descuido (Ferrero, 2004). En cuanto a las críticas de este concepto o de su uso en el campo del desarrollo (tomaremos la síntesis que realizan Hulme, 2000, y Villalba, 2007, y las aportaciones de Maloney et al, 2000), las principales serían:

- al tratarse de un concepto multidimensional, sirve para todo sin dar cuenta de nada;
- no aborda lo suficiente las relaciones de poder y el conflicto (es decir, es un concepto demasiado centrado en el valor de la cooperación);
- tiene difícil medición y es ambiguo (a tenor de la cantidad de definiciones e interpretaciones existentes);

<sup>56</sup> Mediante la Iniciativa sobre el capital social puesta en marcha por el Banco Mundial éste llega a calificar al capital social como el "eslabón perdido" del desarrollo (Villalba, 2007, p. 5).

<sup>57</sup> Esto facilita la transparencia, que es una de las dimensiones de la gobernanza democrática, como argumentaremos en el siguiente capítulo.

- no es el único elemento que determina la calidad de la gobernanza tal y como sugiere Putnam, pues el estado sí puede fortalecer o debilitar el capital social<sup>58</sup>. Las instituciones políticas juegan un papel más importante del que habitualmente se ha considerado;
- tiende a reforzar el triunfalismo occidental, al identificar las razones de la pobreza mundial en la mala forma de las poblaciones del Sur de organizarse o desarrollarse culturalmente, más que en recriminar al Norte de esta situación;
- al igual que el capital físico y humano, se interpreta en general que el capital social puede contribuir al logro de objetivos económicos, infravalorando de esta forma lo 'social' en el desarrollo.

Tomaremos en consideración estas críticas, para evitar principalmente eludir en nuestras reflexiones sobre el desarrollo las cuestiones de poder, razón fundamental a su vez de la falta de desarrollo en sus múltiples dimensiones.

## 1.5 LOS NUEVOS DESAFÍOS PARA EL ÁMBITO LOCAL

*“El proceso de desarrollo comunitario [local] supone el despliegue armónico y concertado de las capacidades de las personas, grupos y organizaciones de la comunidad local 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, 2004, p. 28)*

Dado que el presente trabajo se dirige a analizar una propuesta metodológica para la puesta en marcha de Agenda 21 Locales, y siendo que esta iniciativa tiene lugar habitualmente (como expondremos en el capítulo 4) a nivel municipal, se hace necesario caracterizar someramente lo que podemos interpretar como espacio local. Y en concreto, particularizar al ámbito urbano, la ciudad, por varios motivos: en primer lugar, por las tendencias actuales de urbanización y, en segundo lugar, porque las experiencias de Agenda 21 Local se vienen desarrollando mayoritariamente en medio urbano. Aunque las fronteras entre lo urbano y lo rural son difusas y no hay acuerdo unánime en sus límites, trataremos de ofrecer una caracterización que nos permita clarificar esta distinción. Entendemos, desde la convicción de que el desarrollo sostenible y la gobernanza para la sostenibilidad son variables en continua (re)construcción, que las posibles opciones de cambio necesariamente variarán en el contexto en el que nos situemos.

---

<sup>58</sup> Otros autores también rebaten la caracterización de Putnam por infravalorar los factores políticos al centrarse demasiado en la sociedad (Lowndes and Wilson, 2001).

### 1.5.1 En un mundo global, la ciudad emerge

#### La revalorización de lo local

Como ha venido exponiéndose, es reconocido a todos los niveles el papel crucial que juega el ámbito local para el tránsito hacia la sostenibilidad: la escala más indicada para las políticas de desarrollo humano sostenible, y donde los desarrollos han sido mayores, es la escala local, más concretamente las ciudades y su área de influencia (Farinós, 2005). Podemos considerar que el desarrollo humano sostenible obliga a la descentralización, para que las comunidades locales y regionales puedan conseguir mayores grados de autonomía y autosuficiencia (Bermejo, 2001).

Sin embargo, ¿qué queremos decir cuando hablamos de 'lo local'? De una forma intuitiva, A. Romero (2004) lo expresa así: "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. Nuestro barrio, nuestro pueblo. Un ámbito reconocible y manejable. Y también un ámbito plural y complejo." (Romero, 2004, p. 17).

No existe una única definición de lo local, precisamente porque en contraposición con 'lo global' podemos tener diversas escalas territoriales igualmente válidas: la región, la provincia, la comarca, el municipio, el barrio... Habitualmente, sin embargo, es práctica común asociar el ámbito local a la escala municipal. De hecho, son ampliamente utilizadas las expresiones gobierno local o autoridad local para referirse al gobierno de un municipio. Desde la perspectiva de A. Romero, lo local es el entorno o contexto más cercano a las personas en su cotidianidad. Y comprendería desde una dimensión física específica (el territorio), hasta una de auto identificación (una identidad común), pasando por una dimensión relacional (lo local como espacio de relación).

Siguiendo a Romero, el interés por dar relevancia al ámbito local proviene de diferentes perspectivas. Desde el plano económico, es a escala local donde se hacen visibles las oportunidades de empleo y donde se sitúan o materializan las iniciativas empresariales; desde un plano político, es el lugar donde se visualizan las dinámicas participativas más elementales, es el espacio donde se concretan las políticas o la legislación de rango más alto; desde un plano sociocultural, lo local es el ámbito donde pueden identificarse con más claridad las creencias, sentimientos, tradiciones y aspiraciones que configuran identidades colectivas.

La aparente paradoja local-global se resuelve al contemplar el ámbito local como el lugar donde es posible experimentar, por su carácter tangible y de cercanía, aquello que se genera y maneja más allá de territorios concretos. Como suele decirse, la suma de acciones desde lo local o lo micro, tiene grandes efectos sobre el conjunto (lo global) y éste, a su vez, sobre escalas más pequeñas (lo local). Es

por ello que cada vez se apuesta más por articular necesariamente lo global con lo local, de forma mutua y no como realidades excluyentes<sup>59</sup>.

Desde el contexto de globalización en el que nos encontramos, son indudables los logros obtenidos del proceso de mundialización, pero también se constatan numerosos efectos perniciosos<sup>60</sup>. Desde la dimensión económica de la globalización, el lugar donde se produce el crecimiento de los sectores económicos adquiere gran importancia (principalmente las ciudades), pues proporcionan diversos beneficios derivados de la aglomeración (Pieterse, 2000). Pero tal y como apuntan Borja y Castells (1997), la naturaleza de la globalización actual es ambivalente, ya que es al mismo tiempo inclusiva (pues incluye cualquier cosa que cree valor y que es valorada) y excluyente (segrega y excluye sectores sociales, territorios y países que han quedado devaluados). Desde una perspectiva ecológica, son cuantiosos los problemas ambientales globales que acaban inevitablemente teniendo una concreción y un efecto a nivel local. Y estos problemas, a pesar de la creación de acuerdos internacionales para su erradicación, encuentran su solución última en la escala más cercana a los ciudadanos (por ejemplo, identificada la emisión de gases de efecto invernadero como una de las causas del cambio climático, numerosas medidas se dirigen a resolver los problemas de contaminación asociados al tráfico urbano y a la producción industrial y energética). El carácter de proximidad al ciudadano de lo local es uno de los motivos principales que justifican la importancia creciente que está teniendo actualmente esta escala o nivel.

### Un mundo en urbanización creciente

Que el mundo es cada vez más urbano no es una simple percepción, sino una tendencia avalada por numerosos estudios. Según datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2007), en 2008 más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas (3300 millones), con la previsión de que para 2030 esta cifra aumentará hasta casi los 5000 millones<sup>61</sup>. El aumento del mundo en desarrollo será particularmente significativo en Asia y en África y se prevé que hacia 2030 las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80% de la

---

<sup>59</sup> Algunos autores acuñan incluso un término de nueva creación para expresar esta idea denominado 'glocal'. Se trata del acrónimo de global y local: "el término *glocal* se aplica a un individuo, grupo, organización o comunidad cuyo deseo es llegar a ser capaz de pensar globalmente y actuar localmente. El término está siendo usado para mostrar la capacidad humana para unir escalas (desde lo local a lo global) y para ayudar a superar la meso-escala, del pensamiento 'de caja pequeña' o limitado" (<http://en.wikipedia.org/wiki/Glocalisation>).

<sup>60</sup> No será objeto de este trabajo profundizar en el fenómeno de la globalización, de enorme complejidad, multidimensionalidad y heterogeneidad. Pero sí será necesario tenerlo en cuenta por las implicaciones que tendrá en los procesos Agenda 21 Local.

<sup>61</sup> United Nations Population Found, (UNFPA). Estado de la Población Mundial 2007, accesible en <http://www.unfpa.org> Los datos referidos a las tendencias en urbanización están basados en las últimas estimaciones de NNUU disponibles, procedentes de United Nations 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*.

población urbana del mundo. Según las conclusiones del estudio de la UNFPA, contrariamente a lo que se piensa, lo probable es que el grueso del aumento de la población urbana mundial ocurra en ciudades medianas y pequeñas, cuyas capacidades de planificación y ejecución pueden ser mucho más débiles que las de las grandes ciudades<sup>62</sup>. Además, la mayoría de los habitantes urbanos serán personas pobres.

Otros estudios exponen que América Latina es la región del mundo en desarrollo más urbanizada con casi el 76% de su población ya urbanizada, y con la previsión de que ascenderá al 81% para el año 2020 (Pieterse, 2000, p. 6).

La definición de ciudad y la determinación de los límites de lo urbano, han sido objeto de debate durante años entre investigadores y organismos nacionales de estadística. El exponente por excelencia de lo urbano es la ciudad, que podemos caracterizar como un asentamiento humano de elevada densidad en el que predominan las actividades no agrícolas (lo cual no significa que la base productiva de lo rural se reduzca a actividades agropecuarias, según se afirma en la *Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua*, 2001), que tiene un determinado tamaño y en el que se desarrolla un modo de vida de características particulares (Capel, 1975). No hay unanimidad sobre el tamaño (a partir de qué número de habitantes dejaríamos de hablar de villa o de pueblo) y es cada organismo nacional de estadística quien realiza esta distinción. El tamaño de una ciudad es una escala muchas veces provisional pues, salvo que sufran declive, las ciudades crecen o se integran en sistemas urbanos más amplios. Es habitual hablar de ciudades grandes (megalópolis incluso), medias y pequeñas. A ese respecto también es necesario tener en cuenta que por urbano también entenderemos áreas metropolitanas, conglomerado de varias ciudades con fuertes interconexiones y cercanía espacial.

*“El concepto ciudad se asocia a la densidad, la aglomeración, la concentración... Es el lugar del intercambio, del trueque y de la diversidad de oportunidades (con un acceso adecuado a las mismas, especialmente físico)”*  
(Centelles, 2002).

J. Centelles propone diversas definiciones de ciudad, haciendo entender que ésta va mucho más allá de las infraestructuras y condiciones de habitabilidad, que conformarían el sistema físico construido: podemos entender la ciudad como una red de actores urbanos, como un mosaico de grupos sociales, como el lugar de las oportunidades, el espacio multicultural con identidad o como un ecosistema. Para ilustrar la variedad de interpretaciones sobre la realidad urbana, Taylor y Lang (2004) llegan a identificar hasta 100 conceptos diferentes para describir el cambio

---

<sup>62</sup> Según los datos del informe de Naciones Unidas de 2006 referenciado en la nota anterior y citados en el informe de la UNFPA de 2007, para 2010 aproximadamente el 50% de la población urbana vivirá en ciudades de menos de 500.000 habitantes; un 10% en ciudades de entre 500.000 y 1 millón de habitantes; un 25% en ciudades de entre 1 y 5 millones; un 6% en ciudades de entre 5 y 10 millones y un 9% en ciudades de más de 10 millones de habitantes.

urbano de los últimos 50 años, conceptos empleados para nombrar las nuevas formas metropolitanas y las nuevas relaciones entre ciudades.

En la presente investigación, desde la perspectiva de la Agenda 21 Local, no nos centraremos únicamente en el núcleo urbano (la ciudad propiamente dicha), sino que manejaremos el concepto municipio, que podemos definir como la “unidad territorial administrativa formada por una población y cierta extensión de territorio alrededor de ella llamada término municipal” (Moliner, 2001). Entendemos que la ciudad, como núcleo de población, está indisolublemente unida al término municipal al cual pertenece, que en algunos casos está completamente antropizado y en otros todavía sigue manteniendo elementos de ruralidad. A pesar de ciertos elementos comunes a todas las ciudades (especialmente las grandes), es necesario resaltar además la idea de que la ciudad es diversa, no monolítica. Y por tanto la historia, la morfología, las identidades diferenciales de los barrios forman parte también del patrimonio de la ciudad (Borja, 2001, p.36).

### 1.5.2 Oportunidades y desafíos para el ámbito urbano

*“Entender la ciudad no sólo como un objeto o instrumento físico, sino también como una unidad ético-política, es uno de los desafíos pendientes para quienes aspiren a entender las prácticas urbanas” (Vicherat, 2001)*

Podemos resumir las ventajas de la urbanización (de la ciudad) en su escala y proximidad para la provisión de servicios, así como para atraer oportunidades o inversiones en el contexto de globalización actual. Una característica distintiva, especialmente en cuanto la dimensión económica de la globalización, es la creciente importancia del lugar en el rápido crecimiento de sectores de la economía. En particular, las ciudades son útiles debido a que proporcionan beneficios por la aglomeración (Pieterse, 2000, p. 8). El factor local cada día resulta más y más decisivo para capturar capital global que circula buscando ubicación: recursos humanos y su capacitación, tejido y cultura empresarial, centros de conocimiento e investigación, servicios avanzados y no avanzados para la empresa, infraestructura de transportes y comunicaciones, etc. (Centelles, 2002).

En el marco de la globalización, las ciudades están experimentando procesos de cambio de velocidad cada vez mayor. Internamente, las ciudades van siendo cada vez más heterogéneas, descentralizadas, autónomas y diversificadas culturalmente, constituyéndose en polos económicos y de decisión. Externamente, aparecen incluidas en un complejo de interacciones en el que de alguna manera están absorbidas, metabolizadas y explotadas a nivel local. La escala local es insuficiente, tanto desde el punto de vista de su capacidad competencial como financiera (Farinós, 2005). Y es que no sólo está cambiando el tamaño de las

ciudades, sino también su estructura física y social, y también su relación con las regiones que la rodean, así como sus territorios distantes (UNCHS, 1999, citado en Pieterse, 2000, p. 8)<sup>63</sup>.

Diversas tendencias y factores están provocando que los aspectos mencionados anteriormente influyan en la insostenibilidad de las ciudades (López, 2002). Desde un punto de vista físico, las ciudades se tornan insostenibles por el incremento creciente de recursos (suelo, agua, energía...) y por la generación de subproductos (residuos, emisiones atmosféricas, etc.). Desde un punto de vista social, la insostenibilidad se produce por la creciente asimetría en la distribución de la renta, por la desregulación laboral y precarización del empleo, por el incremento en la distancia física entre grupos sociales o por la aparición de la privatización del espacio público como síntoma del clima de inseguridad. A la insostenibilidad física y social que describe R. López deberíamos añadir, a nuestro entender, el deterioro y/o descenso de la calidad del sistema sociopolítico (déficits democráticos, desapego de las instituciones, etc.).

En cuanto al tamaño de los asentamientos urbanos y sus efectos en el desarrollo sostenible, el informe sobre el Estado de la Población Mundial 2007 advierte que está teniendo lugar un fenómeno de desconcentración, debido a la migración desde las mega-ciudades (más de cinco millones de habitantes) hacia ciudades de mediano y gran tamaño (entre medio millón y cinco millones de habitantes). Como expondremos en el capítulo siguiente al caracterizar la gobernanza urbana, las grandes oportunidades que ofrece la ciudad pueden tornarse en dificultades al encontrarnos con espacios urbanos cuyas dimensiones poblacionales superan ya a las de muchos países en el mundo. A partir de varias fuentes, E. Pieterse (2000, p.6) expone los impactos que se están produciendo por las pautas de urbanización continuada, especialmente en los países del Sur: empeoramiento del acceso a refugio y la seguridad en la tenencia, produciendo un aumento de las personas sin hogar y problemas de salud ambiental; creciente desigualdad en las ciudades (desagregación residencial, violencia en aumento hacia las mujeres y pobres, intensificación de la pobreza); atrasos crecientes en la provisión de servicios públicos a los ciudadanos<sup>64</sup>, sobrepasando la capacidad institucional y financiera;

---

<sup>63</sup> Al no resultar ya las ciudades entidades socioeconómicas territorialmente integradas (Blanco, 2004 en Farinós, 2005), cobra cada vez mayor fuerza la idea de que resulta más apropiado hablar de áreas funcionales urbanas, áreas o regiones metropolitanas, cuando no de espacios subregionales en sentido genérico.

<sup>64</sup> Aunque no será objeto de estudio si consideramos necesario, al menos, realizar un apunte respecto al concepto de ciudadanía. Éste ha venido ligado inicialmente a la pertenencia a una ciudad, correspondiendo al estatuto de los hombres y mujeres libres, para posteriormente vincularse a la constitución del Estado moderno (es el Estado quien vincularía ciudadanía con nacionalidad). En la actualidad supone un estatuto jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales a los sujetos que la disfrutan, ya sea por nacimiento o por adquisición posterior. Pero nuevos fenómenos plantean la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el concepto ciudadanía (Borja, 2002).

desigual crecimiento económico, generando élites que acaparan la riqueza y ciudadanos que por otro lado deben subsistir desde la economía informal. “Los profundos cambios estructurales en el marco de la globalización están cambiando la naturaleza de las ciudades, tanto en tamaño, escala y posición, como en nivel de conectividad con otros lugares, nacional e internacionalmente” (Pieterse, 2000, p. 11).

La ciudad en un mundo globalizado está sometida a cambios rápidos y de gran magnitud. La otra cara de la moneda de la globalización es la situación dramática de un gran número de países, ciudades y regiones que están al borde del caos al haber sido destruidos en términos de empleos o de posición económica, debido a que un número selecto de países y ciudades se han beneficiado enormemente de estos procesos. La globalización económica, desde esta perspectiva, es fundamentalmente desigual. Y para superar estas dificultades serán necesarios enfoques y herramientas que permitan entender estos cambios, interpretarlos en clave local y diseñar políticas de adaptación a los mismos<sup>65</sup>.

Precisamente el aspecto relativo a la competencia que experimentan las ciudades en el contexto de la globalización para captar o retener actividad económica, está haciendo que los gobiernos locales y determinados agentes urbanos se afanen por “vender” la ciudad como estrategia prioritaria (Fernández, 1997; Borja, 2001). Friedmann (2005) y Borja (2001) advierten en este sentido de los peligros de estrategias dirigidas al marketing urbano y a la atracción de grandes eventos, como son la tendencia a crear zonas especiales sin efecto integrador, la inversión pública ostentosa en grandes proyectos sin utilización racional del patrimonio de la ciudad, grandes transformaciones que acrecientan las desigualdades espaciales y socioeconómicas, etc. El propósito del marketing urbano, en palabras de J.R. Barton, debe ser promover inversiones, turismo y comunicar una identidad en transformación, pero no debe ser el empuje principal debido a su énfasis en fuerzas exógenas, más que en fuerzas endógenas, que formarían parte de las raíces de la planificación sostenible (Barton, 2006, p. 8).

De manera resumida, los principales desafíos para muchas ciudades hoy se encuentran en el área económica y la globalización de la economía global; en el campo social y el desafío del alivio de la pobreza; en los aspectos territoriales; en

---

<sup>65</sup> Como ejemplo concreto basta citar el fenómeno de la inmigración. Las nuevas implicaciones que la emigración plantea sobre la ciudad y las políticas urbanas presentan realidades muy distintas según sea la ciudad del Sur o del Norte. A las segundas la llegada de inmigrantes de otras culturas, lenguas y religiones genera riesgos de xenofobia, intolerancia social, marginación y exclusión social. Esto supone renovar las políticas locales de integración, asistencia social, seguridad ciudadana... Para las ciudades del Sur, la emigración al norte (esta se da habitualmente en ciudades y no en medio rural), descapitaliza la ciudad (Centelles, 2002).

la transformación y revitalización de los centros urbanos; en su habitabilidad (Steinberg, 2005) y en la modificación de las formas de gobierno de la ciudad.

### 1.5.3 La escala local en el desarrollo

*Si las sociedades locales no adoptan valores de solidaridad y sostenibilidad, si no son fuentes de una renovadora ciudadanía, no cabe esperar soluciones globales. Es necesario introducir nuevos valores locales con vocación universalista que entren en tensión con los valores que difunde la globalización deslocalizada e individualista (Arias, 1998)*

A pesar de la preocupación creciente, como hemos visto, a nivel internacional por el desarrollo humano sostenible, es el aterrizaje de este concepto a nivel local como se puede entender la praxis de la sostenibilidad. De hecho, es de destacar el grado en que la agenda de la sostenibilidad multilateral se ha orientado hacia los espacios urbanos (Barton, 2006, p. 6). En el caso de UN-HABITAT, son destacados los vínculos entre pobreza y desarrollo urbano, transfiriéndose estas preocupaciones a las metas de la Declaración del Milenio, especialmente bajo la temática ambiental (meta 7). Estas y otras tendencias nos desvelan la ampliación que progresivamente va teniendo el desarrollo sostenible, en la superación de su interés inicial por centrarse en las cuestiones más puramente medioambientales.

En relación a la escala local del desarrollo, es necesario reconocer la contribución de diversos enfoques que, si bien presentan algunas divergencias en su conceptualización, no deben ser contemplados como excluyentes.

En primer lugar podemos destacar el **desarrollo endógeno**, concepto que surge ligado al de territorio como elemento central del desarrollo<sup>66</sup>. Podemos definirlo a partir de las palabras de Vázquez-Barquero (1988, pp. 24-29) como “el proceso de desarrollo que surge de la capacidad de la población de un territorio para liderar su propio proceso de desarrollo, por medio de la movilización de su potencial endógeno y con el objetivo común de mejorar su nivel de vida”. Observamos cómo hay una gran similitud entre este planteamiento y la concreción a escala local del desarrollo sostenible.

Por otro lado, se encuentra el concepto **desarrollo local**, más ligado al desarrollo económico, pero que destaca los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad. Según Albuquerque (2003), el desarrollo local ha sido utilizado y entendido de forma ambigua, asociándolo a menudo de forma exclusiva con desarrollo municipal, con desarrollo endógeno o con procesos ‘de abajo a arriba’. Puede definirse el desarrollo local como “un complejo proceso de concertación entre los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan dentro de los límites de un

---

<sup>66</sup> Territorio entendido no únicamente como el espacio físico soporte de actividades económicas, sino con una connotación más amplia y multidimensional.

territorio determinado, con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad” (Enríquez, 1997). En el mismo sentido se expresa F. Alburquerque, al puntualizar que desarrollo local no debe limitarse únicamente a desarrollo *económico* local, sino que supone un enfoque integrado en el que deben considerarse al mismo nivel los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo (Alburquerque, 2003, p. 8). Este autor destaca que muchas iniciativas de desarrollo local aprovechan también las oportunidades de dinamismo exógeno y que es necesaria a su vez la intervención de los restantes niveles decisionales del estado (es decir, son también importantes las decisiones de arriba a abajo).

En consonancia con los nuevos planteamientos, surge a finales de la década de 1990 el **Enfoque de los modos de vida sostenibles**, que se extiende desde el medio rural a los modos de vida urbanos<sup>67</sup>. Se trata de un enfoque integrador de desarrollo endógeno y sostenible que pone la base de las intervenciones de desarrollo en los modos de vida de las personas, para que sus estilos de vida sean sostenibles. Sus principios son: desarrollo centrado en la persona y su entorno particular; participación; multinivel, enlazando lo local con un nivel macro; partenariado entre sector público y privado; flexibilidad y dinamismo de los procesos; sostenibilidad económica, social, medioambiental e institucional (Ashley y Carney, 1999). Su concepción de la sostenibilidad es amplia, proponiendo que los medios de vida (aquí podríamos hacer el símil a la escala local) serán sostenibles cuando sean resistentes a tensiones y choques externos, cuando no dependan de ningún tipo de ayuda externa (desarrollo endógeno), o si se da el caso, haya autonomía de ésta, cuando se mantengan la productividad y los recursos a largo plazo, o cuando no se afecte negativamente a los medios de vida de otros. La propuesta del enfoque de los modos o medios de vida sostenibles, que tiene como meta principal la eliminación de la pobreza, constituye una forma diferente de plantear los objetivos, el alcance y las prioridades del desarrollo. Su mayor contribución consiste en cambiar el foco de atención de los resultados a las personas, con especial atención a las prioridades específicas de los pobres (Baselga, 2007).

---

<sup>67</sup> El *Sustainable Livelihoods Approach* se desarrolla inicialmente por el Institute of Development Studies de Sussex para la agencia de cooperación oficial del Reino Unido (Department for International Development). Algunos de los autores que trabajan en esta propuesta son: Ian Scoones, Caroline Ashley, Diana Carney, Robert Chambers y Gordon Conway. Se recomienda, entre otros, la lectura de Scoones (1998), Ashley and Carney (1999) y Chambers y Conway (1992).

Para abordar el análisis de las Agendas 21 Locales como instrumento a nivel local, es interesante previamente concretar a esta escala los principios y criterios del desarrollo sostenible enunciados con anterioridad de manera más global. Esta primera aproximación servirá de referente, junto a otras contribuciones, para definir en el siguiente apartado las que consideramos dimensiones esenciales del desarrollo humano sostenible.

Las aportaciones para llevar a cabo esta concreción provienen de la Declaración de Curitiba (1992), de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (1994), del Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea (1999) y de la Declaración de Hannover (2000), perteneciente a la tercera reunión de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles<sup>68</sup>. Por sus aportaciones e influencia en el debate urbano en materia de sostenibilidad, consideramos de interés mostrar una síntesis de estas cuatro propuestas:

En todos los casos se identifica lo local con lo urbano, por los motivos expuestos anteriormente. Se puede observar así mismo cómo existe un interés por integrar en la sostenibilidad aspectos más técnicos con otros más sociopolíticos (demandas de justicia social, eliminación de la pobreza, democracia como sistema político, etc.).

Para finalizar, tomaremos las ideas de O'Riordan y Voisey en Font (2000), como referencia para afirmar que las transformaciones que deben darse para aproximarnos a la sostenibilidad son de tal calibre, que ésta debe replantearse en términos más realistas: "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, 2000, p. 14).

Y desde otro punto de vista, el desarrollo sostenible sólo se puede definir y entender desde las diversas perspectivas culturales. Por lo tanto, "cuando hablamos de sostenibilidad, tenemos que hablar, en realidad, de **diferentes aproximaciones culturales a la sostenibilidad**, aunque el concepto genérico se remita a unos principios de aplicación universal" (Rodó et al. 2003, en Torres, 2004, p. 3).

---

<sup>68</sup> Más conocida como Carta de Aalborg, será ubicada cronológicamente en el análisis de la Agenda 21 Local posteriormente.

**Cuadro 1.1: Compendio de declaraciones sobre la sostenibilidad local**

<b>DECLARACIÓN DE CURITIBA</b>	
<b>Anexo a la declaración conjunta de las ciudades y autoridades locales. Río de Janeiro, 1992</b>	
<b>COMPROMISOS POR LA SOSTENIBILIDAD</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extender los servicios básicos a todos los ciudadanos sin aumentar la degradación ambiental</li> <li>- Aumentar progresivamente la eficiencia energética</li> <li>- Reducir progresivamente todas las formas de contaminación</li> <li>- Despilfarrar lo mínimo y economizar lo máximo</li> <li>- Combatir la desigualdad social, la discriminación y la pobreza</li> <li>- Priorizar las necesidades de la infancia</li> <li>- Integrar la planificación ambiental y el desarrollo económico</li> <li>- Implicar todos los sectores de la gestión ambiental</li> </ul>	
<b>CARTA DE LAS CIUDADES EUROPEAS HACIA LA SOSTENIBILIDAD-CARTA DE AALBORG</b>	
<b>Declaración de Consenso, apdos. I.4. al I.14</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La sostenibilidad debe concebirse como proceso creativo local en busca del equilibrio</li> <li>- La resolución de problemas debe darse mediante negociaciones abiertas</li> <li>- La economía urbana debe enfocarse hacia la sostenibilidad</li> <li>- Es necesaria la justicia social para sostenibilidad urbana</li> <li>- La ocupación del suelo debe ser sostenible</li> <li>- Búsqueda de movilidad urbana sostenible</li> <li>- La ciudad y su responsabilidad en el cambio climático mundial</li> <li>- Debe prevenirse la intoxicación de los ecosistemas</li> <li>- La autogestión a nivel local como condición necesaria</li> <li>- El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad</li> <li>- Emplear instrumentos de la gestión urbana orientada hacia la sostenibilidad</li> </ul>	
<b>CRITERIOS CLAVE DE LA SOSTENIBILIDAD LOCAL</b>	
<b>Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la CE</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Igualdad e inclusión social</li> <li>2.- Gobierno local, asignación de competencias y democracia</li> <li>3.- Relación local-global</li> <li>4.- Economía local</li> <li>5.- Protección del medio ambiente</li> <li>6.- Patrimonio cultural y calidad del entorno arquitectónico</li> </ol>	
<b>DECLARACIÓN DE HANNOVER</b>	
<b>Puntos claves de la gestión urbana hacia la sostenibilidad</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación urbana integrada</li> <li>• Desarrollo de ciudad compacta</li> <li>• Rehabilitación de áreas urbanas deprimidas</li> <li>• Menor consumo y uso más eficiente del suelo y los otros recursos</li> <li>• Gestión local del transporte y de la energía</li> <li>• Lucha contra la exclusión social, el desempleo y la pobreza</li> </ul>	

*Fuente: elaboración propia*

## 1.6 DIMENSIONES DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE A NIVEL LOCAL

Teniendo en cuenta las contribuciones expuestas en el anterior apartado y aportadas por el enfoque del desarrollo humano, así como otras recomendaciones y aportaciones que han realizado diversos organismos y autores, se proponen a continuación las dimensiones básicas que consideramos deberían caracterizar el desarrollo humano sostenible en su concreción a lo local<sup>69</sup>. Somos sabedores del riesgo (incluso podríamos cuestionar la pertinencia) de reducir a un número limitado de elementos un concepto tan complejo y multidimensional. La propia definición de estas dimensiones puede generar controversia, al enunciarse con cierto carácter universalista. Nos hemos decantado precisamente por el término dimensiones y no por principios para huir precisamente de una interpretación asociada al 'cumplimiento' (un listado de normas o preceptos que digan qué es y qué no es el desarrollo humano sostenible). El carácter normativo de estas dimensiones se deriva más bien de la interacción de todas ellas, no tanto en su aplicación o presencia de forma aislada. Nuestro interés radica en poder arrojar luz en el intento de evaluar su operatividad.

La mayoría de contribuciones provienen del debate sobre la sostenibilidad, pero incorporan elementos presentes en la corriente del desarrollo humano. Podemos considerar que estas dimensiones son una aportación original de la presente tesis doctoral, que no tiene pretensiones de validez universal, sino de servir como marco de referencia para valorar los aspectos que se consideran esenciales, de partida, para promover el desarrollo humano sostenible a escala local. En el Capítulo 4 retomaremos estas dimensiones para definir los principios que deben estar presentes en toda Agenda 21 Local para que ésta contribuya a lo que consideramos debería ser un desarrollo humano sostenible. Y en el Capítulo 7, estas dimensiones conformarán uno de los ejes de análisis de las metodologías de Agenda 21 Local.

Las dimensiones definidas están altamente relacionadas entre sí, pero se han planteado de forma separada para favorecer el análisis<sup>70</sup>. El orden no pretende establecer ninguna jerarquía o expresar niveles de importancia. Las dos últimas dimensiones, que podrían estar más dirigidas a la práctica concreta del desarrollo humano sostenible a escala local (por ejemplo, procesos Agenda 21 Local), se incluyen aquí por cuanto la acción de los gobiernos locales y partidos políticos es

---

<sup>69</sup> Hewitt, 1998; Plan de Acción de Lisboa, de la carta a la Acción (1996); La Carta de Aalborg (1994); Llamamiento de Hannover (2000); Grupo de Expertos e Medio Ambiente Urbano de la UE (1996); Font, 2000; Ashley y Carney, 1999; Learning Community, 2006; Meadowcroft, 2000 y 2003; Hardi y Zdan, 1997; Tomás, 2004; etc.

<sup>70</sup> Como veremos en el Capítulo 2, algunas dimensiones están altamente relacionadas con la gobernanza democrática. No hemos agrupado explícitamente bajo la etiqueta de 'gobernanza' aquellas dimensiones marcadamente definitorias de ésta, ya que la caracterización de este concepto se realizará en el capítulo siguiente. Y porque las dimensiones o variables que caracterizan la gobernanza no son exclusivas de ésta.

piedra angular de la generación efectiva de procesos hacia la sostenibilidad y por cuanto el tránsito hacia la sostenibilidad requiere de la previsión y coordinación de acciones.

- 1.- Enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medioambiente.
  - 2.- Desarrollo centrado en la persona y su entorno particular.
  - 3.- Nuevas formas de participación y toma de decisiones.
  - 4.- Subsidiariedad y responsabilidad compartida.
  - 5.- Transparencia y rendición de cuentas.
  - 6.- Relaciones de partenariado.
  - 7.- Aproximación sistémica y visión holística.
  - 8.- Equidad y justicia, intra e intergeneracional.
  - 9.- Visión a largo plazo.
  - 10.- Proceso de aprendizaje.
  - 11.- Voluntad y compromiso político.
  - 12.- Planificación y control, con orientación al proceso.
- **Enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medio ambiente.** El alcance debería cubrir los temas sociales, medioambientales, económicos, culturales y políticos que tienen que ver con la mejora de la calidad de vida local desde una **perspectiva integradora**, lo que conlleva que será necesaria la **interdisciplinariedad** a diversos niveles. Debe adoptarse explícitamente el desarrollo sostenible como marco conceptual (Meadowcroft, 2003)<sup>71</sup>. No obstante, la verdadera integración sería la que consiguiese que los principios de sostenibilidad estuvieran insertos en la formulación e implementación de políticas públicas; es decir, que los principios del desarrollo humano sostenible impregnaran profundamente los procedimientos de hacer políticas públicas (Hewitt, 1998). Nos referimos a la necesaria **transversalidad**. En este sentido, y a modo de ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo plantea como esfuerzos interrelacionados e indisolubles la **lucha contra la pobreza** y contra los efectos del cambio climático (planteado éste como el problema que determinará el desarrollo humano de la actual y de las futuras generaciones) (PNUD, 2007)<sup>72</sup>. En lo que respecta a las consecuencias para el ámbito local que supone la adopción de un enfoque integrado, serán necesarias reformas políticas que posibiliten la superación de la fragmentación departamental tradicional del gobierno local, así como reformas administrativas para

---

<sup>71</sup> Adoptaremos la concepción de desarrollo sostenible propuesta en el apartado 4 del presente capítulo.

<sup>72</sup> En conexión directa con el requisito de equidad y justicia que se explicará posteriormente.

umentar la eficacia y eficiencia de la administración local y fortalecer su capacidad de interlocución con el resto de actores (Pieterse, 2000).

Por otro lado, tal y como se ha argumentado anteriormente, tomar como marco el desarrollo sostenible supone la **aceptación de límites ecológicos**: todas las comunidades deben aprender a vivir con la capacidad de sostenimiento de la tierra. Esto seguramente implique un replanteamiento de los actuales modelos de producción y consumo, de forma que pueda lograrse un mayor equilibrio en las dimensiones ecológica, económica y sociopolítica. En ese sentido, estamos de acuerdo con Jiménez (2001, p. 132) en que la economía del desarrollo humano sostenible estará más próxima a los postulados de la economía ecológica que a los de la economía ambiental. La primera supone una reestructuración más radical y profunda de la economía de mercado, puesto que considera que lo *ambiental* es intrínseco (y no externo) al sistema económico. De entre los principios operativos a tomar en consideración destaca el **principio de precaución**. Éste debería guiar las políticas y las actuaciones, teniendo en cuenta que la naturaleza, como sustento de la vida, dadora de recursos, marco de acción y receptora de cualquier iniciativa, tiene una importancia primordial. El medio ambiente local debe intentar mejorarse y protegerse por estas y otras muchas razones: por su valor intrínseco, por ser fuente de recursos para la vida, por los efectos para la salud que pueden aparecer como consecuencia de un medio natural degradado, por los costes ambientales y sociales derivados de pautas de consumo y producción insostenibles y por la obligación de cumplir con normativas legales de protección del medio ambiente. Se debe propugnar un uso de los recursos que no supere la capacidad de regeneración de los mismos, al igual que una producción de residuos que no sobrepase la capacidad de acogida de la naturaleza, ni los ritmos de degradación de dichas materias. Para abordar todo esto, debe llevarse a cabo una intensa labor pedagógica en la que se explique a los ciudadanos los beneficios que comporta vivir en un entorno sostenible, además de las responsabilidades derivadas y la necesidad de que se impliquen más en los asuntos públicos. Tomando como referencia las ideas de Verschure y Tuts (2004, p. 245), podemos concluir que una medida del éxito de un proceso de desarrollo humano sostenible a escala local es el grado en que éste se relaciona con cambios fundamentales en los estilos de vida, particularmente aquellos que tienen, controlan o consumen la mayor parte de los recursos del planeta.

- **Desarrollo centrado en la persona y su entorno particular:** Como hemos desgranado anteriormente, el desarrollo humano aporta como mayor contribución al pensamiento sobre el desarrollo el cambio de atención desde la dimensión puramente económica del desarrollo a la dimensión humana y social. El desarrollo humano sostenible debe estar caracterizado por su

atención preferencial a las personas, aplicando los criterios que permitan que éstas amplíen sus capacidades para decidir cómo vivir sus vidas. Un desarrollo centrado en la persona y su entorno particular concede importancia a diversas cuestiones que están presentes en su mayoría de forma inherente en las dimensiones del desarrollo humano sostenible que aquí tratamos de definir<sup>73</sup>: **empoderamiento** (aumento de las capacidades, lo que supone aumento de las opciones para la toma de decisiones y, por tanto, de la libertad), **equidad** (capacidad de ejercicio igualitario de las oportunidades de participación tanto desde el punto de vista de los pueblos y estados, como de los individuos por razón de raza, etnia, edad y género), **cooperación** (en relación a la trama de estructuras sociales en las que las personas como seres sociales pueden participar, interaccionar, colaborar con su comunidad), **sostenibilidad** (el proceso debe ser sostenible, tanto en el tiempo como en el espacio) y **seguridad** (protección de las personas contra amenazas a su supervivencia física) (UNDP, 1996, p. 55-56). En relación al empoderamiento, este será un aspecto crítico de los colectivos urbanos en situación de pobreza o exclusión, para poder influir en la toma de decisión sobre los temas de desarrollo humano sostenible que más les afectan.

- **Nuevas formas de participación y toma de decisiones.** Este aspecto es abordado desde muy diversas perspectivas y es objeto de estudio en la presente tesis doctoral en lo que a los planteamientos metodológicos actuales se refiere. La participación suele constituirse en elemento diferenciador de las políticas de desarrollo humano sostenible respecto las políticas ambientales tradicionales, aunque en estas últimas con el paso de los años la participación social sea una de las primeras exigencias. La búsqueda del desarrollo humano sostenible a escala local requiere y debe permitir la aplicación de instrumentos innovadores de participación que reúnan a ciudadanos, técnicos, políticos, entidades y grupos sociales, con objeto de **deliberar y consensuar** una estrategia de desarrollo local basada en la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social (Martell, 2000).

Así mismo, las cuestiones de participación están altamente relacionadas con la tradición democrática de cada sociedad. Pueden encontrarse así democracias de corte más representativo o de cariz más participativo, que definen a su vez diversos modelos de participación sensiblemente distintos. Por tanto, las estrategias de desarrollo humano sostenible (así como las metodologías empleadas para su definición) desarrolladas deberían considerar el **grado de desarrollo de la democracia** de la sociedad que las lleva a cabo: los procesos participativos deben complementarse a su vez con un proceso de transformación de la democracia en el ámbito local. Esta forma de entender la

---

<sup>73</sup> Siguiendo la caracterización de UNDP, 1996.

participación plantea en el fondo una reflexión sobre **nuevas formas de gobernanza** y la cesión de poder en el proceso de **toma de decisiones**. La aplicación de un proceso integrador y participativo conlleva una nueva manera de tomar decisiones y ello requiere un cierto cambio de mentalidad sobre el papel de las instituciones y los ciudadanos<sup>74</sup>. El desafío, como veremos posteriormente, radica en alcanzar el equilibrio entre democracia participativa y representativa (Verschure y Tuts, 2004, p. 253).

Para que la transición hacia la sostenibilidad tenga lugar, debería darse una transferencia de poder a la comunidad: el **empoderamiento** (Martell, 2000), especialmente de aquellos que habitualmente son excluidos de la participación pública (sectores de población marginados, jóvenes, ancianos, etc.). Valga recordar en este punto que el papel que la autoridad local asuma favorecerá procesos de desarrollo de tipo *bottom-up* o de predominancia *top-down*, en cuyo caso quedará ciertamente reducida la posibilidad de una participación más sentida y de un compromiso real de la ciudadanía.

Por otro lado y desde un punto de vista más utilitarista, para obtener una imagen real y adecuada de los temas principales de interés local, cada persona debería tener la oportunidad de involucrarse en los procesos de desarrollo sostenible a escala local, alentando un grado alto de implicación<sup>75</sup>.

Una estrategia de desarrollo humano sostenible, para lograr un cambio cultural en tiempo reducido, necesita ser socialmente implicadora, lo que supone participación ciudadana, creación de **confianza** y desarrollo de acciones asociativas (Tomás, 2004). Es decir, para promover un proceso de desarrollo a largo plazo, es necesario generar o aumentar el **capital social** existente, en el sentido como ha sido definido anteriormente. Se trata de conseguir una cultura de **diálogo** y participación que envuelva a todos los grupos de la sociedad, de fomentar unas relaciones más abiertas y participativas entre las autoridades locales y los ciudadanos. Uno de los instrumentos para producir los necesarios cambios en las escalas de valores de los ciudadanos es la **educación para la sostenibilidad**.

- **Subsidiariedad y responsabilidad compartida.** En el tránsito hacia la sostenibilidad a escala humana, todos los implicados son responsables de sus acciones, siendo necesario compartir la responsabilidad que se tiene desde la escala mundial a la personal. El objetivo último es alcanzar un cambio cultural en el que la ciudadanía y los gobiernos locales asuman parte de la responsabilidad en la elaboración y ejecución de políticas locales para la

---

<sup>74</sup> En la actualidad las tendencias en cuanto al gobierno local vienen marcadas por la corriente que defiende la gobernanza (actuación "pro-activa") frente al *government* (gestión y manejo administrativos).

<sup>75</sup> Posteriormente se abordarán los argumentos que justifican la necesidad de participación, tanto aspectos pragmáticos como normativos.

sostenibilidad: que ambos sean corresponsables. El principio de subsidiariedad significa que las medidas acordadas deben adoptarse en el nivel apropiado más bajo, de modo que sean lo más cercanas posibles a las personas afectadas, adaptándose a las diferentes realidades regionales, comarcales, locales, etc. Esta necesidad de coordinación se refiere a la **integración horizontal y vertical**. La horizontal precisa la integración entre ámbitos de actuación en el seno de los municipios, además de las administraciones regionales, nacionales e internacionales. La vertical, que supone la integración entre todos los niveles (internacional, nacional, regional y local), puede tener como resultado una mayor coherencia táctica y operativa, de forma que el desarrollo de la sostenibilidad a nivel local no se vea socavado por las decisiones adoptadas a nivel supramunicipal (Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea, 1996). Cuanto mayor sea la autonomía del gobierno local y mayor la tradición y consolidación de la política ambiental, más probable es el desarrollo de procesos de desarrollo sostenible a escala local<sup>76</sup>. Ello implica necesariamente favorecer la descentralización, en los términos que serán descritos en el Capítulo 2.

- **Transparencia y rendición de cuentas<sup>77</sup>**. Todos los sectores de la sociedad están directamente implicados en la planificación del desarrollo humano sostenible, y toda la información referida al proceso de planificación debe estar fácilmente disponible: es necesario por tanto un flujo de información libre y accesible. Todos los que están involucrados en el proceso de gobernanza<sup>78</sup> para el desarrollo humano sostenible son responsables ante sus ciudadanos, tanto como ante los *stakeholders* institucionales (Learning Community<sup>79</sup>, 2006). No se trata de una redición de cuentas únicamente desde el gobierno local a los ciudadanos (se dispone en este caso de claros mecanismos de control), sino también de los grupos organizados, aunque en

---

<sup>76</sup> Torres y Rodó (2004) introducen una interesante aclaración, al hablar de la necesidad de pasar, para una correcta gobernanza, de una política centralizada a una policéntrica, que no es sinónimo según ellos de política descentralizada.

<sup>77</sup> El término anglosajón *accountability*, de amplio uso en las cuestiones de gobernanza, incluye las dimensiones transparencia y rendición de cuentas (UNDP, 1997); también se asume una tercera (UN-HABITAT, 2004): la integridad (control de la corrupción). Se explicará con mayor detalle en el Capítulo 2.

<sup>78</sup> Todas las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la participación han sido desarrolladas de forma más amplia en el Capítulo 2 y concretadas para el caso de la Agenda 21 Local en el apartado 4.5.

<sup>79</sup> *Learning Community* es el nombre dado a un grupo de trabajo formado en 2005 por investigadores universitarios, miembros de ONG y de consultoras privadas de cuatro países europeos, entre los que se encuentran la autora de la presente tesis y el Dr. Peris Blanes, codirector de la misma. El proyecto, financiado por la Comisión Europea, tuvo como uno de sus resultados la publicación titulada "Local Agenda 21 Local & Participatory Budget. Approaches, methods and instruments for qualified and successful Citizen Participation at the local level".

este caso no se dispone de mecanismos vinculantes para exigirles igualmente transparencia en sus acciones (Torres y Rodó, 2004).

- **Relaciones de partenariado**, tanto entre las autoridades locales y la comunidad como entre el resto de implicados, fomentando especialmente aquellas relaciones entre organizaciones y grupos que tienen mayor influencia en el área local o que representen a un 'grupo de interés' de gran influencia. Esto supone fomentar también la cooperación entre autoridades para compartir recursos y multiplicar la eficacia de las acciones, tal y como se viene realizando en muchas regiones del mundo a través de redes creadas ex profeso. Por otro lado, para garantizar el éxito de una estrategia de desarrollo sostenible a nivel local, es imprescindible el compromiso de los niveles de gobierno supramunicipales con el desarrollo humano sostenible en los planos de su competencia (Tomás, 2004).
- **Aproximación sistémica y visión holística**. Para afrontar los desafíos que plantea el desarrollo humano sostenible, debe adoptarse una orientación que se dirija a las causas fundamentales de los problemas y a los sistemas enteros, analizando los flujos e intercambios entre sistemas (Hewitt, 1998). La visión holística se refiere a desarrollar una visión de conjunto, pues tratar de resolver los complejos problemas de la sostenibilidad requiere que todos los factores que afectan a los problemas se articulen y se integren en la solución. El pensamiento sistémico va por tanto más allá de lo que se muestra como un hecho aislado e independiente y trata de captar los patrones y las redes de relaciones que lo sostienen con otros hechos. En este sentido aporta una comprensión más profunda de los acontecimientos (Romero, 2004). Por otro lado, está demostrado el impacto de las acciones locales en el desarrollo global, incluso se han identificado formas de combatir problemas a nivel mundial desde el ámbito local. Según la teoría de ecosistemas, la ciudad constituye un sistema complejo caracterizado por continuos procesos de cambio y desarrollo (físico, social, político, económico...). El hecho de mantener, restaurar, estimular y cerrar los flujos de energía, recursos naturales y producción de residuos, entre otros, contribuye al desarrollo sostenible (Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea, 1996).
- **Equidad y Justicia intra e intergeneracional**. El desarrollo económico debe ser equitativo, medioambientalmente firme y socialmente justo. "La justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad económica y la equidad, que precisan a su vez de una sostenibilidad ambiental" (Carta de Aalborg, 1994, l.2). A menudo los procesos de desarrollo humano sostenible a escala local se han centrado en los aspectos ambientales de la sostenibilidad y muy poco en aspectos relacionados con la calidad de vida o la equidad social. En líneas generales, sólo algunos casos aislados relacionan cuestiones locales y globales,

consiguen la integración sectorial y tratan el tema de la solidaridad y la justicia (Gomila, 2000), tanto ahora como para con las generaciones futuras.

*“Estamos unidos en la responsabilidad de conseguir el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, [los líderes municipales] trabajamos para conseguir una mayor justicia e igualdad social y contra la pobreza y la exclusión social, así como para conseguir un medioambiente sano y habitable.” (Declaración de Hannover, 2000)*

- **Visión a largo plazo.** Una diferencia clave entre un proceso de planificación o toma de decisiones tradicional y aquel dirigido a la consecución del desarrollo humano sostenible es que los planes y acciones de este último se dirigen a las necesidades y tendencias tanto a corto como a largo plazo<sup>80</sup>. Es decir, es necesaria la **visión estratégica**. Toda estrategia de desarrollo humano sostenible, por su alcance, constituye un proceso de transformación a largo plazo que debe materializarse de forma gradual y progresiva. Las estrategias locales para el desarrollo humano sostenible deben presentar un enfoque de largo término, con un horizonte de una década o más (Meadowcroft, 2003). Y este enfoque debe basarse en una reflexión profunda sobre la sostenibilidad urbana en toda su complejidad incorporando, en concreto, compromisos claros hacia la reducción de la pobreza urbana (Graham et al, 2003).

Pero al orientarse el desarrollo humano sostenible hacia una escala de tiempo que habitualmente no existe en las formas de concebir la política, es difícil pensar en términos de generaciones futuras que ni siquiera han nacido todavía (es complicado, por tanto, hacer realidad la equidad intergeneracional). Las autoridades locales deben aceptar especialmente ese compromiso a largo plazo para programar políticas guiadas por principios de sostenibilidad.

Para evitar el desencanto y la desmotivación en procesos cuyos resultados se verán en el largo plazo, es interesante situar al principio del proceso acciones de amplia aceptación con un enfoque orientado a la acción. Las acciones más asumidas socialmente pueden crear al inicio (en el corto plazo) las bases materiales, culturales y sociopolíticas para la introducción de acciones más ambiciosas al medio y largo plazo, garantizando la motivación y la confianza en el proceso (Tomás, 2004).

*“Es necesario un enfoque a largo plazo para la consulta y participación que construya consensos y entendimiento lentamente y, más importante, cuidadosamente.” (Doak, 2000)*

---

<sup>80</sup> La visión a largo plazo no es exclusiva de las estrategias para el desarrollo humano sostenible, como veremos en el Capítulo 3 (en concreto, la planificación estratégica tiene como una de sus características más relevantes la visión a largo plazo).

- **Proceso de aprendizaje.** Los procesos orientados a la consecución del desarrollo humano sostenible a nivel local deben fomentar un estilo de aprendizaje continuo de carácter colectivo. Esto es especialmente relevante si consideramos que los cambios en el contexto urbano se aceleran como consecuencia de los procesos de globalización, quedando las soluciones obsoletas con elevada rapidez. Y dado que las sociedades (en sus diferentes contextos) tienen que aprender su camino hacia el desarrollo humano sostenible, serán deseables todos los factores que incrementen el potencial de aprendizaje (Meadowcroft, 2003). Mediante este proceso de aprendizaje a través de la experimentación se conseguiría, por un lado, que los ciudadanos sintieran como familiar el juego político (leyes, normas, aspectos técnicos...); al tiempo que los políticos aprenderían a trabajar con otro tipo de actores, a los que realmente escucharían; y los técnicos municipales serían capaces de comprender las implicaciones sociales y de otra índole derivadas de las elecciones técnicas (Learning Community, 2006). La participación en la toma de decisiones y en la gestión significa que las organizaciones y los individuos se involucran en un proceso de perfeccionamiento mutuo. La visión de la gestión urbana sostenible como un proceso de aprendizaje da el primer paso en la vía de la sostenibilidad y pone a la vez de relieve la importancia de la experimentación (Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea, 1996). Valorando la acción y reflexión como parte de un ciclo continuo, en el que la acción se ve conscientemente como un instrumento de reflexión, la **evaluación** adquiere una dimensión de aprendizaje (Hardi, 1997, p. 133).
- **Voluntad y compromiso político**, principalmente de la autoridad local, en la consecución del proceso, de manera que ésta se implique y asuma el liderazgo (que no el protagonismo), respondiendo a los temas y prioridades que surjan. Debe existir el **compromiso decidido** con el desarrollo humano sostenible de la corporación local, aspecto ampliamente reconocido en la literatura y en evaluaciones de experiencias prácticas (mencionamos entre otros: Carta de Aalborg, 1994; Hewitt, 1998; Tomás, 2004; Evans et al, 2006). Este compromiso sin embargo debería mantenerse independientemente de los cambios políticos, por lo que es esencial la búsqueda preferencial de **consenso político** a la hora de adoptar el desarrollo humano sostenible como eje vertebrador del desarrollo local. El papel que desempeñan las autoridades locales respecto al inicio y mantenimiento de los procesos necesarios para alcanzar la sostenibilidad es reconocido a todos los niveles. El **desarrollo humano sostenible** debe ser visto como un **concepto orientador** del desarrollo local y organizador de las **políticas municipales** en conjunto. Además de todo esto, las corporaciones locales deben ser las primeras en asumir el reto, dando ejemplo al resto de ciudadanos, aunque los cambios sean lentos (Tomás, 2004). Desde las aportaciones de Evans et al (2006) respecto a

gobernar la sostenibilidad local, sería preferible contar con la categoría tipo que denominan *gobierno dinámico*<sup>81</sup>, que describe una situación donde, a mayores niveles de capital institucional y social, mayores probabilidades habrá de éxito de las políticas de desarrollo humano sostenible.

- **Planificación y control, con orientación al proceso.** En el contexto actual de globalización, el papel que están jugando las ciudades y núcleos urbanos es crucial en la búsqueda de la sostenibilidad. Las ciudades se están constituyendo en los grandes centros de producción y consumo, con una elevada afección sobre el medio ambiente, la salud y las relaciones sociales. Sabemos que actuar directamente sobre los problemas, sin más, no es la forma más efectiva para poder alcanzar su solución, a pesar de que se parta de iniciativas buenas en sí mismas (Hewitt, 1998). La carencia de un plan de actuación o de un eje estratégico orientador deriva habitualmente en una serie de consecuencias negativas: (1) desemboca al final en un desaprovechamiento de recursos y esfuerzos y en la carencia, seguramente, de una visión a largo plazo; (2) la falta de coordinación puede originar una coincidencia de actuaciones, apareciendo distintos actores que realizan la misma labor por separado; (3) también es posible que determinados aspectos importantes no sean tenidos en cuenta por no haber asignado a ninguna persona para que los solucione; (4) además, la influencia que la actuación en un sistema tiene sobre otros debe analizarse desde el principio, intentando no dejar lugar a la improvisación; (5) por otro lado, un análisis poco exhaustivo o sectorial de la situación puede dejar pasar por alto las verdaderas causas de los problemas, invirtiendo recursos innecesarios en aquello que realmente no es el origen de los males.

Las anteriores razones de tipo instrumental, aun siendo importantes, no deben ocultar las limitaciones que tiene la teoría de la planificación, tal y como se argumentará en el Capítulo 3. Los procesos de desarrollo humano sostenible son complejos, dinámicos e impredecibles. Por eso una adecuada **planificación** para un desarrollo humano sostenible y a largo plazo debe estar **basada en los intangibles** (conocimiento, naturaleza de las relaciones sociales, entre otros), en el aprendizaje, en una alta confianza social y en altos niveles de adaptación y flexibilidad (Learning Community, 2006). Es decir, estar orientada al proceso de desarrollo más que a resultados, como expondremos en el Capítulo 3. En cuanto al **control del proceso**, debe incluirse la definición de indicadores locales socialmente construidos (Tomás, 2004), para seguir la trayectoria del

---

<sup>81</sup> Fruto del estudio entre 2001 y 2004 de 40 ciudades europeas sobre los procesos de gobierno de la sostenibilidad local, Evans et al (2006) propusieron cuatro categorías tipo que relacionaban las capacidades institucionales y sociales, con las medidas de generación de capacidades y los resultados de las políticas de desarrollo sostenible. Estas cuatro categorías de gobierno serían el proceso de gobierno dinámico, el gobierno (como ejercicio de autoridad) activo, el gobierno pasivo y el proceso de gobierno voluntario.

progreso y permitir a los participantes ser ellos mismos responsables del plan de acción (o marco estratégico elaborado). También debe planificarse la comunicación y las acciones orientadas a conseguir una participación ciudadana efectiva.

## RECAPITULANDO

Para poder analizar y comprender los enfoques y metodologías empleados en la promoción del desarrollo humano sostenible a escala local, ha sido necesario revisar en cierta forma las diferentes interpretaciones que a lo largo de la historia más reciente se han dado del concepto desarrollo.

A lo largo de los últimos años, y debido principalmente a la constatación más que evidente de la desigualdad en aumento entre países, de los elevados niveles de pobreza entre amplias capas de la población mundial o de la degradación paulatina del medio natural, se ha venido produciendo una cierta convergencia de los planteamientos y discursos sobre el desarrollo.

De entre las causas de dicha situación negativa se han identificado las interpretaciones limitadas del desarrollo como equivalente a crecimiento y/o a desarrollo económico, encarnadas principalmente en las teorías de la modernización, estructuralista y neoliberal. Los propios teóricos de dichos planteamientos han reconocido que los resultados de aplicar políticas de desarrollo bajo estos enfoques no han mejorado (e incluso han empeorado) la vida de millones de personas de nuestro planeta.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, hemos constatado que los actuales modelos económicos distan de fomentar un desarrollo más acorde con las leyes de la naturaleza. Y hemos observado cómo las demandas de participación de los ámbitos territoriales locales, además de ser en sí mismas legítimas por el derecho mismo a participar y asumir responsabilidades desde estos niveles, constituyen desde un punto de vista práctico alternativas necesarias para comenzar a transitar hacia la sostenibilidad.

Lejos de pretender acotar o cercenar la gran riqueza y al mismo tiempo complejidad del desarrollo humano sostenible, hemos considerado de interés para evaluar el impacto y pertinencia de los enfoques metodológicos de Agenda 21 Local, desagregar este enfoque de desarrollo aplicado a la escala local en varias dimensiones interrelacionadas. Serán estas doce dimensiones las que emplearemos en el Capítulo 7 para valorar la contribución de la metodología de Agenda 21 Local objeto de estudio al desarrollo humano sostenible.



## 2 GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL: ELEMENTO SUSTANCIAL DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*“La gobernanza representa alcanzar el nivel suficiente de capital social, de capacidades institucionales, de corresponsabilización y participación, de visión de futuro y liderazgo, que permitan avanzar eficazmente en la consecución de un desarrollo más sostenible.” (Torres y Rodó, 2004)*

La gobernanza para el desarrollo humano sostenible es una temática emergente que no cuenta todavía con un referente teórico, analítico o práctico consolidado a escala internacional. Diversos autores vienen realizando aproximaciones a este enfoque, principalmente desde la ciencia política, que convergen en la mayoría de los casos, aunque aportando perspectivas diferentes (en concreto, no todos introducen de forma explícita la dimensión democrática)<sup>82</sup>. Esta situación nos ha hecho estructurar este capítulo de forma que vayan caracterizándose y enlazándose los elementos que componen la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, desde la mayor coherencia posible con los planteamientos que defendemos y realizando en algunos casos una aportación que consideramos original en el debate actual sobre la materia.

En primer lugar se ha tratado de conceptualizar el concepto gobernanza, clarificando terminologías y desgranando los enfoques teóricos subyacentes. Esto nos ha permitido posicionarnos a la hora de concebir la Agenda 21 Local como un instrumento de gran potencialidad en el tránsito hacia la sostenibilidad. En segundo lugar hemos pretendido identificar -en nuestra apuesta por la vertiente democrática-, los elementos más relevantes del marco democrático en el desarrollo de la gobernanza. Posteriormente, hemos tratado de enlazar los conceptos desarrollo humano sostenible (conceptualizado en el capítulo anterior) con el concepto gobernanza democrática, particularizando al nivel local. De esta discusión hemos obtenido el cuerpo teórico básico para abordar la última parte del capítulo. Es decir, esta primera aproximación general ha tenido su concreción en el apartado titulado *las dimensiones de la gobernanza*, en el cual hemos buscado dotar de mayor concreción al término, a partir de la definición de sus principios y cómo estos están en estrecha relación con los del desarrollo humano sostenible. Finalmente, de entre estos principios, hemos apostado por la participación y la rendición de cuentas como los más relevantes para el análisis de la influencia y/o

---

<sup>82</sup> Destacamos, entre otros autores, a J. Meadowcroft, W. Lafferty, K. Farrell, R. Kemp y J. Prats. En España, los trabajos e investigaciones del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (liderado por J. Prats) y de la Universitat Autònoma de Barcelona, de la mano de J. Font, J. Subirats y N. Font entre otros. En sólo unos pocos casos se habla explícitamente de gobernanza para el desarrollo *humano sostenible*, por lo que predomina la propuesta normativa de gobernanza para el desarrollo *sostenible*.

relación de las metodologías de AG21L existentes con la promoción de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible.

## 2.1 EL CONCEPTO GOBERNANZA

El concepto gobernanza no es nuevo, aunque tiene significados diversos. Al igual que con el desarrollo sostenible, nos encontramos con un término a menudo difuso y puesto en boca de instituciones y académicos desde puntos de vista y perspectivas ideológicas incluso contrapuestos<sup>83</sup>. Tanta variación semántica es, según R. Mayntz (2000), consecuencia de cambios de paradigma en la evolución de la teoría de la gobernanza; aunque también, a nuestro entender, deriva de una conceptualización débil y de un cierto oportunismo por parte de algunos de los que emplean la gobernanza en su discurso.

El significado actual del concepto dependerá, basándonos en UN-HABITAT (1999), del **nivel** de gobernanza del cual hablemos (mundial, nacional, local...), de los **objetivos** que quieran alcanzarse a partir de la misma (de desarrollo humano sostenible, por ejemplo) o del **enfoque** adoptado. También dependerá del **ámbito de aplicación** (gobernanza política, social, corporativa...) y del **sistema político** en el que se inserte y quiera promoverse. En nuestro caso, defenderemos como marco más adecuado el régimen democrático, nos detendremos en particularizar la gobernanza a nivel local, le daremos carácter normativo al hablar de su contribución al desarrollo humano sostenible y discutiremos las acepciones de este concepto desde posturas más cercanas a la gobernanza sociopolítica, referida principalmente a los patrones y estructuras de interacción y articulación sociopolítica que operan en los sistemas políticos (Cruz, 2002). Desde este planteamiento caracterizaremos lo que consideramos debería ser la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, manejada desde una perspectiva interpretativa e institucional.

Abordar el concepto gobernanza requiere, por otro lado, clarificar la terminología empleada, por lo que nos encontramos con una primera dificultad: qué término deberíamos utilizar para evitar equívocos. A lo largo del presente documento haremos uso del término español 'gobernanza' para referirnos al concepto anglosajón *governance*. No hay unanimidad sobre qué palabra emplear para traducir a nuestra lengua este término anglosajón, aunque la tendencia es utilizar la palabra gobernanza<sup>84</sup>. De hecho, es posible encontrar infinidad de documentos

---

<sup>83</sup> Como hemos expuesto anteriormente, hay mayores divergencias en la interpretación del desarrollo sostenible que del desarrollo humano.

<sup>84</sup> El término gobernanza ha adquirido una nueva acepción en la lengua española: "[...] el Pleno de la Real Academia Española, en su reunión del pasado día 21 de diciembre de 2000, ha acordado adoptar el término gobernanza. Así, en la próxima edición de su *Diccionario* añadirá al actual registro de *governance* una segunda acepción, que dirá: '2. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e

que traducen el término *governance* por otros como gobernabilidad, gobernación, gobernancia, buen gobierno, etc., con coincidencia de significados en muchos casos. Sin duda no se trata únicamente de encontrar la mejor traducción, sino de emplear la palabra adecuada que incorpore todas las dimensiones y significado del término originario *governance*, ya que “una variación semántica generalmente refleja un cambio de percepción, refleje o no a su vez este último los cambios de la realidad” (Mayntz, 2000). En este sentido, realizaremos una discusión terminológica en la presente investigación que permitirá clarificar cuál es la mejor denominación española para el concepto *governance*. Ello permitirá clarificar el posicionamiento desde el cual interpretar la Agenda 21 Local, para lograr así comprender su potencialidad como vehículo para el tránsito hacia la sostenibilidad.

A la hora de caracterizar la gobernanza haremos uso tanto de las aportaciones provenientes de instituciones e investigadores del campo anglosajón (fuentes de las cuales ha provenido principalmente la teoría política del *governance*), como de aquellas del ámbito latino, aunque en algunos casos no haya concordancia exacta entre los términos empleados<sup>85</sup>. Tendremos en cuenta que el campo de estudio de la gobernanza es multidireccional y complejo, y que su configuración actual proviene de las aportaciones de diferentes disciplinas.

### 2.1.1 Génesis y evolución

La génesis teórica o académica del término *governance* en su acepción actual tiene lugar con la publicación en 1985 del artículo “The Governance of the American Economy: the Role of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behaviour”, de los autores J.R. Hollingsworth, y L.N. Lindberg. A partir de este momento comienza la proliferación de textos políticos en esta materia, teniendo como punto de referencia los documentos emanados de la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Solà, 2000; Mayntz, 2000). Podemos observar que desarrollo sostenible y gobernanza, tal y como se entienden actualmente, emergieron en la misma década, al igual que la propuesta de desarrollo humano. Y que en los tres casos,

---

institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía’.” (extraído de Boletín de la Traducción Española en las Instituciones de la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/71/pyc716.htm>). Según Cruz (año), esta nueva definición enfatiza sobre todo el carácter normativo del concepto *governance*. Y según Prats (2001), esta acepción de gobernanza de la RAE admite el uso de la palabra, pero más bien como sinónimo de gobernabilidad. Recomendamos leer las interesantes reflexiones de Amadeu Solà respecto a las múltiples interpretaciones del término (Solà, 2000).

<sup>85</sup> Cuando apareció este concepto en la cultura política anglosajona a mediados de la década de los ochenta del siglo XX, el término que se adoptó fue *governance*, que tenía el mismo significado precisamente que *government*. Hubo que introducir una nueva acepción para *governance*, lo mismo que ha ocurrido al traducirlo a la lengua española. El nuevo neologismo es en realidad una nueva acepción de una palabra ya existente: gobernanza (Valdivieso, 2002).

además, es a partir de la década de 1990 cuando se expanden internacionalmente. Quizá esta coincidencia cronológica ha influido en los paralelismos que mantienen y en el hecho de sus múltiples interpretaciones, como veremos (Kemp et al, 2005, p.12), a pesar de que el estudio de estos conceptos se ha venido realizando desde diferentes disciplinas.

Hasta hace poco más de quince años, sin embargo, los temas de gobernanza apenas tenían importancia para las instituciones internacionales financieras y de desarrollo; hasta que en una reunión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a finales de 1996, el presidente del primero puso la cuestión de la corrupción en el centro del debate sobre el desarrollo (Kaufmann et al, 2003). La noción de gobernanza entró en el debate sobre desarrollo de la mano principalmente de las instituciones financieras internacionales (González, 2007)<sup>86</sup>. Algunas de las razones que se esgrimen están en la base de este interés renovado por la gobernanza pueden ser las siguientes (Froger et al, 2004, p. 166): la crisis financiera de los gobiernos; el cambio ideológico de la política hacia la esfera comercial como espacio regulatorio; la globalización, con el desarrollo de instituciones transnacionales y organizaciones no gubernamentales; el cambio social y las complejidades crecientes; las críticas del Estado y sus fallos en la gestión de los temas colectivos; la crisis de legitimidad que están sufriendo las instituciones internacionales.

Según Mayntz (2000), el término gobernanza ha incorporado recientemente dos nuevas interpretaciones, ambas insertadas en el interés por desarrollar nuevas formas de gobierno y de relación entre los actores en las sociedades modernas. Por un lado la gobernanza es empleada para indicar un estilo de gobierno diferente, que supere el tradicional control jerárquico a la hora de elaborar las políticas públicas. Esta primera acepción apuesta por una **mayor cooperación entre el estado y otros agentes no estatales** ('mercado' y 'sociedad civil'), mediante redes de colaboración mixtas. El segundo significado es más general y hace referencia a **nuevas formas de coordinación de las acciones individuales**, no sólo las relativas a las instituciones públicas de gobierno. Esta acepción se utiliza para indicar cualquier forma de coordinación social, y no únicamente en el ámbito económico. Según J. Prats este segundo sentido, que amplía el campo semántico de la gobernanza para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales (superando la teoría política), introduce la cuestión de si la gobernanza, como

---

<sup>86</sup> A este respecto M. González hace notar que, justo al contrario de lo que se trata de promover con la gobernanza tal y como es interpretada desde el mundo académico, estas instituciones, precisamente en nombre de la gobernanza, han aplicado políticas de ajuste económico y de disminución del papel del estado. El concepto de buena gobernanza como parte del criterio para prestar ayuda a países en desarrollo entra en 1992 de la mano del informe '*Governance and Development*' del Banco Mundial (Bevir y Rhodes, 2001).

paradigma emergente, puede aportar algo que no aporte una perspectiva institucionalista de la política (Prats, 2001, p. 119)<sup>87</sup>.

El interés por tener en consideración la gobernanza en las políticas de desarrollo se ha acentuado con el paso del tiempo, entre otras cosas, a partir de la evidencia de que una buena gobernanza está relacionada con buenos resultados de desarrollo, tal y como argumentan Kaufmann et al (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 1999)<sup>88</sup>. El influyente informe "Governance Matters" de Kaufmann y colaboradores para el Banco Mundial, fue aplicado a 150 países a partir de un sistema de 300 indicadores de gobernanza elaborado por estos autores. Este estudio ha sido revisado y ampliado en posteriores ocasiones (desde "Governance Matters II" hasta el último, "Governance Matters VI", de julio de 2007), llegando a las mismas conclusiones: la gobernanza favorece el desarrollo<sup>89</sup>. El PNUD también se pronuncia en este sentido, afirmando que "el resultado de la buena gobernanza es el desarrollo, que da prioridad a los pobres, avanza en la causa de la mujer, sostiene el medio ambiente y crea las oportunidades necesarias para el empleo y otro sustentos de la vida (UNDP, 1997, citado en Taylor y Halfani, 2004, p.11). Este enfoque más político del desarrollo del PNUD y de otros organismos que expondremos posteriormente, acompañan la gobernanza con calificativos como 'democrática', 'participativa' o 'empoderadora'.

Sin embargo existen serias críticas al enfoque del Banco Mundial, que interpreta desarrollo principalmente con crecimiento económico, al considerar que no está demostrado que la buena gobernanza anteceda al crecimiento económico (González, 2007). Otras críticas a este enfoque se refieren a la adopción de la

---

<sup>87</sup> A lo largo del presente capítulo iremos desgranando los diversos enfoques de la teoría de gobernanza, lo que nos permitirá observar cómo hay una interpretación ampliamente extendida de la gobernanza donde predomina el institucionalismo.

<sup>88</sup> Algunos de los elementos de un mejor desarrollo para el Banco Mundial son ingresos per cápita mayores, tasas de mortalidad infantil menores o mejora del nivel educativo (Kaufmann, Cari and Zoido-Lobaton, 2003).

<sup>89</sup> Kaufmann cuestiona varias tesis ampliamente extendidas sobre la gobernanza en su informe "Rethinking Governance" de 2003. Estas ideas que desmitifica son (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 2003, p. 3): "(1) corrupción y mal gobierno son sinónimos; (2) tratarlos requiere un enfoque similar en diferentes países; (3) es virtualmente imposible definir y medir los conceptos claves en este campo, y por lo tanto se necesita un enfoque cualitativo "más suave"; (4) para obtener progreso concreto, la atención debe centrarse en las tradicionales medidas de administración del sector público y medidas judiciales/legales; (5) recientemente se ha logrado un progreso constante, al menos gradual, en gobernanza a nivel mundial; (6) la reducción del soborno administrativo dentro de la burocracia del sector público en todos los países en vías de desarrollo debe continuar siendo clave para el control de la corrupción, (7) el progreso significativo es posible tomando un enfoque tecnocrático para la gobernanza y la anticorrupción, abstrayéndose de la compleja dinámica política en el seno de un país y (8), la formación del clima de inversión está esencialmente en las manos de funcionarios del sector público y políticos, y las políticas más importantes para el clima de inversión (tales como incentivos fiscales y regulaciones laborales) están fuera del alcance central del ámbito de la gobernanza".

gobernanza por parte de este organismo para servir a la agenda neoliberal<sup>90</sup>: afianzar el discurso de que es necesario reducir el papel de los gobiernos en favor de otros actores, como las corporaciones y los mecanismos de mercado (Kemp et al., 2005, p. 17). A este respecto, Kooiman argumenta que, al irse difuminando las fronteras entre los sectores público y privado (los intereses ya con frecuencia son compartidos), no debe hablarse tanto de la disminución del rol del Estado (postura más cercana a enfoques neoliberales), sino de cambios en las actividades del gobierno, incorporando mayor participación *de* y cooperación *con* otros actores (Kooiman, 2004).

Además de estas dos vertientes que destacan la importancia de la gobernanza para el desarrollo (buena gobernanza y crecimiento económico y buena gobernanza y desarrollo humano sostenible), González identifica una tercera, que postula que la buena gobernanza aumenta la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Este último enfoque comparte en el fondo la idea de que la ayuda tendrá efectos positivos en el crecimiento económico y, por ende, esto favorecerá el desarrollo.

Lo que podemos apreciar, en general, es la **diversidad de enfoques** empleados al dar forma a la gobernanza, los **objetivos no del todo convergentes** que se persiguen y los **diferentes elementos o dimensiones** que conforman la gobernanza en función de quien la conceptualice. Será objeto de los siguientes apartados profundizar en estas cuestiones.

Para finalizar esta primera aproximación al concepto de gobernanza, haremos uso del siguiente cuadro para ilustrar la evolución de la teoría de la gobernanza y el desarrollo de las dos acepciones que identifica Renate Mayntz, a pesar de que su análisis no aborda la década de 1990 y años posteriores. Entre las décadas de 1950 y 1970 el término se aplicó a la reforma administrativa y en la década de los ochenta se introdujo la perspectiva de las políticas públicas, teorizando el paso de la administración a la gerencia (*management*) público. En los noventa la retórica político-administrativa vino influenciada por el Consenso de Washington iniciado en la década anterior y las reformas integrales del sector público. En las tres etapas, la tónica fue siempre el mantenimiento de la racionalidad instrumental y la neutralidad política (Prats, 2001, p. 113). Como veremos posteriormente, las **nuevas tendencias** sobre la gobernanza de inicios del siglo XX superan el carácter institucionalista, revalorizan el papel del sector público, enfatizan los condicionantes particulares existentes en cada contexto e interpretan la gobernanza como algo que se construye políticamente y, por consiguiente, se conforma a partir de las relaciones de poder en un espacio dado.

---

<sup>90</sup> Estos autores amplían la crítica a la OCDE.

Tabla 2.1: Evolución de la Teoría de la Gobernanza

Período	Paradigma	Características de la teoría y del momento en el cual se inserta	Elementos para la evolución al siguiente paradigma
<b>TEORÍA MODERNA DE LA GOBERNANZA POLÍTICA (en tres etapas)</b> En esta primera fase, en la que se distinguen tres etapas, el término <i>governance</i> tiene realmente la acepción de gobierno más que de gobernanza (*)			
Finales años sesenta	Teorías prescriptivas de la planificación	La planificación se concibe como forma de dirigir o conducir el cambio. Los gobiernos adquieren un papel preponderante dirigiendo el desarrollo socioeconómico. Perspectiva <i>top-down</i> , desde el punto de vista del legislador: paradigma centrado en el gobierno como sujeto de la dirección política y en su capacidad o incapacidad	Al investigar sobre la implementación de las políticas (tercera fase de la teoría moderna de la gobernanza), se percibe que éstas fallan no solamente debido a errores cognitivos en la planificación, o a la ineficiencia de las agencias públicas responsables. Se constata que los destinatarios de las políticas ofrecen resistencia y pueden obstaculizar la consecución de los objetivos programados: necesidad de incorporar la estructura, actitudes y comportamientos del "objeto" del control político.
Años setenta	Estudios empíricos sobre el desarrollo de las políticas: definición de la agenda, selección de los instrumentos, rol de la ley, contexto organizativo.	Decae el entusiasmo por la planificación. Análisis centrado en los factores del contexto que influyen en el desarrollo de las políticas, como es la organización del ejecutivo.	
Segunda mitad años setenta / principios años ochenta	Implementación de las políticas	Implementación de las políticas como punto de referencia para la investigación.	

(\*) Como hemos expuesto, la génesis de gobernanza en su acepción actual mantiene paralelismos con el origen la difusión extendida del desarrollo sostenible. Por tanto, tal y como se muestra en el cuadro de síntesis, la primera extensión o ampliación del paradigma *governance* tiene lugar a mediados de la década de los ochenta del siglo XX.

Período	Paradigma	Características de la teoría y del momento en el cual se inserta	Elementos para la evolución al siguiente paradigma
<b>AMPLIACIONES DEL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA</b>			
Primeros años década ochenta	Extensión 1ª, inclusión de la perspectiva <i>bottom-up</i> : atención a la estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios	Paso de la capacidad de dirección a la posibilidad de ser dirigidos (governabilidad)	
	Extensión 2ª, atención en formas alternativas de gobernanza social. Incluye la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes públicas/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación	Los principios del mercado y la autoorganización horizontal se plantean como alternativas al control político jerárquico. Surgen formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas	
Mediados años ochenta	Combinación de control jerárquico y autorregulación social: no son formas mutuamente excluyentes	Se constata la limitación de la capacidad de las redes públicas/privadas y de la autorregulación social para solucionar los problemas (las redes surgen en sectores de políticas con el poder disperso y requieren cooperación, pero cada agente tiene intereses diferentes)	

*Fuete: elaboración propia a partir de Mayntz, 2000*

Mayntz sin embargo expone el aislamiento que durante mucho tiempo han tenido la teoría de la democracia y la teoría de la gobernanza ente sí. Por tanto, la gobernanza puede adoptar un significado que no incluya plenamente la dimensión democrática. Discutiremos, cuando caractericemos la vertiente normativa de la gobernanza, que la democracia debe ser un elemento central de la misma. Es decir, nos posicionaremos para propugnar que el concepto gobernanza debe llevar incorporado un marco político democrático. Sostendremos también la tesis de que la gobernanza es un elemento imprescindible para el desarrollo humano sostenible, puesto que como argumentaremos posteriormente, los elementos de la gobernanza

están presentes en los principios del desarrollo humano sostenible. Por tanto, ¿puede existir gobernanza que no promueva el desarrollo humano sostenible? O, ¿puede la gobernanza fomentar las dimensiones políticas y sociales (participación, rendición de cuentas, equidad...) pero dejar de lado la dimensión medioambiental o ecológica? Trataremos también de aclarar estas cuestiones.

Mayntz, al igual que otros autores<sup>91</sup>, también advierte de los nuevos desafíos que se presentan en el contexto actual de globalización y a los interrogantes anteriores añade estos otros: ¿es posible hablar de gobernanza transnacional? ¿Cómo afecta a la teoría de la gobernanza política nacional la globalización? O, por otro lado, y siguiendo a Meadowcroft, Farrell and Spangenberg (2005): ¿de qué manera influyen en la gobernanza los problemas globales o los acuerdos y agendas internacionales, en especial en la relación entre los países del Norte con los países del Sur? El Banco Mundial y el PNUD ya en 1999 sugieren que es necesario incorporar el factor de la globalización en el proceso de formulación de políticas urbanas (Pieterse, 2000, p. 7). Pero esta evidencia de la influencia de la globalización puede adoptar diferentes lecturas. Según Bevir y Rhodes (2001), numerosos académicos de la ciencia política argumentan que la globalización y las presiones asociadas han creado una competencia entre estados que hace más o menos imposible el modelo de estado tradicional social-democrático<sup>92</sup>. Evocan que hay un cambio inevitable desde el gobierno y el bienestar a la gobernanza y la liberalización. Pero estos dos autores advierten que detrás de esta interpretación subyace una visión de la gobernanza en la que predomina el declive de la autoridad formal del gobierno. En los siguientes apartados desgranaremos lo que subyace a ésta y otras interpretaciones de la gobernanza.

A pesar del elevado interés que tiene analizar estas últimas cuestiones, no nos detendremos más en ellas, aunque sí se transmitirá la importancia de comprender, para el desarrollo de la gobernanza a nivel local (en el marco de la Agenda 21 Local), la naturaleza e impacto de fenómenos como la globalización.

### 2.1.2. Definiciones y aproximaciones

La gobernanza, como hemos ido adelantando, es un concepto todavía difuso y en construcción (González, 2007), por eso es posible encontrar discursos diferentes (desde el enfoque tecnocrático al enfoque político) que en algunos casos (en la

---

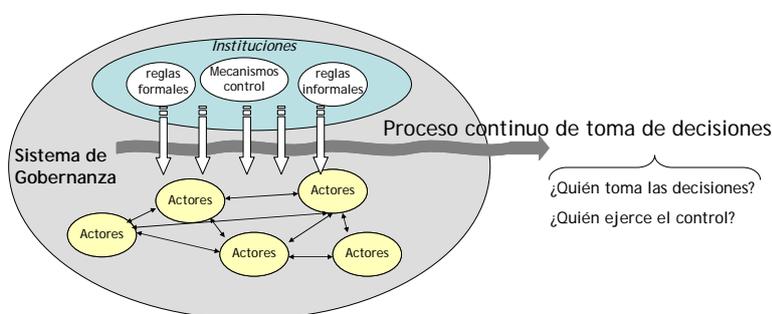
<sup>91</sup> J. Borja y M. Castells ya analizaban en 1997 la compleja relación de ciudades y globalización en su influyente obra "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información".

<sup>92</sup> La cuestión de la influencia de la globalización sobre el régimen político cobrará mayor interés en los siguientes apartados. Autores como Romero (2004, p. 22) exponen que "en el plano político, la globalización potencia el debilitamiento del poder de las instituciones y, en general de los ciudadanos para decidir su propio destino, con lo que esto supone de pérdida del potencial de los mecanismos democráticos de participación".

ayuda oficial al desarrollo, por ejemplo) han ido confluyendo. También podremos observar cómo algunos organismos y académicos emplean el término gobernanza para expresar realmente gobernabilidad (Prats, 2003). Pero sobre esta confusión de terminologías volveremos en el siguiente apartado.

Por gobernanza podemos entender esencialmente “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico y que forjan la interacción<sup>93</sup> 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.” (Peris, Acebillo y Calabuig, 2007). Kooiman (2004) acuña el término gobernanza sociopolítica o interactiva a aquella fundamentada en interacciones amplias entre los que gobiernan y los gobernados, pero con una diferencia fundamental frente a modelos tradicionales: gobernar ha dejado de ser un proceso unidireccional<sup>94</sup>. Y precisamente debido a las características propias de las sociedades modernas: diversidad, complejidad y dinamismo.

Fig. 2.1: Entramado estructural de la gobernanza



Fuente: elaboración propia a partir de Graham et al, 2003 y Kooiman, 2004

La gobernanza se centra tanto en las interacciones entre actores (públicos, privados, sociedad civil), como en el proceso a través del cual las sociedades toman sus decisiones (teniendo presentes las preguntas relacionadas con el poder<sup>95</sup>), como aspectos estratégicos sobre quién debe participar en las decisiones y en qué términos (Graham, Amos y Plumptre, 2003). La noción de gobernanza tiene como punto de partida la idea de que el poder y la autoridad están distribuidos entre

<sup>93</sup> Considerada como una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades, distinguiéndose un nivel de acción o intencional (nivel de proceso) y un nivel estructural o contextual (aspecto estructural) (Kooiman, 2004, p. 177).

<sup>94</sup> “Hacer las cosas juntos” es según Kooiman (2004) un elemento presente en la realidad de la gobernanza, ya sea bajo la forma de colaboración o de cooperación.

<sup>95</sup> ¿Quién toma las decisiones? (desde la noción de participación), ¿quién ejerce el control? (desde la noción de rendición de cuentas). Sobre la cuestión del poder nos detendremos especialmente al hablar de la participación como dimensión de la gobernanza.

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 (Peris, Acebillo y Calabuig, 2007), aunque en el presente trabajo nos centraremos en el primer nivel.

La siguiente interpretación de la gobernanza ya introduce elementos normativos, al centrarse en la intencionalidad de ésta. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gobernanza puede definirse como “el ejercicio de autoridad administrativa, económica y política en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos legales y obligaciones. Gobernanza incluye el estado, pero trasciende al mismo al tener en cuenta al sector privado y la sociedad civil. Ocurre cuando las normas y prácticas sociales dan poder y fortalecen a la gente para tomar cada vez más mayor control sobre su propio desarrollo, de forma que no afecte a los derechos aceptados de los otros” (UNDP, 1997). La idea central de esta definición y caracterización es la adquisición y desarrollo de capacidades, en consonancia con el enfoque de las capacidades, planteamiento que forma parte de la teoría del desarrollo humano (el desarrollo humano como paradigma alternativo de desarrollo se gesta, como expusimos en el Capítulo 1, precisamente en la órbita del PNUD a principios de los años 90 del pasado siglo). Así mismo este organismo enfatiza la dimensión institucional: “En este contexto *governance* para el PNUD significa hoy el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 1999, p. 8, citado en Prats, 2001, p. 114). Es decir, existe un marco o conjunto de circunstancias en la línea del discurso de Kooiman (estructuras sociales, reglas, procedimientos...), que limita, amplía y al mismo tiempo condiciona el nivel de acción.

Según *The Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences* definió en 1996, “gobernanza se refiere al proceso por el cual los elementos en la sociedad ejercen poder, autoridad e influencia y promulgan políticas y decisiones concernientes a la vida pública y al desarrollo económico y social. Gobernanza es una noción más amplia que gobierno. Envuelve la interacción entre esas instituciones formales y aquellas de la sociedad civil.” (citado en UN-HABITAT, 1999 y en Solà, 2000). Esta definición destaca la idea de que la toma de decisiones (en el ámbito público) y la creación de reglas y procedimientos para tomarlas es compartida entre todos los actores políticos. Y que dichas decisiones se orientan al desarrollo (económico y social). Sin embargo, bajo nuestro punto de vista, se asemeja más a la gobernabilidad que a la gobernanza.

La *Comisión on Global Governance* (UN-HABITAT, 1999) caracteriza la gobernanza de esta manera: [la gobernanza] “engloba tanto a lo gubernamental como a las ONG, movimientos ciudadanos, transnacionales, etc. Incluye instituciones y regímenes formales, así como acuerdos informales que la gente y las instituciones han acordado”. En esta definición también se enfatiza que la gobernanza no es algo exclusivo de los gobiernos o del sector público, sino que descansa en las relaciones, y carácter de estas, entre todos los actores de la sociedad.

El Banco Mundial comprende la gobernanza “como las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país<sup>96</sup>. Esto incluye (i) el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) la capacidad del gobierno para formular e implantar de forma efectiva políticas robustas; y (iii) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre sí<sup>97</sup>” (Kaufmann et al, 1999, p. 1). Esta definición se centra principalmente en las cuestiones de gerencia pública.

El Banco Mundial define la *buena* gobernanza según los siguientes atributos<sup>98</sup> (UN-HABITAT, 1999): (i) elaboración de políticas de forma previsible, abierta y comprensible; (ii) una burocracia empapada de un *ethos* profesional que la haga actuar por el fomento del bien público; (iii) estado de derecho; (iv) procesos transparentes; (v) fuerte participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, fomentando el debate público; (vi) necesaria renovación política; y (vii) fomento de las asociaciones no gubernamentales o de base. Por tanto, la gobernanza pobre según este organismo vendría dada por la forma arbitraria de elaborar políticas, la existencia de burocracias irresponsables y de sistemas legales injustos, el abuso del poder ejecutivo, una sociedad civil no comprometida con la vida pública y la corrupción generalizada.

La atención del Banco Mundial en la gobernanza refleja el empuje a nivel mundial hacia la liberalización política y económica (Bevir, 2006). Este enfoque de la gobernanza destaca temas como la mayor capacidad de reacción y responsabilidad del estado y el impacto de esos factores en la estabilidad política y en el desarrollo económico (UN-HABITAT, 1999). Esta perspectiva del Banco Mundial coincide con la corriente que se va extendiendo durante la década de los noventa en el campo de la cooperación al desarrollo: se diluye el dogma de la neutralidad política en la

---

<sup>96</sup> Las referencias más directas del Banco Mundial al concepto gobernanza se encuentran en el *World Development Report* de 1991 y en *Governance and Development*, de 1992 (Graña, 2005a:29)

<sup>97</sup> Tal y como reconoce el Banco Mundial en su informe “Governance Matters” (Kaufmann, 1999), no existe una única definición de gobernanza, y la que maneja esta institución recoge las sugerencias del Institute for Governance, el IDEA y el FMI.

<sup>98</sup> Como posteriormente se verá, algunos de estos atributos conformarán el índice WGI desarrollado por esta institución para medir el grado de gobernanza de un país.

cooperación y se acepta la democratización<sup>99</sup> (la gobernabilidad democrática) como un objetivo legítimo de desarrollo (Prats, 2001). La nueva filosofía del ajuste estructural representada por la buena gobernanza y los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, justificarían la relevancia otorgada a la sociedad civil y al desarrollo participativo<sup>100</sup> (Froger et al, 2004).

Podemos encontrar otras definiciones de gobernanza que enfatizan la pluralidad de actores que participan en los procesos de toma de decisión, el sistema de reglas (formales e informales<sup>101</sup>) y patrones de interacción existente entre los mismos (elemento estructural de la gobernanza), la calidad de dichas interacciones, el carácter dinámico -no estacionario- de la gobernanza o las relaciones de poder.

“Gobernanza es aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión (considerando actores relevantes tanto a los poderes locales públicos como a los actores sociales y económicos).” (Alcozaba et al, 2002)

“La gobernanza es un proceso por el cual las sociedades o las organizaciones toman sus decisiones importantes, determinan a quién involucran en el proceso y cómo rendirán cuentas. Como al ser proceso es difícil de observar, los estudiosos de la gobernanza tienden a centrar la atención en el sistema o marco de gobernanza sobre el cual descansa el proceso; esto es, los acuerdos, procedimientos, convenciones o políticas que definen quién toma poder, cómo se toman las decisiones y cómo se rinden cuentas” (Graham et al, 2003)

“La gobernanza versa sobre cómo se logra actuar, a través de qué tipo de interacciones (deliberativa, negociación, autorregulación o elección autoritaria) y hasta qué punto se adhieren los actores a las decisiones colectivas” (Kemp et al, 2005, p. 17).

---

<sup>99</sup> Coincidiendo curiosamente con una generalizada y creciente desafección política según Prats: los ciudadanos creen más que nunca en la democracia, pero confían cada vez menos en sus instituciones. Ante esta ‘recomendación’ de que los espacios democráticos son necesarios para el desarrollo, Gaventa (2006, p. 9) se cuestiona si las instituciones democráticas que emergen de experiencias del Norte son apropiadas a las condiciones históricas del Sur; y si la democracia en sí misma podrá abordar los problemas de pobreza, inequidad creciente y justicia social.

<sup>100</sup> Estos autores destacan el rol predominante de las Instituciones de Bretton Woods al establecer las prioridades, por lo que la participación efectiva es realmente centralizada y altamente selectiva.

<sup>101</sup> Como reglas formales podemos tener leyes, sanciones, procedimientos administrativos... Y como reglas informales podemos encontrar normas, valores, ideologías, costumbres, actitudes, etc.

Para UN-HABITAT<sup>102</sup> finalmente, la gobernanza (aplicada al ámbito urbano<sup>103</sup>, es decir, descendiendo al nivel local) podría definirse de la siguiente forma e incorporaría los siguientes aspectos:

- “La gobernanza urbana es la suma de las muchas formas que los individuos y las instituciones públicas y privadas planifican y gestionan los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo a través del cual pueden acomodarse los intereses conflictivos o diversos y puede llevarse a cabo la acción cooperativa. Incluye las instituciones formales, además de los acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos” (UN-HABITAT, 2002)
- “es conceptualmente más amplia que gobierno: el poder reside tanto dentro como fuera de la autoridad formal y las instituciones del gobierno.
  - es más amplia que gestión: también engloba la administración y la implementación.
  - enfatiza el proceso. La gobernanza reconoce que las decisiones que se toman se basan en complejas relaciones entre muchos actores con prioridades diferentes. El proceso se centra en el progreso en la toma de decisión y la implementación. La gobernanza se percibe como un ambiente en el que los diferentes actores pueden asumir la pertenencia<sup>104</sup> del proceso de desarrollo de la ciudad y la gestión de sus propias comunidades”. (Taylor y Halfani, 2004, p. 13).

La gobernanza en definitiva<sup>105</sup>, “describe formas alternativas de gestionar la complejidad, el dinamismo y la diversidad de los sistemas socio-políticos, siendo una forma de gobierno no jerárquico, basado en redes” (Kooiman, 2004 y Kooiman, 1993, citado en Font, 2001, p. 15). “Se refiere a los patrones o estructuras que emergen de un sistema sociopolítico, como el resultado común de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman, 1993, p. 258, citado en Cruz, 2002). El estudio de la gobernanza trataría de explicar la forma en la que los diversos actores implicados en el proceso político articulan sus

---

<sup>102</sup> Organismo de NNUU para los Asentamientos Humanos.

<sup>103</sup> UN-HABITAT lanzó en 1999 la denominada Campaña Global de Gobernanza Urbana, para apoyar la implantación de la Agenda Habitat y contribuir así a la erradicación de la pobreza mediante la mejora de la gobernanza urbana. La Campaña busca incrementar la capacidad de los gobiernos locales y otros actores para poner en práctica la buena gobernanza urbana. Como se ha descrito en el Capítulo 1, la Agenda Habitat apoya explícitamente las iniciativas Agenda 21 Local.

<sup>104</sup> La idea de pertenencia también aflora en la definición expuesta de Kemp et al (2005), refiriéndose al grado de adhesión colectiva de los actores a los acuerdos o decisiones tomados.

<sup>105</sup> Para mostrar de nuevo la diversidad de traducciones del concepto *governance*, es posible encontrar la denominación ‘gobierno relacional’, traducción acuñada en español por Quim Brugué y Ricardo Gomà (Font, 2001, p. 15).

preferencias, recursos e intereses, definen su participación y exploran sus expectativas en el proceso político de toma de decisiones (Cruz, 2002).

Muchos académicos e instituciones se han centrado casi exclusivamente en el tema de la legitimidad política, que es la variable dependiente de una gobernanza efectiva (UN-HABITAT, 1999). Este enfoque otorgaría mayor relevancia o responsabilidad en la consecución de una 'buena' gobernanza a los gobiernos. Retomaremos esta idea en posteriores apartados.

### 2.1.3. Clarificación terminológica

Pretendemos en este apartado mostrar algunos de los argumentos que permiten diferenciar el término gobernanza de otros manejados habitualmente. Puesto que la reflexión sobre la gobernanza recoge el propósito de la ciencia política de ofrecer nuevas formas de gobierno -nuevos modelos de funcionamiento, coordinación y regulación de las redes de poder e interdependencia en las sociedades modernas- (Solà, 2002), es importante clarificar la terminología empleada, de forma que haya una total y clara comprensión del término gobernanza en el presente trabajo.

#### Gobernanza no es igual a gobierno

Gobernanza no es sinónimo de gobierno (UNDP, 1997; Pieterse, 2000; Taylor y Halfani, 2004; Graham et al, 2003; Kooiman, 1993, en Kemp et al, 2005; Kooiman, 2004)). Esta afirmación ha quedado ampliamente demostrada a lo largo del tiempo, a medida que la teoría política sobre la gobernanza ha ido evolucionando. Si el gobierno denota el ejercicio de dirección, autoridad y control por el Estado (Pieterse, 2000, p.13), la gobernanza se refiere entonces (de forma parcial), a cómo los gobiernos y otras organizaciones interactúan, a cómo se relacionan con los ciudadanos y a cómo se toman las decisiones en un mundo complejo (Graham et al, 2003, p. 1). Por tanto, la gobernanza trasciende los conceptos relacionados, como estado, gobierno o buen gobierno, aunque mantiene una estrecha relación con ellos. De hecho, muchos de los elementos y principios subyacentes al concepto de "buen gobierno"<sup>106</sup> han llegado a ser parte integral del significado de gobernanza (UN-HABITAT, 1999). La gobernanza, simplificando, sería el gobierno más la participación de la sociedad civil, promoviendo una mayor horizontalidad en la elaboración e implementación de las políticas (Valdivieso, 2002). La noción de gobernanza destacaría el importante y creciente papel de los acuerdos formales e informales en la economía política, superando la imagen habitual de estructuras formales que dominan a las personas (Kemp et al, 2005, p.17). Sin embargo, es

---

<sup>106</sup> "El término gobernanza integra en muchos casos pero trasciende en gran medida el significado de buen gobierno" (Solà, 2001).

interesante señalar que la tendencia ha sido desplazar (incluso en exceso) el centro de atención en el proceso de gobierno desde la acción gubernamental (considerándola como menos deseable por ser *top-down*) hasta la gobernanza (considerándola como el “buen camino”, al primar procesos *bottom-up*). Algunos autores (Evans et al, 2006) advierten de que, siendo central para la sostenibilidad, la gobernanza es una parte del proceso de gobierno<sup>107</sup>, que surge precisamente de la interacción entre la gobernanza y el ejercicio de gobierno, referido este último al aparato estatal. Y que no debe menospreciarse el papel que juegan los gobiernos en el tránsito a la sostenibilidad.

### Gobernanza no es sinónimo de gobernabilidad

Tampoco es posible encontrar un único significado para el término gobernabilidad. Según Alcozaba et al (2002), la gobernabilidad es el atributo de los sistemas sociopolíticos que depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades (los requisitos institucionales para una buena gobernanza) y las capacidades organizativas, de gestión, políticas y sociales para alcanzar los objetivos planteados (los objetivos de desarrollo sostenible, por ejemplo). Según estos autores, “un sistema de gobernanza tendrá más gobernabilidad cuanto más previsible, transparente y legítimo sea el marco institucional que lo constituye” (Alcozaba, Queralt y Rodó, 2002, p. 12). La gobernabilidad haría referencia a la capacidad de un sistema social para reconocer y hacer frente a sus desafíos, concretándose en la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva al respecto: capacidades institucionales como el liderazgo, la participación social, la coordinación y cooperación, la prevención y gestión de conflictos, el acceso a la información y al conocimiento útil.

Otras acepciones de la gobernabilidad serían “manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre sociedad civil y Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos de gobierno (González, 1995) o, en la misma línea, la “capacidad del gobierno para satisfacer las demandas sociales y convertirlas en políticas públicas y leyes” (Prats, 2003). Joan Oriol Prats distingue entre gobernanza, como el entramado institucional y variable independiente, y la gobernabilidad, como la capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional y, por tanto, variable dependiente. Se trataría de conceptos complementarios y no excluyentes. La gobernanza sería planteada como la interacción entre actores estratégicos (interacción influida por la arquitectura institucional) que proporcionaría capacidad para que el sistema político se reforzara a sí mismo y lograra hacer políticas efectivas (la

---

<sup>107</sup> Estos autores distinguen entre lo que hemos traducido como proceso de gobierno (*governing process*), gobierno referido al ejercicio desde el aparato estatal (*government*) y gobernanza (*governance*) en relación a la esfera del debate público.

governabilidad). Es decir, la gobernabilidad quedaría como la “capacidad del sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo” (Prats, 2003). Este autor critica las corrientes de la gobernanza impulsadas por el Banco Mundial y el PNUD, pues considera que no distinguen entre gobernanza y gobernabilidad.

Kooiman entiende la gobernabilidad en un sentido parecido a J.O. Prats<sup>108</sup>, puesto que la contempla como “la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo entre las necesidades y las capacidades de gobernanza”<sup>109</sup>. Pero Kooiman destaca especialmente que necesidades y capacidades son interdependientes, rompiendo la visión tradicional de que las necesidades pertenecen a la sociedad y las capacidades provienen del gobierno (Prats, 2001, p. 117-118). En este sentido y en el mismo documento, Prats afirma que la gobernabilidad es una cualidad que debe postularse de las sociedades y sistemas sociales, no de sus gobiernos (Prats, op cit, p. 120).

Por otro lado, C.N. Cruz (2002) afirma que la gobernabilidad (democrática) se asocia a conceptos como orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, mientras que la gobernanza (democrática) se asocia a conceptos como co-dirección, interacción y cogestión, entre actores políticos y sociales. La gobernabilidad haría referencia a un atributo sistémico; en concreto, a la capacidad de tomar decisiones políticas e implementarlas mediante los cauces institucionales y las reglas del juego que se establecen en los sistemas democráticos; se referiría más a la capacidad de gobierno o gubernativa (Cruz, 2002).

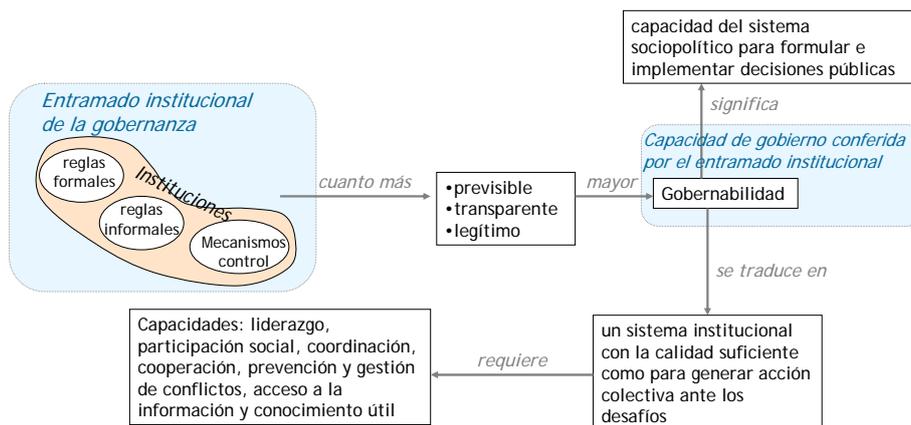
La siguiente figura, basada en Prats (2003) y Alcozaba et al (2002), trata de clarificar de manera gráfica la relación entre gobernanza y gobernabilidad, aunque la imagen de gobernanza que muestra es básicamente el sistema o marco de gobernanza, en detrimento del proceso de gobernanza (esta distinción entre proceso y sistema ha sido expuesta en la definición de Graham et al, 2003).

---

<sup>108</sup> Prats de hecho toma como referente a Kooiman para realizar la distinción entre gobernanza y gobernabilidad.

<sup>109</sup> No habría gobernabilidad sin ese ajuste efectivo, y ese ajuste a su vez dependería de las estructuras de gobernanza (Prats, 2001).

Fig. 2.2. Relación entre gobernanza y gobernabilidad



Fuente: elaboración propia a partir de Alcozaba et al (2002) y Prats (2003)

### ¿Significa lo mismo gobernanza que buena gobernanza?

Si atendemos a la caracterización de gobernanza que realiza UN-HABITAT (Taylor y Halfani, 2004), "se trata de un concepto neutral, en el sentido que los actores, mecanismos y procesos pueden producir resultados positivos o negativos. Por eso se introduce la noción de "buena gobernanza urbana"<sup>110</sup>, que se refiere a aquella gobernanza que promueve un desarrollo sostenible, con énfasis en la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social. Sin embargo, adoptar la noción buena/mala gobernanza<sup>111</sup> supone introducir un juicio de valor positivo o negativo. Esta noción sobre la calidad de la gobernanza o del gobierno pivota desde los años noventa del siglo XX en la actividad del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, instituciones que condicionan la ayuda al desarrollo a la calidad de las instituciones públicas de un país (Solà, 2000; Sosa, 2004; González, 2007, p. 17<sup>112</sup>). La noción de gobernanza va derivando hacia la de 'buena gobernanza' a mediados de los noventa impulsada por el Banco Mundial, aunque ahora ya se ha extendido su uso a numerosos actores internacionales y locales (Graña, 2005a). Se

<sup>110</sup> Por su propia razón de ser y trabajo que desarrolla (en el marco de las ciudades) UN-HABITAT maneja principalmente el concepto de gobernanza urbana.

<sup>111</sup> Al respecto de la 'mala gobernanza', González argumenta que la mala gobernanza global, refiriéndose a los procesos históricos que han condicionado el desarrollo político en países del Sur (del cual han sido cómplices los países ricos), "auspiciada por omisión o por acción por los países más ricos, está en la raíz de buena parte de los problemas de gobernanza doméstica" (González, 2007, p. 26).

<sup>112</sup> La condicionalidad ya no solo comprenderá reformas de tipo financiero, comercial o fiscal, como la agenda del Consenso de Washington, sino que incorporará las cuestiones relacionadas con la gobernanza (según la interpretan estas instituciones financieras) y las instituciones. Este enfoque, como iremos desvelando, se centra en el crecimiento económico y la eficacia de la ayuda.

trata de una adjetivación conceptual con claro interés normativo (Cruz, 2002). Quienes emplean el concepto de buena gobernanza y lo califican de neutral, en el fondo introducen intencionalidad normativa al caracterizar la calidad de las relaciones entre actores, o al definir una serie de principios o componentes de la (buena) gobernanza, como veremos en el apartado 2.3.

Trataremos de identificar en el presente capítulo si las dimensiones de la gobernanza que consideramos permiten caracterizarla, imprimen o no calidad (buena o mala gobernanza) a este concepto, de forma que cuando hablemos de gobernanza, estemos planteando (o no) una nueva forma de entender el funcionamiento de la sociedad que sea acorde con la promoción de valores y actitudes que permitan transitar hacia el desarrollo humano sostenible.

#### 2.1.4. Narrativas de la gobernanza: las controversias

Una vez expuestas diversas definiciones generales de la gobernanza, y antes de proseguir con una caracterización más detallada de la misma que nos permita descender a un plano más operativo, conviene reflexionar sobre la fundamentación ideológica y las bases epistemológicas sobre las que se han construido las propuestas más significativas. Esto nos permitirá desarrollar una conceptualización de la gobernanza que resulte válida para comprender las transformaciones políticas que estimula la Agenda 21 Local. Tomaremos en este sentido las ideas de Bevir y Rhodes (2001) para identificar las diversas narrativas en torno a la gobernanza. Siendo la narrativa, según estos autores, una forma de explicación que desglosa las acciones humanas en términos de creencias y deseos de los actores que están presentes en la base de las diferentes percepciones de la realidad.

En los apartados anteriores se ha dejado entrever cuál era la perspectiva o la teoría subyacente a cada interpretación de la gobernanza. Con la propuesta de Bevir y Rhodes pretendemos llevar a cabo un análisis más sólido de las impresiones iniciales, lo que nos permitirá posicionarnos mejor antes las diversas interpretaciones de la gobernanza, en términos de las creencias y deseos de los actores que las han promovido.

Las narrativas que estos autores tipifican en la gobernanza las denominan: narrativa neoliberal, narrativa institucional y narrativa interpretativa. En un trabajo posterior, Bevir (2006) identifica dos perspectivas diferentes a la hora de conceptualizar e interpretar la gobernanza democrática: por un lado, una perspectiva denominada 'de sistemas' (*system governance*), que agrupa a las narrativas neoliberal e institucional (incluyendo las aportaciones del neo-institucionalismo y del comunitarismo); por otro lado, una perspectiva acuñada como 'radical', con la que se refiere a la democracia participativa.

## Narrativa neoliberal

Desde esta narrativa, la gobernanza se entiende en términos de eficiencia o de eficacia en el sector público, a conseguir mediante acciones en la línea de alcanzar un Estado mínimo<sup>113</sup> (en consonancia con las medidas del Consenso de Washington). Esta narrativa o enfoque de la gobernanza<sup>114</sup> es manejado por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE, quienes enfatizan las ineficiencias de la burocracia o la competitividad entre estados. “Menos gobierno y más gobernanza” sería la consigna, en palabras de Osborne y Blaeber (Bevir y Rhodes, 2001, p. 3).

Una de las razones de esta interpretación de la gobernanza por parte del Banco Mundial obedece a que, como hemos expuesto en el apartado anterior, este organismo debe velar para que la ayuda al desarrollo que maneja en proyectos y en inversiones de diversa envergadura y tipología sea efectivamente destinada al fin que se propuso (Solà, 2000). Como ya argumentamos en el apartado 2.1.2., este adecuado manejo de los recursos económicos y financieros requeriría para su consecución de una “buena” gobernanza, especialmente en lo que se refiere al papel de los gobiernos y las administraciones públicas<sup>115</sup>. Algunos analistas consideran positivo este nuevo enfoque del Banco Mundial, ya que muestra un interés mayor por la legitimidad, la participación ciudadana o los derechos humanos. Sin embargo, para otros, “los países beneficiarios seguirán siendo instados a desregular y liberalizar sus economías, a abrir fronteras a la inversión extranjera y a los intercambios comerciales [...] Las decisiones de política económica continuarán siendo tomadas a espaldas de la opinión pública” (Graña, 2005<sup>a</sup>, p. 28).

Aun siendo importante y necesario este enfoque de la eficacia, a nuestro entender es reduccionista e instrumentalista por varios motivos.

En primer lugar, atendiendo directamente a la caracterización de la gobernanza que propone el Banco Mundial en su informe *Governance and Development*<sup>116</sup>, observamos cómo la gobernanza se reduce a los aspectos de reforma de la función pública, de forma que se generen condiciones adecuadas para la aplicación del paquete de reformas que promueve este organismo. Así: “esta noción se define como una buena gestión administrativa del sector público con eje en cuatro

---

<sup>113</sup> Mercantilización, nuevas técnicas de gestión, recorte de personal, presupuestos más estrictos.

<sup>114</sup> Según Bevir y Rhodes (2001), la narrativa neoliberal de la gobernanza tiene una relación complementaria con la teoría de la elección racional, teniendo ambas sus raíces en la economía neoclásica. El interés de los teóricos de la elección racional de extender ésta del campo económico al político, radicaría en la idea de que las acciones son producto de la búsqueda de maximización de la utilidad de los individuos como opción estratégica.

<sup>115</sup> Como veremos en el apdo. 2.3.1, el Banco Mundial entiende la buena gobernanza como ausencia de corrupción, calidad regulatoria o aplicación de las normas del derecho.

<sup>116</sup> The World Bank, Washington D.C., 1992.

asuntos: i) marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos en un contexto jurídico competente independiente; ii) responsabilización de los funcionarios públicos por sus acciones (rendición de cuentas); iii) información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos; iv) transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable sobre los hombres públicos y los operadores económicos” (Graña, 2005a, p. 29).

Por otro lado, se introduce con esta interpretación de la (buena) gobernanza una matriz analítica muy concreta (que además se antepone a otras y no se pone en duda): economía de mercado, responsabilidad y respeto a los compromisos; pero este planteamiento, como algunos autores argumentan, ha traído consecuencias nefastas para muchos países, en concreto América Latina: “las reformas institucionales destruyeron estructuras preexistentes sin contribuir a soluciones más democráticas, eficaces y estables” (Graña, 2005<sup>a</sup>, p.32). A pesar de introducir un enfoque de protección de los más vulnerables de la sociedad, sobre todo en países donde este grupo constituye la mayoría de la población, las necesidades presupuestarias chocan con los recortes presupuestarios que el modelo del Banco Mundial y otros organismos imponen para el saneamiento de la economía.

De Alcántara desgrana algunos de los posibles criterios que podrían superar estas deficiencias en el enfoque de la gobernanza orientado a la eficacia: i) abandonar la idea de un único esquema de gobernanza aplicable a todos los casos; ii) sustituir una propuesta tecnocrática de reforma por el diálogo abierto sobre los posibles cambios; iii) evitar el análisis por separado de la reforma institucional y de la política macroeconómica (de Alcántara, 1998, en Graña, 2005a, p.33).

### **Narrativa de redes o institucional**

Bevir y Rhodes exponen que la alternativa más significativa al neoliberalismo proviene de los académicos de la ciencia política que definen gobernanza en términos de redes, concebidas éstas como consecuencia no prevista de las políticas neoliberales. La gobernanza se caracterizaría desde este punto de vista por organizaciones dependientes del poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. Esta narrativa de la gobernanza como redes evoca el enfoque institucionalista, preocupándose de la dinámica de funcionamiento de las redes de influencia recíproca que configuran de manera efectiva los procesos de elaboración y formulación de políticas (Peris, Acebillo y Calabuig, 2007, p. 30). Desde este punto de vista, la pérdida de autonomía de los estados-nación, fruto de la globalización, deriva en una adaptación a la nueva situación en la que el centro ya no lo ocupa el Estado sino el marco institucional que regula sus interacciones con otros actores. La razón fundamental del poder público no habría cambiado, sino sus

formas organizativas, que pasarían de una distribución jerárquica a una nueva relación de redes (Farinós, 2005). Desde esta interpretación, las redes serían una forma organizativa que surge como consecuencia directa de los procesos políticos y económicos de los últimos tiempos, en oposición tanto a la nueva gerencia pública (menos burocracia y más mercado) como a la jerarquía estatal previa. La fundamentación de esta narrativa en los planteamientos institucionalistas, da como resultado que sean las instituciones, en términos de reglas y normas, las que expliquen y determinen el comportamiento de los actores<sup>117</sup>. Vistas así, las instituciones podrían ser consideradas como relativamente fijas. Según argumenta Bevir (2006), la mayor deficiencia de las narrativas neoliberal e institucional radicaría en su visión pragmática de la participación (darle a ésta importancia, pero como medio para alcanzar mayor eficacia y eficiencia).

### Narrativa interpretativa<sup>118</sup>

Frente a las narrativas neoliberal e institucional, surge la propuesta de una tercera narrativa que Bevir y Rhodes denominan interpretativa y con la cual coincidimos en mayor medida al tratar la gobernanza. Esta narrativa emerge ante las deficiencias de las otras dos, que muestran la realidad sociopolítica como algo predeterminado<sup>119</sup>. Ante esta visión, la narrativa interpretativa asume que la realidad sociopolítica se construye intersubjetivamente a través del diálogo, cuyas características determinan el sistema de gobernanza dado. Es decir, la gobernanza se entendería como el resultado contingente de la creatividad social y la disputa política derivada de conjuntos de creencias en conflicto (Bever y Rhodes, 2001).

Pero, ¿qué nos aporta el paradigma interpretativo de la gobernanza? Permite tomar en consideración las preferencias particulares derivadas de las creencias y deseos de los actores; consigue superar la visión que interpreta las instituciones desde el determinismo, al descubrir que éstas son consecuencia de la diversidad de modos en que las personas las interpretan y actúan; no se cierra en patrones institucionales y democráticos prefijados, sino que puede integrar nuevos enfoques centrados en la participación ciudadana que abren perspectivas en el tránsito hacia la sostenibilidad; incorpora en el debate sobre la gobernanza la especificidad de contextos, al afirmar que los procesos de gobernanza son dependientes de dichas especificidades (históricas, socioculturales, políticas, económicas...). En definitiva, desde esta narrativa, el sistema de gobernanza que permite a una sociedad

---

<sup>117</sup> March y Olsen (1989) citado en Peris, Acebillo y Calabuig (2007).

<sup>118</sup> Nos basaremos en adelante en Peris, Acebillo y Calabuig (2007) para desarrollar el hilo argumental que explica la narrativa interpretativa.

<sup>119</sup> La narrativa interpretativa no niega los aspectos institucionales de la gobernanza (al contrario, valora como muy positiva la revalorización del papel del estado y la estructura de redes), pero supera esta narrativa al tener en consideración la capacidad de los actores de modificar las propias instituciones.

organizar el modo como adopta sus decisiones importantes sería construido dialécticamente por los propios actores de ese sistema.

## 2.2 LA VERTIENTE NORMATIVA DE LA GOBERNANZA

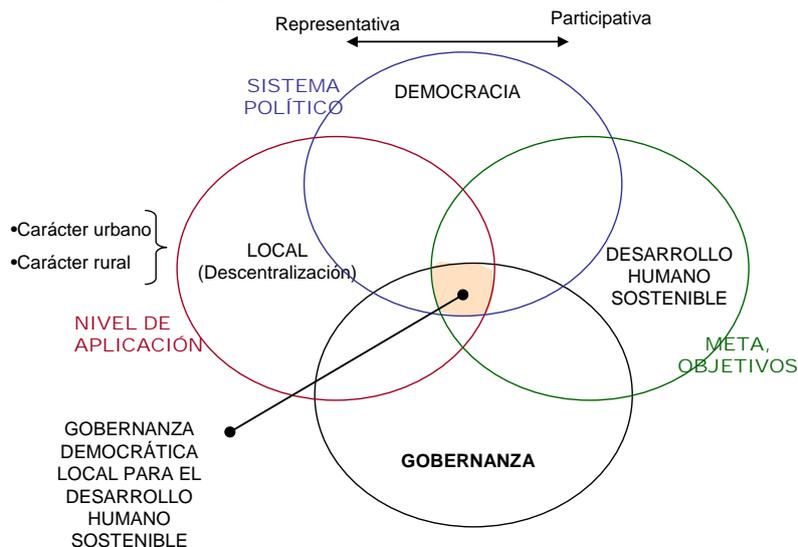
*“Eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas públicas no solamente a través de sus acciones, en urbanismo entre otras, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente, que puedan ejercer estos derechos en la ciudad, y que puedan luchar por su total inserción en la vida urbana”. (Borja, 2001, p.56)*

Hasta el momento nos hemos centrado en una vertiente más analítica de la gobernanza -qué entendemos por gobernanza-, definiendo la misma como un “conjunto de interacciones e instituciones a través de las cuales los actores ejercen su poder para influir en la dirección de una determinada sociedad” (Peris, Acebillo, Calabuig, 2007, p.36). Sin embargo, y aunque como hemos expuesto con anterioridad desde algunos sectores se apele a la neutralidad del término, identificamos en la gobernanza también una vertiente más normativa, referida al ‘para qué’ la queremos: ¿hacia dónde se desea se oriente la dirección sobre la que se quiere influir a través de la gobernanza? ¿Cuáles son los objetivos a alcanzar por las políticas públicas? ¿Cómo van a regirse los procesos de resolución colectiva de problemas?

En coherencia con los postulados que defendemos, la discusión ahora no se limitará tanto a determinar *qué* es la gobernanza, sino a *cómo* debe ser la gobernanza *para* promover el desarrollo humano sostenible. Sin embargo, en la medida en que un aspecto condiciona al otro, la distinción entre los aspectos analítico y normativo de la gobernanza se diluye inevitablemente.

La siguiente figura esquematiza las ideas fundamentales que sostienen nuestro trabajo y que se desarrollarán de forma completa en éste y en el siguiente apartado: gobernanza en el marco político de la democracia, aplicada al nivel local y para la consecución de la sostenibilidad, adoptando un desarrollo centrado en la persona:

Fig. 2.3: La gobernanza desde la interconexión de conceptos.



fuelle: elaboración propia

### 2.2.1 El marco democrático en el desarrollo de la gobernanza

*“El ‘piloto’ fundamental del desarrollo sostenible debe ser el debate democrático -decisiones tomadas a través de la discusión abierta, el consenso basado en objetivos compartidos y en la confianza. El desarrollo sostenible necesita una democracia representativa que sea confiable y vibrante, y nuevas formas de democracia participativa para complementarla que puedan inspirar mayor compromiso de los ciudadanos en la creación de un mundo mejor” (Christie & Warburton 2001, citado en Evans et al, 2006)*

Aunque no pretendemos hacer un detallado análisis conceptual de la cuestión democrática (la literatura es extraordinariamente amplia al respecto), consideramos necesario clarificar brevemente qué entendemos por democracia y qué estilos existen y pueden ser más adecuados a las cuestiones que se nos plantean; puesto que entendemos que la gobernanza debe desarrollarse en el marco de sistemas políticos democráticos para que podamos de forma efectiva llamarla gobernanza para el desarrollo sostenible. Dado el carácter ambicioso y radical del desarrollo sostenible éste no puede ser algo impuesto, sino que debe emerger como algo socialmente deseable, por lo que la condición necesaria para su implementación, concluiremos que es en el contexto de la democracia (Brodhag, 1999, p. 388). En el mismo sentido se pronuncia el PNUD al reconocer la

democracia como el único régimen político compatible con el desarrollo humano en su sentido más profundo (UNDP, 2002, p.55)<sup>120</sup>.

Según Manzini (2000), la transición hacia la sostenibilidad debe darse en un marco democrático pero, ¿puede existir coherencia entre la democracia y la nueva relación que los seres humanos deben aprender a tener con el planeta, si precisamente la democracia proviene a nivel histórico y cultural de la misma raíz de la cual ha surgido el voraz sistema técnico y social dominante? Ante esta cuestión Manzini (Manzini, 2000, p. 20) afirma que sí existe coherencia; la democracia es según este autor “el único régimen social con el que podemos resolver verdaderamente el problema ambiental” ya que la democracia es un régimen social capaz de aprender y además “es el régimen del límite” (Manzini, 2000, p. 21), que es una de las principales razones por las cuales surge el concepto de sostenibilidad.

Entre las justificaciones de este autor para plantear la sostenibilidad en el seno de sistemas democráticos<sup>121</sup> se encuentra la de que, para afrontar los fenómenos complejos que conforman especialmente la realidad contemporánea, es necesario prever errores, prepararse para convivir con ellos y saber aprender a partir de éstos (op cit.: 24). Y el aprendizaje colectivo en el que deberá haber participado toda la sociedad, solamente es posible desarrollarlo en democracia, si esta funciona<sup>122</sup>.

Pero, ¿qué significa e implica la democracia y qué formas puede adoptar? El origen de la democracia procede de la Antigua Atenas, donde durante aproximadamente dos siglos (desde el siglo VI a.C.) se desarrolló la experiencia de la democracia directa. El gobierno y la administración eran responsabilidad de todos los ciudadanos (García-Marzá, 2002), aunque no eran considerados como tal las mujeres, los esclavos o los extranjeros. Si nos remontamos unos siglos atrás, observamos cómo las deficiencias del modelo griego de democracia se superaron para abrirse paso a una democracia moderna que, manteniendo los mismos rasgos básicos que la clásica, adopta una configuración institucional diferente, acorde con las circunstancias (estado-nación de millones de habitantes, entramado económico y comercial altamente complejo, pluralidad de culturas, etc.). Estas circunstancias diferentes han ido evolucionando hasta el contexto actual de globalización en el que nos encontramos, donde se empieza ya a hablar de una democracia cosmopolita relacionada con el concepto de ciudadanía cosmopolita, puesto que las fronteras estado-nación se difuminan y la magnitud de los problemas y la extensión de los afectados excede los límites del estado (García-Marzá, 2002).

---

<sup>120</sup> El PNUD no obstante no habla de democracia sino de democracias, que tomarían formas diferentes al tener en cuenta que los sistemas políticos varían.

<sup>121</sup> Manzini sin embargo no se posiciona sobre qué tipo de democracia (representativa, participativa, deliberativa...) sería la más adecuada en el tránsito hacia la sostenibilidad.

<sup>122</sup> Dedicaremos mayor atención al aprendizaje colectivo en el Capítulo 3.

Ya que no es posible (ni probablemente necesario) realizar un relato histórico exhaustivo sobre esta materia, nos centraremos en exponer de forma concisa diversos tipos y definiciones de democracia:

En palabras de Domingo García-Marzá, una idea intuitiva que guiaría el sentido de democracia sería que “si entendemos por política la formación de la voluntad colectiva, el predicado democracia añade la idea básica de que las deliberaciones y decisiones que tal formación conlleva deben estar en manos de todos los implicados y afectados por ellas. Este principio recoge el significado etimológico de la palabra democracia del griego ‘kratos’, poder o gobierno, y ‘demos’, el pueblo o la mayoría de él; y nos remite a un orden político en el que el poder y la autoridad se encuentran, directa o indirectamente, en manos del pueblo” (García-Marzá, 2002, p. 89). Es decir que no entenderíamos, entre otras cosas, por democracia, cuando un individuo o grupo de individuos detentan el poder sin haber participado el pueblo en su elección... o cuando unos determinados representantes elegidos por el pueblo se alejan del mismo, siendo las decisiones que toman ajenas por completo de lo que demandan sus ciudadanos (Calabuig, 2004).

“Democracia es un proceso social que plantea diversas formas de organización, en el que se expresan distintas racionalidades; donde las instituciones tienen como función permitir la continua corrección y el aprendizaje” (Manzini, 2000: 25).

### Tipos o formas de democracia

En cuanto a los tipos de democracia, se distingue entre la democracia **representativa** y la democracia **participativa**, con sus diversas gradaciones.

La democracia representativa mantiene los rasgos de la democracia clásica (aceptación del poder de forma racional por todos, libertad e igualdad, etc.), pero con una configuración institucional diferente, puesto que lo que ha ganado en extensión lo ha perdido en intensidad (García-Marzá, 2002). Así, algunas de las condiciones (aunque insuficientes) del sistema representativo son (García-Marzá, 2002:91; Rosenbaum, 1997): sufragio universal y celebración de elecciones regulares de forma que exista rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados; cualquier persona tiene la posibilidad de ser candidato y ocupar cargos públicos; existencia de un sistema de partidos competitivo y razonablemente bien organizado; aceptación de la regla de la mayoría para la toma de decisiones; existencia de un conjunto de derechos civiles y políticos que garanticen la participación, así como la protección de las libertades cívicas y los derechos humanos. Al incorporar como criterio la inclusión de todos los afectados, lo que iría desapareciendo es la posibilidad de la participación directa en los asuntos del Estado.

En cambio, para los modelos participativos según argumenta García-Marzá, la democracia no tiene que ver únicamente con el Estado, sino también con el resto de ámbitos donde se realizan las interacciones sociales; y esto por tanto afectará a los procesos de deliberación y toma de decisiones: participación como fomento de la autonomía y el desarrollo personal. La democracia participativa busca que los ciudadanos aprendan a ejercer mejor su soberanía y a controlar a sus representantes: la autoridad representativa requiere de ciudadanos conscientes y responsables de sus deberes y derechos, y que puedan reclamarlos (Calabuig, 2004). La democracia participativa quedaría caracterizada por los siguientes rasgos: concibe la participación del ciudadano en términos de compromiso activo; reconoce el valor y la capacidad reflexiva de la ciudadanía, considerando indispensables sus aportaciones para abordar los problemas y buscar soluciones; conceptualmente es poco elitista, al interpretar que el poder no debe quedar exclusivamente en manos de un grupo de elegidos; considera todos los conocimientos como valiosos para enfrentar las cuestiones públicas; está basada en el diálogo (Peris, Acebillo y Calabuig, 2007).

Si el concepto desarrollo sostenible apuesta porque la gestión de los problemas colectivos sea compartida entre los ciudadanos (desde la noción de gobernanza que estamos dotando de contenido), al interpretar el concepto sostenibilidad desde la perspectiva de la teoría democrática, claramente podemos asociarla a la idea de democracia participativa<sup>123</sup> (Font, 2001).

En cuanto a la democracia participativa, A. Blas realiza una pertinente clasificación según los actores involucrados, los diferentes intereses articulados y las voluntades y capacidades republicanas:

Tabla 2.2. Tipos de democracia participativa

	Dominio del interés particular	Dominio del interés general
Empoderamiento bajo	Democracia Consultiva	Democracia Deliberativa
Empoderamiento alto	Democracia Directa	Democracia Comunitaria

*Fuente: Blas, 2005, p. 31*

Sin embargo, aun siendo la cuestión ambiental un posible “terreno de cultivo de valores y comportamientos favorables al crecimiento de una cultura civil democrática” (Manzini, 2000, p. 23), podría ocurrir totalmente lo contrario y

<sup>123</sup> Los tres niveles que caracterizarían la democracia participativa son, según Gret en Calabuig (2004): (1) el de gestión, incorporando a los ciudadanos a la gestión local; (2) el nivel social, que requiere la (re)creación de nuevos lazos sociales; (3) y el nivel político, permitiendo a los ciudadanos discutir sobre grandes opciones políticas y participar en la construcción del interés general.

aparecer el autoritarismo, aunque fuera por un noble causa. Es decir, la democracia no surge espontáneamente y necesita ser cultivada.

Uno de los peligros al apostar por la democracia, como sistema político en el tránsito hacia la sostenibilidad, sería dejarse llevar por el pesimismo. Precisamente una de las críticas a la democracia sostiene que la democracia tiene sus tiempos y sus maneras y el medio ambiente sus urgencias, por lo que son incompatibles. Manzini (Manzini, 2000, p. 26) sostiene que la solución pasará entonces por dar a la democracia su tiempo, pero acelerándolo. Si lo que domina en la actualidad la sociedad es la cultura de lo inmediato, entonces la gobernanza democrática deberá partir de ahí y encontrar el modo (deliberativo, se entiende) en que esta demanda a corto plazo no se oponga con la perspectiva a largo plazo de la sostenibilidad (Manzini, 2000, p. 29).

Otro de los peligros identificados por Manzini es lo que éste denomina “religión de la sostenibilidad”, como sistema ideológico y coherente, que iría contra la pluralidad que precisamente es la base de la democracia. La concepción del desarrollo sostenible es diversa y por tanto los instrumentos y mecanismos para alcanzarlo deben atender a la diversidad de formas de ver y entender el mundo (Rodó, 2004). Pero tanto Manzini como Rodó plantean la necesidad de una base común de entendimiento<sup>124</sup>, pero abierta a las diferencias de ideas y enfoques. “El proceso hacia la sostenibilidad tendría que pasar por la asunción y el aprendizaje del sistema de valores de la sostenibilidad<sup>125</sup>, la adopción de un nuevo modelo de gobernanza y por la definición de un modelo propio de desarrollo sostenible basado en la decisión subsidiaria” (Rodó, 2004, p. 340). No obstante, esta apuesta en firme por la pluralidad abre a nuestro entender la puerta a puntos de vista e ideas que podrían ser menos respetables que otros, ya que el sistema de valores de la sostenibilidad no está completamente definido.

Finalmente, en el debate de la gobernanza en el desarrollo, ha surgido la corriente que asocia la buena gobernanza con la gobernanza democrática (UNDP, 2002; González, 2007; Froger et al, 2004).

“La *governance democrática* se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos” (Cruz, 2002, p. 3)

---

<sup>124</sup> Manzini sin embargo no define los elementos de esa base de entendimiento común (y queda por tanto expuesta de una forma muy difusa).

<sup>125</sup> Rodó et al. tampoco terminan de definir cuales son esos valores de la sostenibilidad, pero apuntan algunas características: visión global e integradora, economía al servicio de las personas o asunción de las leyes generales de la ecología entre otras (Rodó, 2004)

Cuadro 2.1: Gobernanza democrática desde la perspectiva del desarrollo humano

<p>La gobernanza democrática significa que:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Se respetan los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad.</li><li>– Las personas tienen que voz en las decisiones que afectan a sus vidas.</li><li>– Las personas pueden hacer que los que toman las decisiones sean responsables.</li><li>– Las reglas, instituciones y prácticas justas e inclusivas gobiernan las interacciones sociales.</li><li>– Las mujeres participan de igual manera que los hombres en las esferas públicas y privadas de la vida y la toma de decisión.</li><li>– Las personas son libres de cualquier discriminación por temas de raza, etnicidad, clase, género o cualquier otro atributo.</li><li>– Las necesidades de las generaciones futuras se reflejan en las políticas actuales.</li><li>– Las políticas sociales y económicas son sensibles a las necesidades y aspiraciones de las personas.</li><li>– Las políticas económicas y sociales se dirigen a erradicar la pobreza y a expandir las oportunidades que todas las personas tienen en sus vidas.</li></ul>
---

Fuente: UNDP, 2002, p.51

Este enfoque diferente de la gobernanza, liderado por el PNUD y en especial por el economista Amartya Sen, justifica la gobernanza democrática por tres razones: por un lado, la gobernanza democrática tiene un valor *intrínseco* para el desarrollo humano, pues la participación social y política son valiosas en sí mismas, además de ser elementos del desarrollo humano; por otro, la gobernanza democrática tiene un valor *instrumental*, pues los ciudadanos pueden expresar a sus gobernantes sus demandas, y estos últimos deberán por tanto rendir cuentas ante ellos; en tercer lugar, la gobernanza democrática tiene un valor *constructivo*, pues no solo permite responder a las demandas sociales, sino que es fundamental para definir las, mediante el debate abierto entre los ciudadanos<sup>126</sup> (González, 2007:14). Para el PNUD, la gobernanza para el desarrollo humano debe ser democrática en sustancia y en forma, debido a que no se refiere únicamente a la eficiencia y a los resultados equitativos, sino que tiene que ver con los procesos justos (UNDP, 2002, p. 51). Este organismo entiende la gobernanza (para el desarrollo humano), como algo más que instituciones y reglas efectivas: se refiere a la protección de los derechos humanos (desde un claro enfoque de derechos), a la promoción de una participación amplia en las instituciones y reglas que afectan a la vida de la gente;

<sup>126</sup> Podemos identificar en este sentido una superación de la narrativa institucional.

y a alcanzar resultados social y económicamente más equitativos<sup>127</sup>. Pero tampoco este enfoque del PNUD está exento de críticas. Froger, Méral y Herimandimby (2004) argumentan que, a pesar de sus especificidades, tanto la gobernanza democrática como la buena gobernanza promovida por el Banco Mundial resaltan la misma visión de la gobernanza: basada en la devolución y en los procesos participativos, pero sin tratar los sistemas de coordinación basados en redes de cooperación dirigidas a la gestión de los recursos y la tierra.

### Profundizando la democracia

A pesar del aparente consenso a nivel internacional sobre la importancia de adoptar marcos democráticos adecuados sobre los que sustentar los procesos de desarrollo, han ido surgiendo voces que cuestionan este aparente triunfo de la democracia. Siguiendo el interesante trabajo de John Gaventa (2006), expondremos brevemente algunos retos a tener en cuenta en el debate sobre la profundización de la democracia. Observaremos cómo estos retos se dirigen a conectar con mayor fuerza la democracia con los principios de desarrollo humano sostenible a escala local enunciados en el anterior capítulo.

En primer lugar sostiene Gaventa que la respuesta al déficit democrático debe ser precisamente más democracia y que es necesario pluralizar el debate sobre la democracia, teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista que existen sobre la misma. Ello supondría democratizar en sí mismo el debate y plantear la democracia como un concepto en constante crítica y construcción (aunque a nuestro entender esto podría plantear algunos riesgos, como una posible desviación hacia posturas relativistas). En palabras de Gaventa (2006, p. 21), “el tema no es replicar una sola versión de democracia, como un grupo estándar de instituciones y prácticas, sino construir y profundizar en democracias, que pueden desarrollarse de forma diferente en diferentes lugares; y encontrar los puntos de entrada más efectivos para conseguir esto, basados en los contextos locales”. En este sentido, algunos de los desafíos se encuentran en hallar estos puntos de entrada o estrategias en lugares con estados débiles, en regiones en conflicto, en lugares donde la sociedad civil está débilmente organizada, etc. Las alternativas podrían centrarse inicialmente en apoyar la cultura política de derechos y ciudadanía antes que tratar de “obligar” a que se pongan en marcha el sufragio electoral como el mecanismo democrático por excelencia. Esta toma en consideración de las especificidades locales al hablar de desarrollo humano sostenible observamos también se extienden o salpican al propio sistema democrático desde el cual se

---

<sup>127</sup> Sin embargo, como el propio PNUD reconoce (UNDP, 2002, P. 53) el Índice de Desarrollo Humano, aun con sus logros, ha hecho un flaco favor a esta concepción amplia de desarrollo, por cuanto la atención puesta en el índice a tres dimensiones del desarrollo humano (salud, educación e ingreso) ha favorecido y reforzado una interpretación estrecha de lo que supone el desarrollo humano.

construye el modelo de desarrollo local<sup>128</sup>. Ello nos invita a considerar, en las estrategias de desarrollo humano sostenible a escala local como la Agenda 21 Local, la necesidad del debate permanente sobre qué concreción democrática es la más adecuada.

En segundo lugar, Gaventa propone la necesidad de comprender mejor la interacción entre estado y sociedad civil en los procesos de co-gobernanza, a tenor de la experiencia pasada, en que las estrategias dirigidas a ambos actores para construir democracia se planteaban de forma separada. Este trabajo requiere, según Gaventa, analizar con más detenimiento las relaciones de poder y comprender mejor cómo los procesos deliberativos y participativos para profundizar la democracia interactúan *con* y fortalecen las instituciones tradicionales de democracia representativa. La toma en consideración de las cuestiones de poder nos interroga sobre *para qué* y *para quién* la participación y devuelve nuestra atención hacia el concepto de empoderamiento de las personas como centro de las políticas de desarrollo. Para ser significativa, la participación en los procesos de desarrollo requerirá la transferencia de poder.

Gaventa expone finalmente que, a través de formas más sustantivas e inclusivas de democracia mediante las cuales colectivos excluidos ejerzan poder real, será más fácil desarrollar políticas más progresivas y redistributivas que superen la inequidad económica. Esto supone una conexión directa entre la democracia y la dimensión de equidad y justicia del desarrollo humano sostenible.

### 2.2.2 ¿Qué papel juega el ámbito local?

*“El papel de la ciudad no es el de crear ciudadanos, sino el de manejar, fomentar y proteger el deseo y la capacidad de cada uno de nosotros de comunicar con gente que busca, de manera diferente pero análoga, la construcción de su proyecto de vida personal en forma de una combinación entre una actividad tecno-económica y una memoria cultural. Esto no significa que el papel de la ciudad sea el de dar una plena libertad, pero una meta importante para una política urbana es la de organizar la heterogeneidad, es decir, organizar, defender y fomentar la comunicación entre gente diferente” (Alain Touraine, citado en Centelles, 2005)*

Como se ha ido exponiendo, la gobernanza puede darse a diferentes niveles: global, nacional, institucional y comunitario (Graham et al, 2003, p. 1). De entre

---

<sup>128</sup> Gaventa expresa, en relación a estas cuestiones, la necesidad de combinar la profundización de la democracia local con la atención al impacto de actores y decisiones más allá de las fronteras globales. No es objeto de la presente investigación centrar la atención en la gobernanza global, pero sin duda es necesario tomar en consideración (y de forma conectada) todos los niveles en los cuales podemos hablar de gobernanza.

todos ello tomaremos el referido a la escala local, por cuanto la Agenda 21 Local se plantea en este nivel. Y porque la mayoría de documentos que proponen la adopción de estrategias de sostenibilidad, inciden en la necesidad de que las políticas se adopten desde los niveles de gobierno más próximos al ciudadano (Font, 2001). Como veremos, la descentralización<sup>129</sup> proporciona más oportunidades para el espacio cívico y la participación ciudadana y, por tanto, representa una estrategia significativa en los esfuerzos por democratizar las sociedades (Rosenbaum, 1997). “El ámbito local es donde es posible construir espacios para la concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, intelectuales, profesionales y organizaciones populares, porque es el territorio que no sólo concentra a un grupo humano y una diversidad de actividades, sino porque también es el espacio simbiótico que integra culturalmente” (Borja y Castells, 1997, citados en Brito, 2002, p. 256).

Además, nos interesa especialmente el ámbito urbano (la ciudad) por motivos que ya hemos ido desgranando: por un lado, la gran mayoría de Agendas 21 Locales se han impulsado en ámbito urbano; por otro, la mitad de la población mundial vive ya en ciudades, constituyendo a los espacios urbanos en escenario privilegiado del cambio social actual; y además, porque las ciudades representan actualmente el lugar central de la producción de riquezas (Graña, 2005b:46), dando lugar en los últimos años a una nueva arquitectura de las relaciones entre Estado y gobiernos locales.

En este sentido, podemos definir la gobernanza urbana de la siguiente forma: “la **gobernanza urbana** versa fundamentalmente sobre la naturaleza, calidad y propósito de la totalidad de relaciones que unen varias esferas institucionales (estado local, sociedad civil y sector privado- en áreas urbanas. Estas relaciones abarcan formalmente dimensiones estructuradas/reguladas y dimensiones informales. La naturaleza<sup>130</sup> de las relaciones se refiere a la profundidad de las mismas entre diferentes esferas institucionales; la calidad se refiere a características como la reciprocidad, la confianza y la credibilidad; el propósito denota que las relaciones se profundizan continuamente a través de la acción colaborativa, para alcanzar de forma amplia objetivos sociales compartidos y compromiso robusto en áreas de desacuerdo, para salir de la forma más eficiente en alcanzar objetivos de orden superior (Pieterse, 2000, p. 12).

---

<sup>129</sup> En su informe de 1993 (Capítulo 4, *Participación y gobernanza*), el PNUD argumenta que la descentralización es uno de los mejores medios para promover la participación (UNDP, 1993, p. 66 y ss.).

<sup>130</sup> Los énfasis puestos en la definición han sido puesto sobre el original.

Para que pueda facilitarse la gobernanza local, debe haber una descentralización real del gobierno<sup>131</sup>, pues el origen de la descentralización fue paliar la ineficiencia de la gestión centralizada y descongestionar al gobierno nacional (Brito, 2002, p.258). La descentralización puede ser entendida como “una autoridad significativa devuelta a las unidades locales de gobierno que son accesibles y responsables ante la ciudadanía local” (Blair, 2000, p. 21). La descentralización del gobierno posibilita a las personas su participación más directa en los procesos de gobernanza y puede ayudar a dar más poder a aquellos previamente excluidos del proceso de toma de decisiones<sup>132</sup> (UNDP, 1997). Otros beneficios de la descentralización son (Rosenbaum, 1997): se permite fragmentar y dispersar el poder político; se crea un espacio cívico adicional, generando más centros de poder sustentados por organizaciones de la sociedad civil que hacen al gobierno más responsable; se crean numerosos espacios de aprendizaje para el desarrollo de prácticas y habilidades democráticas; se promueve mayor diversidad en respuesta a las demandas populares; los ciudadanos responden más positivamente al gobierno cuando éste está más cerca de ellos y es más tangible; se proporciona la oportunidad para la iniciativa económica local (no se concentra el poder político y económico en la capital de la nación).

Pero el traslado de responsabilidad al nivel local (habitualmente a las instituciones públicas locales) no es ni la única ni la mejor forma de comenzar la transición hacia la sostenibilidad, por diversos motivos: las comunidades locales no tienen intereses homogéneos; las políticas que benefician al ámbito local pueden tener efectos perniciosos sobre espacios supralocales; y el principio de subsidiariedad es condición pero no garantía para la sostenibilidad, ya que los intereses locales dominantes pueden no incorporar criterios de sostenibilidad en sus aspiraciones (Font, 2001). Rosenbaum muestra también algunos de los peligros de la descentralización de la gobernanza (Rosenbaum, 1997), en sintonía con los enunciados por N. Font: los ciudadanos pueden comportarse de manera “pobre” (de forma intolerante o irresponsable en vez de tolerante o responsable, por ejemplo); las unidades locales de gobierno pueden acabar controladas por élites locales<sup>133</sup>; la perspectiva local suele tener una visión más estrecha de la realidad (como es ha expuesto arriba, podrían diseñarse acciones locales perjudiciales a nivel global); la descentralización puede servir como fachada que evita la

---

<sup>131</sup> En el siguiente capítulo se identificará precisamente la descentralización *retórica* (aquella que no se traduce en mayor cantidad de recursos o cesión de poder a las administraciones locales) como uno de los impedimentos para un desarrollo exitoso de la Agenda 21 Local.

<sup>132</sup> El PNUD apoya la gobernanza local mediante la asistencia en los procesos de descentralización; principalmente a través de su programa “Decentralized Governance Programme”

<sup>133</sup> Al respecto Blair (2000) hace un interesante estudio en seis países diferentes receptores de la ayuda oficial al desarrollo estadounidense, concluyendo que no es inmediato que la gobernanza democrática local disminuya la pobreza, puesto que en gobiernos descentralizados las élites tienden a perpetuar su poder. González (2007) realiza la misma afirmación basándose en diversos autores (Osmani, Crook y Sverrinsson).

responsabilidad del gobierno nacional y además no suele darse el traspaso de recursos necesarios hacia el gobierno local que la descentralización requiere.

La gobernanza democrática local combina por tanto la descentralización (entendida como forma de devolución del poder), con la democracia a nivel local y está basada en construir participación popular y rendición de cuentas (Blair, 2000), elementos o principios de la gobernanza y del desarrollo sostenible que serán enfatizados durante la discusión del presente trabajo. Blair entiende la gobernanza democrática local, tanto como un proceso o fin en sí misma, como un medio para posteriores fines y asegura que la viabilidad de la componente democrática de la gobernanza democrática local depende del análisis final de la participación y la rendición de cuentas existentes.

Por otro lado, algunos autores prefieren hablar de policentrismo o multicentrismo en vez de descentralización, al hablar del paso de una política centralizada a otra basada en las relaciones intergubernamentales en un eje local-global ágil (Rodó, 2004, p. 43). Esta noción de policentrismo engarza con la visión del gobierno multinivel, que “no niega la centralidad de las administraciones y comunidades locales en la adopción de estrategias de sostenibilidad, sino que permite que éstas saquen provecho de las oportunidades que la fragmentación intergubernamental puede brindarles” (Font, 2000, p. 18). Según Aguilar, el gobierno multinivel “multiplica las posibilidades de formar y reformar alianzas y facilita la adopción de estrategias de negociación y cooperación” (citado en Font, 2000, p. 18).

El concepto gobernanza ha sido especialmente usado en el análisis de las transformaciones político-urbanas, especialmente por autores europeos. Esto tiene su explicación por la centralidad y el dinamismo de las ciudades en el proceso de integración europea (Graña, 2005b), aunque los fenómenos de urbanización creciente se estén produciendo en todo el mundo. Pero en este sentido, como apunta F. Graña, será especialmente importante distinguir entre aquellos rasgos característicos e irrepetibles de los procesos de urbanización europeos de aquellos presentes en los procesos de transformación urbana de regiones bien diferentes, como América Latina en particular.

Finalmente, algunos requisitos para una adecuada descentralización serían (Rosenbaum, 1997):

- la existencia de gobiernos locales fuertes, que a su vez debe disponer de capacidad para generar y aplicar leyes a nivel local;
- un fuerte apoyo del gobierno, de las instituciones y del sistema jurídico a nivel nacional;
- la necesidad de que el nivel local (administración y comunidad) presionen para que exista la descentralización (que exista demanda desde abajo);

- la atención a la variedad: no hay una única forma de promover la descentralización de la gobernanza;

### 2.2.3 Gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible

*“Una mejor gobernanza es un prerrequisito para, y también probablemente un producto de, los pasos hacia la sostenibilidad.” (Kemp et al, 2005, p.18)*

¿Para qué la gobernanza? Quizá parezca que carece de sentido cuestionarse la finalidad de este concepto; sin embargo, aunque con numerosos elementos normativos<sup>134</sup>, las caracterizaciones y definiciones de la gobernanza permiten que ésta pueda aplicarse a contextos o sistemas incluso opuestos (democráticos o no, que protegen o degradan el medio ambiente, etc.). El *para qué* se vincula estrechamente con el imperativo de alcanzar el desarrollo en todas sus dimensiones (Cruz, 2002). En este sentido, venimos defendiendo el desarrollo humano sostenible a lo largo de este trabajo como un enfoque alternativo de desarrollo que consideramos válido para tomarlo como referente: entendido de forma dinámica, multidimensional, con enfoque a largo plazo y como proceso abierto, de duración indefinida; centrado en las personas y con una atención especial a las cuestiones de corte ecológico, motivo principal que hizo surgir en el debate internacional la sostenibilidad. Es en este espacio amplio de acuerdos y discordancias sobre lo que significa y supone en la práctica el desarrollo humano sostenible, donde encontramos precisamente sus claves: desde una perspectiva de gobernanza, estos desacuerdos son justamente parte esencial del desarrollo humano sostenible. La gobernanza para el desarrollo humano sostenible, desde esta configuración, no puede elaborarse como una simple construcción y control del futuro, sino como “el ajuste intencionado de prácticas de gobernanza, de forma que se asegure que el desarrollo social se produzca a través de una trayectoria sostenible” (Farrell et al, 2005, p. 132).

Tal y como afirman Evans et al (2006), una de las propuestas clave del propio Capítulo 28 de la Agenda 21 es que el proceso de la ‘buena gobernanza’ es una precondition para alcanzar la sostenibilidad a nivel local (aunque estos autores consideran que se ha incorporado en el discurso sin haber comprobado la veracidad de tal afirmación<sup>135</sup>). El compromiso con la buena gobernanza ha impregnado el discurso de la sostenibilidad local durante los últimos quince años, de tal forma

<sup>134</sup> Es decir, que la aparente neutralidad del concepto, como esgrime por ejemplo UN-HABITAT, no es tan evidente, al caracterizar la gobernanza con dimensiones como la equidad o la participación.

<sup>135</sup> Es esta constatación la que les motiva a llevar a cabo una investigación en profundidad de 40 municipios europeos entre 2001 y 2004, en el marco del proyecto de investigación DISCUS (*Developing Institutional and Social Capacity for Sustainable Development*)

que lo común es hablar de gobernanza para el desarrollo sostenible, más que *para el desarrollo humano sostenible*. Esta es la razón por la que las aportaciones en la literatura no mencionan de manera explícita el desarrollo humano, aunque dejan entrever sus dimensiones esenciales de forma más velada. Tomaremos estas contribuciones tal cual han sido articuladas, aunque adoptaremos como marco de referencia el desarrollo humano sostenible, propuesta más integradora.

Según Torres P. y Rodó J. (2004), los principios que conforman el paradigma de la sostenibilidad tienen una relación estrecha con los que definen la gobernanza<sup>136</sup>. Argumentan que ambos requieren la incorporación en su proceso de aspectos comunes como la planificación, la priorización, la flexibilidad o la visión innovadora, de conformidad con otros factores como la complejidad, la transversalidad y la perspectiva temporal. “De esta relación entre sostenibilidad y buen gobierno surgiría el concepto de gobernanza para el desarrollo sostenible” (Institut Internacional de Governabilitat, 2001, citado en Torres P. y Rodó op.cit.), que indica que “hace falta gobernar este proceso de cambio (de valores, paradigmas y maneras de actuar) desde una elevada capacidad de aprendizaje y de adaptación al medio cambiante, en contacto con la realidad y con visión estratégica” (Prats, 2002, citado en Torres P. y Rodó op. cit.). En la misma línea se posicionan otros autores, al expresar que el desarrollo sostenible es un concepto político repleto de cuestiones de gobernanza (Farrell et al, 2005, p. 143). Y es precisamente la ausencia de debate amplio sobre la necesidad de las capacidades institucionales para transitar hacia este nuevo paradigma, lo que provoca que el mayor déficit en la agenda internacional sobre los temas de sostenibilidad sea el déficit de capacidades institucionales que se observa (Alcozaba et al, 2002).

El PNUD establece en su influyente informe de 1997 “Governance for sustainable human development. A UNDP Policy document” una clara relación entre la gobernanza y el desarrollo humano en los siguientes términos: “el desarrollo humano no puede sostenerse sin buena gobernanza” (p. 1) o “desarrollar la capacidad de la buena gobernanza puede - y debería- ser el camino primario para eliminar la pobreza” (p. 3). Este organismo incide especialmente en la componente de desarrollo humano, más que en la componente de sostenibilidad del título del informe, que queda más difusamente caracterizada en éste. Según el PNUD, la gobernanza (o más exactamente, buena gobernanza como la define) comprende los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socioeconómicas, de tal forma que desarrollar las capacidades para la buena gobernanza llevaría incluidos los objetivos que según el PNUD persigue el desarrollo humano sostenible: empoderamiento<sup>137</sup>, cooperación, equidad, sostenibilidad<sup>138</sup> y seguridad. El PNUD

---

<sup>136</sup> En el apartado 2.3.3 se realizará una comparativa detallada entre los principios de la gobernanza y los del desarrollo humano sostenible.

<sup>137</sup> Siguiendo a FRIDE (2006), el empoderamiento puede entenderse como un proceso, como un producto, como un enfoque o como un fin. Las características que comparten las diferentes

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, p. 7). Observamos aquí una intencionalidad claramente normativa: la meta debe ser el desarrollo humano sostenible.

Retomando la fig. 1.5 del Capítulo 1 (el prisma de la sostenibilidad), el vértice institucional que allí se representaba pretendía reflejar las estructuras y prácticas que enmarcan la actividad de las otras dimensiones (económica, social y medioambiental), reforzando el potencial de la dimensión institucional precisamente como elemento conector que refuerza la interrelación entre las mismas; esto significa, según Meadowcroft et al (2005, p. 9), que la gobernanza para el desarrollo sostenible es una actividad práctica que pretende guiar el desarrollo social.

Selman (Selman, 1998, p.538) argumenta que para que las estrategias de desarrollo sostenible a escala local sean exitosas, no solo se debe mejorar la calidad ambiental, sino que hay que ayudar a la gente a que recupere la confianza y la identificación con el gobierno local. Se habla de que el éxito de la AG21L dependerá del alcance que tenga la unión de los enfoques (de democracia) participativo y representativo, juntos en una relación mutua fortalecida (Selman y Parker, 1997).

La gobernanza para el desarrollo sostenible según Alcozaba et al (2002) es el proceso y la estructura de actores y reglas formales e informales que nos acercan hacia la consecución del desarrollo sostenible. Según estos autores, la gobernanza para el desarrollo sostenible, como hemos expuesto al inicio, se encontraría en fase emergente y por tanto no existiría todavía un referente teórico o empírico consolidado.

Pero a pesar de que no se ha consolidado una única interpretación del término, al igual que el concepto gobernanza impregna los discursos de la mayoría de agencias internacionales y gobiernos nacionales, la gobernanza para el desarrollo sostenible se configura en un elemento de nueva incorporación en los discursos de estos organismos. Prueba de que la gobernanza es ya un concepto inserto en el debate

---

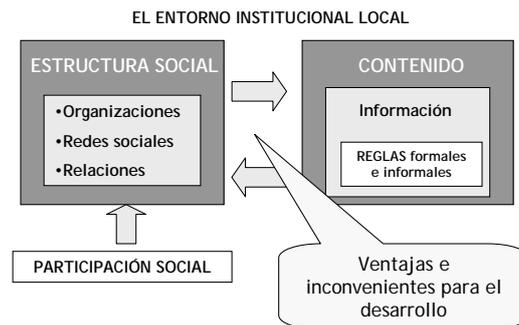
aproximaciones a su definición son que el empoderamiento se refiere a las cuestiones relacionadas con el poder y el control sobre la toma de decisiones y recursos que determinan la calidad de vida del individuo. En algunos casos la insistencia se da en las desigualdades estructurales que afectan a los grupos sociales, más que en analizar las características individuales.

<sup>138</sup> Como hemos expuesto en el Capítulo 1, la propia noción de sostenibilidad incorpora la componente de protección medioambiental, de equidad y de empoderamiento. La caracterización que hace el PNUD de la sostenibilidad en este informe se reduce básicamente a su dimensión ecológica.



personas y colectivos basadas, entre otras cosas, en la confianza, lo que facilita el logro de una acción colectiva. Las similitudes y conexiones existentes entre el capital social y la gobernanza son evidentes, aunque no existe una convergencia definitiva entre ambos, principalmente porque su génesis y conceptualización procede de escuelas de pensamiento de la ciencia social diferentes. Podemos observar las similitudes a través de las representaciones gráficas que podemos construir de ambos conceptos. Si atendemos a la representación del entorno institucional local de Bastiaensen y colaboradores que recoge Ferrero (2004), comprobamos el paralelismo con lo que hemos definido como sistema de gobernanza: actores, reglas formales e informales (Instituciones) y las relaciones entre ambos, expresados en la figura 2.1.

Fig. 2.5. Representación del entorno institucional local



Fuente: Ferrero, 2004, p. 109, basado en Bastiaensen, 2001, p. 213

Tanto en la gobernanza como en el capital social adquieren relevancia atributos tales como la participación, la transparencia (que el capital social introduce de forma subliminal al hablar de confianza), la visión estratégica o el respeto a las reglas (en concreto para la gobernanza, cumplimiento de los marcos legales). Así mismo, observamos cómo la confianza, las normas de reciprocidad y las sanciones contra el oportunismo, dimensiones fundamentales de la existencia de capital social, facilitan la rendición de cuentas y la transparencia, atributos especialmente relevantes en la gobernanza democrática.

No siendo nuestra pretensión adentrarnos en una discusión profunda sobre la relación entre ambos conceptos, para las pretensiones de la presente investigación, concluiremos que para hablar de gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible debe darse como requisito la existencia de capital social, en el sentido de que éste contribuye favorablemente a algunas de las dimensiones de la gobernanza democrática. Sin embargo, y atendiendo a las críticas vertidas al concepto capital social (algunas de las cuales quedaron recogidas en el Capítulo 1), observamos cómo estos dos conceptos divergen a la hora de hablar de la idea de poder y de conflicto (mucho más presentes en la gobernanza). Para distinguir

ambos conceptos podemos decir que la gobernanza democrática tiene mayor carga política y se centra especialmente en la forma de ejercer el poder en la toma de decisiones, mientras que el capital social dirige su atención a las redes y relaciones entre personas y colectivos basadas en la confianza, lo que facilita que trabajen juntos hacia un propósito común.

## 2.3 LAS DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA

### 2.3.1 La buena gobernanza desde los organismos multilaterales

No existe unanimidad a la hora de definir los componentes, dimensiones o incluso principios de la gobernanza, aunque se constatan coincidencias entre las diferentes caracterizaciones. A continuación expondremos las propuestas realizadas por tres de los organismos internacionales citados anteriormente, dada su proyección e influencia en el debate actual sobre la gobernanza: el PNUD, el Banco Mundial y UN-HABITAT. Todos ellos imprimen carácter de normatividad, al referirse a la gobernanza como *buena* gobernanza.

El PNUD propone nueve características de la buena gobernanza. Estas características son (UNDP, 1997):

- **Participación:** tener voz en los procesos de toma de decisión, ya sea de forma directa o a través de las instituciones legitimadas.
- **Estado de derecho**<sup>139</sup>: los marcos legales deben ser justos y deben cumplirse imparcialmente, particularmente los referidos a los derechos humanos.
- **Transparencia:** se construye sobre el flujo libre de información. Esto significa que los actores disponen de ésta (en calidad y cantidad suficiente) como para entender los procesos y las instituciones, así como para llevar a cabo un seguimiento de los mismos.
- **Capacidad de respuesta**<sup>140</sup>: las instituciones y los procesos intentan servir a todos los actores.
- **Orientación al consenso:** la buena gobernanza media en las diferencias de intereses para alcanzar un consenso amplio sobre lo que son los mejores intereses (y en algún caso, políticas y procedimientos) para el grupo.
- **Equidad:** todos los hombres y mujeres tienen oportunidades para mejorar y mantener su bienestar.

---

<sup>139</sup> Haremos uso de esta terminología para referirnos al término anglosajón *rule of law* por su amplio empleo de la literatura y por ofrecer cualidades sobre cómo se hace cumplir la ley. Es posible también encontrarlo traducido como 'imperio de la ley'.

<sup>140</sup> Esta será la denominación adoptada para referirse a *responsiveness*. Se trata de la capacidad de reacción e interés por servir (dar respuesta) a las demandas.

- **Efectividad y eficiencia:** los procesos e instituciones producen resultados que dan respuesta a necesidades haciendo el mejor uso de los recursos.
- **Rendición de cuentas:** los agentes e instituciones, tanto públicos como privados, son responsables ante la sociedad y ante las instituciones. La rendición de cuentas adopta formas diferentes dependiendo de la organización y de si la decisión es interna o externa a la organización.
- **Visión estratégica:** Significa tener una perspectiva amplia y a largo plazo sobre la buena gobernanza y sobre el desarrollo humano, además de un sentido sobre lo que es necesario para dicho desarrollo. La visión estratégica requiere entender las complejidades sociales, culturales e históricas sobre las cuales se basa dicha perspectiva

Por otro lado, UN-HABITAT (UN-HABITAT, 2002) enuncia siete principios fundamentales de la buena gobernanza urbana<sup>141</sup>. Estos principios los reduce a cinco (efectividad, equidad, participación, rendición de cuentas y seguridad) a partir de la recomendación del *UN Inter-agency Meeting on Urban Governance*, para la elaboración del índice de medición de la gobernanza urbana, *Urban Governance Index*<sup>142</sup>.

- **Sostenibilidad:** se refiere a que las ciudades deben tratar de equilibrar las necesidades sociales, económicas y medioambientales de las generaciones presentes y futuras. Esto debería incluir un compromiso claro con la reducción de la pobreza urbana. Este principio incluye la visión estratégica y a largo plazo sobre el desarrollo humano sostenible, así como la habilidad para reconciliar intereses para el bien común.
- **Subsidiariedad:** La responsabilidad para la provisión de servicios debería situarse sobre la base del principio de subsidiariedad, es decir, en el nivel apropiado más cercano consistente con una prestación de servicios eficiente y rentable. Esto, según UN-HABITAT, maximizará el potencial de inclusión de la ciudadanía en el proceso de gobernanza urbana. La descentralización y la democracia local deberían mejorar la receptividad de las políticas e iniciativas a las prioridades y necesidades de los ciudadanos: Las ciudades deberían empoderarse con los suficientes recursos y autonomía para enfrentarse a sus responsabilidades.

---

<sup>141</sup> Una de las diferencias que ya podemos apreciar es que únicamente UN-HABITAT define de forma explícita la gobernanza urbana. A pesar de esta particularización y de que la metodología analizada en la presente investigación proviene de este organismo, como después expondremos, no será esta caracterización de la gobernanza la que adoptaremos como referencia.

<sup>142</sup> En esta reducción a cinco dimensiones, la participación engloba al anterior principio denominado compromiso cívico y ciudadanía; la efectividad incorpora tanto el anterior acuñado como eficiencia, como el principio de subsidiariedad; la dimensión sostenibilidad se pierde como tal, aunque el elemento visión estratégica queda englobado en el de efectividad.

- **Eficiencia:** Este principio se refiere a que las ciudades deben ser rentables en la gestión de sus ingresos y gastos y en la administración y provisión de servicios, basados en la ventaja comparativa, de gobierno, sector privado y comunidades para contribuir formal o informalmente a la economía urbana. Un elemento clave para alcanzar la eficiencia es reconocer y posibilitar la contribución efectiva de las mujeres en la economía urbana. Incluiría el principio de eficiencia/eficacia, y visión estratégica del PNUD, así como nexos con el de capacidad de respuesta.
- **Equidad:** Compartir el poder se dirige a la equidad en el acceso y uso de recursos. Las mujeres y hombres deben participar como iguales en todos los procesos de toma de decisión urbana, en la fijación de prioridades y en la localización de recursos. Las ciudades inclusivas proporcionan a todo el mundo - ya sean pobres, jóvenes o mayores, religiosos, minorías étnicas o discapacitados-, acceso equitativo a la nutrición, educación, empleo y medios de vida, cuidado de la salud, cobijo, agua potable, servicios sanitarios y otros servicios básicos. Este principio incluiría el principio equidad del PNUD, con nexos con el de participación.
- **Compromiso cívico y ciudadanía:** Desde la afirmación de que las personas son la principal riqueza de las ciudades, éstas son concebidas tanto como objeto, como medios para el desarrollo humano sostenible. El compromiso cívico implica que vivir juntos no es un ejercicio pasivo: en las ciudades, las personas deben contribuir activamente al bien común. Por eso la apuesta de UN-HABITAT es que los ciudadanos, especialmente las mujeres y los pobres, deben empoderarse para participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisión.
- **Transparencia y rendición de cuentas.** La rendición de cuentas de las autoridades locales a sus ciudadanos es un principio fundamental de la buena gobernanza según UN-HABITAT. De forma similar, no debería haber lugar, para la corrupción en las ciudades, puesto que socava la credibilidad del gobierno local y puede profundizar la pobreza urbana. La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para que los actores comprendan al gobierno local y quién se está beneficiando de las decisiones y las acciones. El acceso a la información es fundamental, por tanto, para esta comprensión y para la buena gobernanza. Las leyes y las políticas públicas deberían aplicarse de forma transparente y predecible; y los cargos electos y designados y otros actores al servicio de la comunidad deberían disponer de altos estándares de integridad personal y profesional. La participación ciudadana es un elemento clave para promover la transparencia y la rendición de cuentas. En referencia a los principios del PNUD, éste incluiría, además de la participación, la orientación al consenso y la rendición de cuentas, pero añadiría la necesidad de construir ciudadanía y compromiso cívico.

- **Seguridad:** El punto de partida es que cada individuo tiene el derecho inalienable a la vida, la libertad y la seguridad. La inseguridad tiene un impacto desproporcionado sobre las comunidades pobres marginalizadas, por eso las ciudades deben luchar por evitar los conflictos humanos y los desastres naturales involucrando a todos los actores en la prevención de crímenes, conflictos y desastres. La seguridad también implica según UN-HABITAT libertad ante la persecución y alojos forzados y proporciona seguridad en la tenencia. Las ciudades deberían también trabajar con las agencias de mediaciones sociales y reducción de conflictos, para fomentar la cooperación entre departamentos de seguridad del estado y otros proveedores de servicios sociales. Este principio no es definido por el PNUD pero sí por UN-HABITAT y el Banco Mundial (éste lo propone como “Estabilidad política y ausencia de violencia”).

Finalmente, el Banco Mundial propone seis dimensiones de la gobernanza (World Bank, 2007), englobadas en el índice WGI:

- Voz y rendición de cuentas: hasta qué punto los ciudadanos de un país son capaces de participar al seleccionar un gobierno, además de la libertad de expresión, de asociación y medios de comunicación libres.
- Estabilidad política y ausencia de violencia.
- Eficacia del gobierno: calidad de los servicios públicos, calidad de la formulación e implementación de políticas.
- Calidad del marco regulatorio: habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado
- Estado de derecho: hasta qué punto los actores tienen confianza y se atienen a las reglas de la sociedad; en particular, la calidad de la aplicación de los contratos, de la policía y de los tribunales, así como la probabilidad de aparición del crimen y la violencia.
- Control de la corrupción: hasta qué punto el poder público se ejerce por el interés personal. También si el estado es “capturado” por la élites e intereses privados.

Tabla 2.3: Principios de la buena gobernanza de UN-HABITAT para el índice UGI

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
Efectividad	Este principio mide los mecanismos existentes y el ambiente socio-político para la eficiencia institucional (a través de la subsidiariedad y previsibilidad efectiva) en la gestión financiera y la planificación, prestación de servicios y capacidad de respuesta/sensibilidad a los intereses de la sociedad civil.
Equidad	Implica la inclusión con acceso imparcial (de aquellos económicamente más débiles, mujeres, niños o mayores, minorías étnicas o religiosas o los discapacitados psíquicos) a las necesidades básicas de la vida urbana (nutrición, educación, empleo y sustento, salud...), con las prioridades institucionales dirigidas a las política pro-pobres y a un mecanismo establecido para responder a los servicios básicos. Equidad también se refiere a la equidad en la toma de decisión (equidad en la representatividad y en las normas del proceso participativo), bajo el principio de gobernanza participativa.
Participación	Implica mecanismos que promuevan democracias representativas locales fuertes, a través de elecciones municipales justas, libres e inclusivas. También incluye procesos de toma de decisión participativos <sup>143</sup> , donde el capital cívico, especialmente de los pobres, es reconocido y existe orientación al consenso y ciudadanía. El nivel y calidad de la participación determinaría la calidad de la gobernanza: donde la gobernanza local esté democratizando, los gobiernos locales <sup>144</sup> serán progresivamente más participativos, transparentes y responsables con su población.
Rendición de cuentas	Implica que los mecanismos son presentes y efectivos para la transparencia en las funciones operacionales del gobierno local (engloba por tanto la rendición de cuentas y la transparencia que propone el PNUD): UN-HABITAT incluye los siguientes atributos: capacidad de respuesta hacia el nivel alto del gobierno local; reivindicaciones cívicas y de la población local; los estándares para la integridad personal y profesional y que el estado de derecho y las políticas públicas se aplican de manera predecible y transparente
Seguridad	La seguridad implica que hay sistemas, procesos o mecanismos adecuados para la seguridad ciudadana, y la salud y seguridad medioambiental. También significa que hay mecanismos adecuados para la resolución de conflictos a través del desarrollo y la implementación de políticas locales apropiadas en medio ambiente, salud y seguridad para las áreas urbanas.

*Fuente: elaboración propia a partir de Taylor and Halfani, 2004*

<sup>143</sup> En el corazón de la gobernanza urbana UN-HABITAT (2002, p. 9) sitúa la toma de decisión inclusiva. De hecho la Campaña sobre la Gobernanza Urbana de este organismo se centra en crear la 'ciudad inclusiva', por lo que se promueven los procesos de toma de decisión inclusiva como estrategia para llevar a la práctica las normas para la buena gobernanza urbana.

<sup>144</sup> Esta interpretación de la gobernanza, según UN-HABITAT, otorga especial importancia a los gobiernos locales por ser instituciones legitimadas por los ciudadanos en sistemas democráticos. Sin embargo el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas política no sólo debería producirse, a nuestro entender, desde los gobiernos a los ciudadanos, sino también en sentido contrario.

Desde el *Institute on Governance* de Canadá se hace una propuesta de principios - asumiendo la complejidad misma en definir las dimensiones de la gobernanza y reconociendo el no acuerdo unánime sobre las mismas-, que agrupa los siete definidos por el PNUD. Esta agrupación pretende tomar en consideración los solapes existentes entre los principios del PNUD (Graham et al, 2003) y la intencionalidad de la misma es relacionar los principios de la gobernanza con los derechos humanos:

- Legitimidad y voz: engloba los principios de participación y orientación al consenso.
- Dirección: se refiere al principio de visión estratégica.
- Desempeño: comprende los principios de capacidad de respuesta y los de efectividad y eficiencia.
- *Accountability*: agrupa los principios de rendición de cuentas y transparencia<sup>145</sup>.
- Justicia: engloba los principios de equidad y estado de derecho.

Estas no son las únicas propuestas de dimensiones o principios de la (buena) gobernanza. De entre otras posibles citaremos también la contribución que Edgar Pieterse realiza en una publicación correspondiente al Programa de Gestión Urbana de UN-HABITAT, en la que ofrece lo que denomina los siete pilares de la buena gobernanza: democracia, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta, equidad social, efectividad y eficiencia y seguridad (Pieterse, 2000, p.71). Estas dimensiones, indica el autor, difieren de las propuestas por UN-HABITAT (en aquel momento UNCHS), pero están en consonancia con dicho marco normativo. Lo que nos interesa de esta propuesta es la inclusión explícita de la democracia como elemento inherente a la buena gobernanza, al igual que sugiere UN-HABITAT en la descripción de la dimensión *participación*. Este autor califica la buena gobernanza como la gobernanza participativa, cuyas características más relevantes serían las siguientes (Pieterse, 2000, p.12):

- altos niveles de confianza y reciprocidad entre actores urbanos, expresados a través de alguna forma de contrato político.
- rendición de cuentas en los diversos foros de toma de decisión - especialmente en las esferas política y pública-, expresada a través de una activa influencia ciudadana, liderazgo receptivo y responsable, adherencia de todos los actores al estado de derecho y transparencia en los procesos de toma de decisión;
- la reafirmación y profundización continua de la autoridad legítima, que se fomenta mediante un reconocimiento claro de los roles respectivos, de las responsabilidades y de las formas de coordinación efectiva;

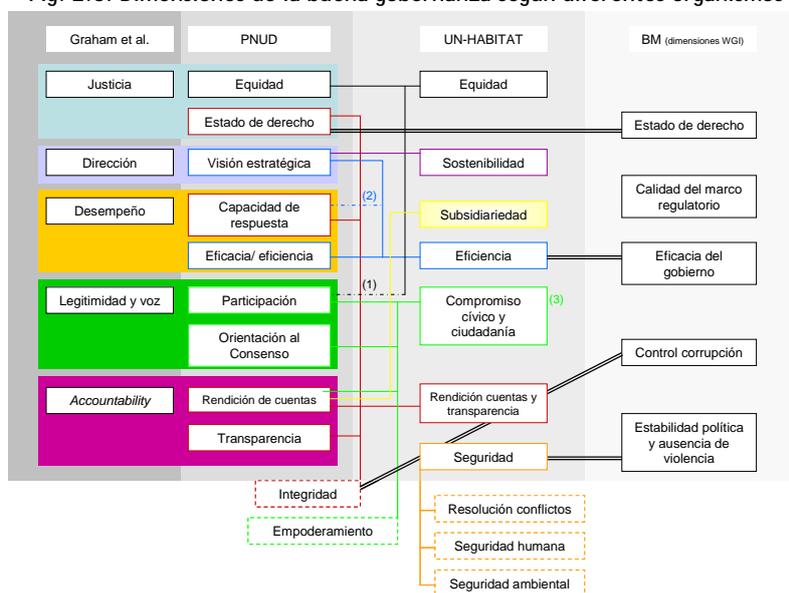
---

<sup>145</sup> Para algunos autores la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza son conceptos inseparables (Newell y Bellour, 2002).

- una ciudadanía vibrante y activa que se compromete con los foros y procesos de toma de decisión a través de formas individuales y colectivas, independientemente de su género, etnia o riqueza.”

La siguiente figura muestra los principios o dimensiones de la gobernanza que han sido identificados anteriormente<sup>146</sup> para poder relacionarlos entre sí. El interés será ilustrar tanto las diferencias como las coincidencias que existen. Para los objetivos de la presente investigación, tomaremos como caracterización de referencia la proporcionada por el PNUD) y trataremos de especificarlos al nivel local (en concreto, en el ámbito urbano). Los siete principios enunciados por el PNUD, con ciertas variaciones, son los más citados en la literatura, por lo que posiblemente se pretenda dotarlos de cierto reconocimiento universal (Graham, Amos y Plumpre, 2003). Es de destacar, no obstante, que solamente los principios de UN-HABITAT incorporan la dimensión ambiental en la gobernanza (tanto en el principio de seguridad -ambiental-, como en el principio de sostenibilidad).

Fig. 2.6: Dimensiones de la buena gobernanza según diferentes organismos



Fuente: elaboración propia

<sup>146</sup> Nos ceñiremos únicamente a los enunciados por los organismos internacionales de manera oficial, añadiendo la propuesta de Graham et al. por su capacidad de síntesis.

### 2.3.2 La medición de la gobernanza

Definir indicadores para medir la gobernanza o su desempeño es tarea difícil debido a la complejidad inherente al concepto de gobernanza (World Bank, 2007; Taylor y Halfani, 2004). La generación de un índice pretende medir un trabajo en proceso (Taylor y Halfani, 2004, p. 3) y demostrar la importancia de la gobernanza en la promoción del desarrollo, más que obtener una clasificación de países o ciudades que demuestren según los indicadores un buen desempeño de la gobernanza. Se trata por tanto de una herramienta útil pero con numerosas limitaciones.

Diversos organismos han creado índices para la medición de la gobernanza, agrupando indicadores relativos a determinadas componentes que caracterizarían a la gobernanza. Entre ellos merecen destacarse los generados por:

- Banco Mundial: este organismo elaboró lo que denomina *Worldwide Governance Indicators* (WGI), propuesta que aglutina los seis componentes de la gobernanza expuestos anteriormente, referidos a nivel país.
- UN-HABITAT: el índice elaborado se denomina *Urban Governance Index* (UGI)<sup>147</sup>. Puede ser usado para medir el desempeño de la gobernanza tanto a nivel local, concretamente en el ámbito urbano, como a nivel regional y global (al facilitar la comparación entre ciudades). Se compone de 26 indicadores relativos a los cinco principios que conformarían la buena gobernanza urbana según UN-HABITAT. El índice pretende ser un catalizador del diálogo y la acción a nivel local.

UN-HABITAT hace especial énfasis en los indicadores de proceso: cómo se hacen las cosas frente a cuál es el resultado obtenido. Medir la gobernanza significa medir los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, hacen frente a sus obligaciones y median sus diferencias. Es muy importante poder medir cómo se toman las decisiones sabiendo que las relaciones entre actores son complejas. Y hasta dónde llega el nivel de toma de decisión.

### 2.3.3 Nexos entre las dimensiones de la gobernanza y del desarrollo humano sostenible local

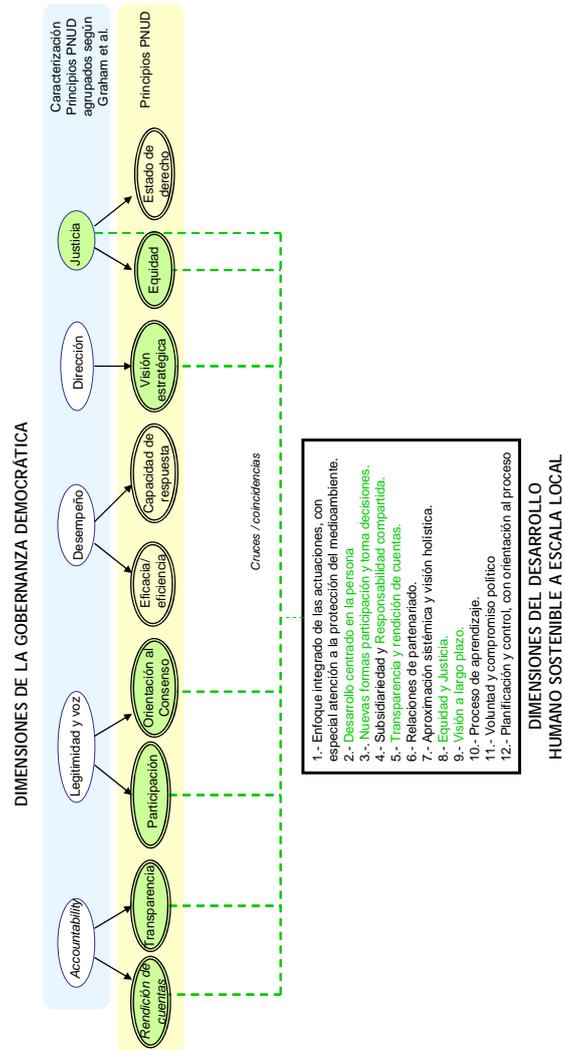
Como hemos venido exponiendo, gobernanza democrática y desarrollo sostenible comparten algunos elementos que refuerzan más su estrecha relación. Si observamos las dimensiones del desarrollo humano sostenible a escala local definidas en el apdo. 1.6.3 del capítulo 1, percibimos claramente la necesidad de gobernanza democrática para el tránsito hacia la sostenibilidad, es decir, su

---

<sup>147</sup> UN-HABITAT argumenta que estos cinco principios están ligados a las cinco medidas de la libertad de Amartya Sen (UN-HABITAT, 2004, p. 14).

componente más política. Si nos detenemos en las dimensiones de la gobernanza, acertamos a distinguir la orientación normativa de búsqueda de la justicia como elemento también presente en el paradigma de la sostenibilidad. La siguiente figura no pretende sino recoger de forma más analítica las interacciones entre gobernanza y desarrollo humano sostenible, relación que ya ha sido ampliamente descrita en el apartado 2.2.3.

Fig. 2.7: Nexos entre las dimensiones de la gobernanza y del desarrollo humano sostenible local



Fuente: elaboración propia

### 2.3.4 Participación y Rendición de cuentas como elementos esenciales de la gobernanza democrática

Como ha quedado expuesto al comparar los principios de la gobernanza según diferentes organismos internacionales, las dimensiones participación y rendición de cuentas se configuran en dos de los elementos centrales de la misma. Y en concreto ambos conceptos “constituyen el corazón de la componente ‘democrática’ de la gobernanza democrática local<sup>148</sup>” (Blair, 2000, p. 2). El PNUD se expresa igualmente en el mismo sentido al afirmar que los dos principios clave en los cuales se basa la democracia son la participación y la rendición de cuentas (UNDP, 2002, p.55).

Además, siguiendo la caracterización del desarrollo humano sostenible elaborada en el Capítulo 1 y teniendo en cuenta los principios de la Agenda 21 Local como iniciativa de concreción a escala local (Capítulo 4), la conexión entre la gobernanza y el desarrollo humano sostenible se establece de forma especial entre estos dos elementos (participación y rendición de cuentas) que vinculan ambos enfoques. Si cualquier proyecto político exige una mayor participación en la toma de decisiones, también la exige el desarrollo [humano] sostenible (Meadowcroft, 2003, p.126).

Estos dos principios serán objeto de análisis en la investigación llevada a cabo en el caso de estudio expuesto en el Bloque III, por lo que se exige una descripción más pormenorizada. El análisis no se dirige a correlacionar ambas dimensiones, lo que consideramos es en sí mismo otro problema de investigación en el cual sería pertinente profundizar.

#### 2.3.4.1. Participación

*“La libertad y la participación políticas forman parte del desarrollo humano, como objetivos de desarrollo en sí mismo y como medios para hacer progresar el desarrollo humano.” (PNUD, 2002)*

#### **Aproximaciones**

Teniendo en cuenta la controversia que envuelve a la participación y sin ánimo de obtener una definición que establezca límites rígidos en su entendimiento, realizaremos más bien aproximaciones a la participación, concepto de carácter marcadamente político. Existen disparidad de perspectivas e intereses sobre la utilidad, alcance y forma que debe adoptar la participación, además de asistir en

---

<sup>148</sup> Una de las cuestiones clave en la gobernanza es la distribución de poder en las sociedades, por ello es importante considerar que los mecanismos de participación y de rendición de cuentas no podrán por sí mismos alterar la estructura desequilibrada de poder. Es necesario tener en cuenta la existencia de relaciones de poder asimétricas que se dan en la sociedad (González, 2007, p. 5). John Gaventa se expresa en términos parecidos al afirmar que gran cantidad de enfoques participativos tienen el riesgo de convertirse en meras técnicas, al no prestar suficiente atención a las relaciones de poder dentro y alrededor de su uso (Gaventa, 2006, p. 4).

los últimos años a una convergencia en las prácticas y teorías provenientes de las disciplinas del desarrollo y la política en el contexto de la gobernanza para el desarrollo (Villalba, 2007).

En primer lugar, podemos encontrarnos con diferentes formas de participación, en consonancia con la definición que ofrece el PNUD (UNDP, 1993, p.21): “La participación significa que la gente está estrechamente implicada en los procesos económicos, sociales, culturales, y políticos<sup>149</sup> que afectan a sus vidas. En algunos casos la gente puede ejercer un control completo y directo sobre estos procesos; en otros casos, el control puede ser parcial o indirecto. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en este sentido es un elemento esencial del desarrollo humano”<sup>150</sup>. Participación por tanto entendida en términos económicos (capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad de este tipo), en términos socioculturales (capacidad de intervenir plenamente en las formas de vida de la comunidad) o en términos políticos, estando estas facetas íntimamente vinculadas entre sí (asumiendo que estas formas de participación son incompletas y menos efectivas si no se contemplan en su de forma interconectada). En la presente investigación nos centraremos especialmente en la **vertiente política de la participación**.

Una segunda aproximación de participación la encontramos en Garrido (2005, p. 58): “asumiremos que ésta [la participación] consiste en la implicación activa de la población en el conocimiento, debate, planificación y actuación en los asuntos públicos o comunes de la sociedad. La participación es un ejercicio de los derechos y responsabilidades políticas, con lo que conlleva de reparto y gestión del poder”. Si trasladamos esta definición al contexto de la sostenibilidad, convertiremos los asuntos públicos o comunes de la sociedad en aquellos que promuevan el desarrollo sostenible (siguiendo la caracterización que defendemos y que ha sido expuesta en el Capítulo 1). El interés pues de la participación reside en que los ciudadanos puedan decidir cómo debe organizarse su espacio para que sea habitable y armonioso (Blas, 2006). El discurso sobre la participación se dirigiría al logro de los intereses generales (estando más cerca de dichos logros cuanto más gente participara<sup>151</sup>). La participación se relaciona así mismo íntimamente con el ejercicio de derechos y responsabilidades en el marco político y con el reparto de poder en la toma de decisiones.

---

<sup>149</sup> Esta implicación debe basarse en la libertad de asociación y de expresión, así como en las capacidades para participar de forma constructiva (Graham et al, 2003).

<sup>150</sup> La mayor contribución que realiza el PNUD en este Informe es considerar la participación como una estrategia global de desarrollo (es decir, superar la visión de la participación como un hecho aislado, circunscrita a proyectos o programas determinados).

<sup>151</sup> La visión que asocia la calidad de la participación al número de sujetos participantes está ampliamente extendida, aunque algunos autores como J. Meadowcroft (2003) opinan que la participación más amplia o más extensa no siempre es la *mejor* participación. La razón de cada interpretación podemos encontrarla en qué se interpreta por participación (política).

Podemos definir por otro lado la participación como: “la pretensión del hombre de ser el autor de su propio destino, que se desenvuelve en un escenario preconstruido en el que simultáneamente están presentes otros actores” (Flisfish, 1992, citado en Perero, 2004, p. 2). Según analiza Perero, “esta visión enmarca la participación en una acción colectiva con cierto grado de organización, donde el ciudadano individual o colectivamente se transforma en actor de un proceso que es responsabilidad de todos y que adicionalmente debe obtener como resultado la modificación de los comportamientos individuales y sociales” (Perero, 2004, p. 2). Este tipo de discursos plantean la participación como una estrategia para paliar la crisis democrática y para generar más ciudadanía ante la existencia de individuos limitados y que renuncian a deliberar (Blas, 2006). De nuevo la orientación de la participación en el ámbito de la sostenibilidad será de forma que los comportamientos individuales y colectivos cambien hacia otros más acordes con los objetivos de desarrollo humano sostenible.

*“La extensión de la participación no significa que el rol del gobierno sea reducido en ningún sentido. Al contrario, la gobernanza para el desarrollo sostenible depende en primer y principal lugar de gobiernos activos que sitúen este objetivo en el centro de la agenda política, definan claramente la orientación sustantiva de la política ambiental y establezcan los marcos legales y organizativos para facilitar la participación más apropiada.” (Meadowcroft, 2003)*

Finalmente concluiremos esta primera aproximación con dos interesantes ideas. En primer lugar, será necesario comprender que la participación se imbrica o se da en un marco institucional (conjunto de reglas formales e informales), en una estructura social y en un marco organizacional (cultura de las organizaciones) que están determinados históricamente (Rodríguez, 2000). Ello significa que no existe una única fórmula al hablar de participación en un contexto socio-político determinado.

En segundo lugar y basándonos en Font y Blanco (2003), la participación no elimina todas las diferencias de criterio, pues siempre habrá una parte insatisfecha con las decisiones adoptadas. Por tanto, hay autores que argumentan que la participación lleva inherente el conflicto, lo que no significa que no puede llegarse nunca a la generación de consensos. Sin embargo, como posteriormente veremos, existen otros enfoques más dirigidos a situaciones “win-win”, que consideran que sí es posible establecer relaciones de colaboración, lo que posibilita el alcance de la toma de decisiones consensuada.

## Taxonomía de la participación en la toma de decisión política

### a) *Sobre la finalidad de la participación*

Existen infinidad de argumentos, algunos de los cuales se han expresado anteriormente, que justifican la necesidad de contemplar la participación pública<sup>152</sup> en la toma de decisiones políticas y sus beneficios. Diversos autores proponen clasificaciones y agrupaciones de estos argumentos. De entre aquellos autores que han centrado el análisis de la participación especialmente en el contexto del desarrollo sostenible y la Agenda 21 Local, tomaremos la propuesta de clasificación que distingue entre argumentos de tipo normativo y de tipo instrumental<sup>153</sup> (Meadowcroft, 2003; Coenen, 2001; Garrido, 2005; Romero, 2004; Blas, 2006):

#### 1.- Argumentos de tipo pragmático, consecuencialista o funcionalista.

- El razonamiento de partida estaría en que los problemas ecológicos tienen fundamentalmente un origen social, por lo que es necesario, además de un mayor conocimiento técnico, desgranar la dimensión valorativa de carácter social y cultural que afecta a los ciudadanos.
- La participación genera mejores decisiones (calidad de la decisión) porque introduce más información y fomenta la comunicación entre los actores implicados. Se produce una mejor identificación de problemas, de sus causas y de las posibles opciones estratégicas. Aunque éste es también un argumento de tipo normativo, el que todos los sectores deberían participar en el proceso de toma de decisión introduce la perspectiva de la eficiencia.
- Se favorece el éxito de implementación porque los posibles obstáculos se habrán considerado antes. La participación permite reducir el nivel de conflicto. Las sinergias provocadas reducen además los costes, aprovechan el capital social y los recursos locales (promoción del desarrollo endógeno) y aumenta la eficiencia y eficacia<sup>154</sup> de la

---

<sup>152</sup> Defenderemos en la presente investigación los procesos participativos frente a los momentos participativos (admitiendo que existe un límite temporal a la confrontación de ideas y al debate). Los procesos compartidos de construcción normativa no se concentran en el resultado final, pero es necesario que deriven en procesos co-decisionarios y no únicamente consultivos, para generar verdadero empoderamiento ciudadano y no la frustración o desconfianza en las instituciones públicas (Blas, 2006).

<sup>153</sup> Otra taxonomía de la participación la ofrecen Géraldine Froger y colaboradores (Froger et al., 2004, p. 169), la clasifican en tres niveles: participación pasiva (caracterizada por prácticas consultivas; participación activa (donde hay mayor contribución de los actores locales en el proceso de toma de decisión); y la participación responsable, donde la autoridad de la gestión se transfiere a los actores (caracterizada por tanto por la autonomía de los actores locales).

<sup>154</sup> Como se mostrará posteriormente, el discurso sobre la participación de organismos como el Banco Mundial es más cercano a esta visión pragmática: “no se trata tanto de transformar al

planificación. Aunque hay quienes piensan lo contrario: que a mayor participación, menor eficacia (Blas, 2006, p.8)

- Al percibirse el proceso como justo e inclusivo, y al quedar reflejados los valores y deseos de la gente, se legitiman las decisiones (no solo las individuales, sino también las del sistema político en general) y se favorecen los sentimientos de apropiación y pertenencia. Esto permite a su vez una mejora del mantenimiento y vigilancia de las actuaciones (Perero, 2004). Desde la perspectiva de los representantes políticos y de la administración pública, además es necesario atender a los ciudadanos para que estos recuperen la confianza depositada en ellos (Blas, 2006, p.7)
- 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, sobre la complejidad de los valores e intereses implicados, sobre los problemas a los que se enfrenta la sociedad, etc. La participación permitiría por tanto favorecer un cambio de actitudes a partir del fortalecimiento de las propias capacidades y el sentido de valía propio (Romero, 2004, p.29)

2.- Argumentos de tipo **normativo**: estos argumentos se refieren a los derechos y deberes de los ciudadanos. Independientemente de la calidad o resultados de las decisiones, es justo y apropiado que los afectados por una decisión tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma (Hampton en 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, 2005); también persiguen responder a los intereses generales y alcanzar un mayor desarrollo de la ciudadanía: transformar a los individuos en ciudadanos conscientes y activos. Son los argumentos subyacentes a la participación promovida desde las Teorías del Desarrollo Humano<sup>155</sup> y del Desarrollo Sostenible, tal y como sostiene Blas (2006).

---

ciudadano, a la política o a las estructuras sociales, sino de dotarse de las herramientas más adecuadas (entre ellas la participación) para implementar adecuadamente ciertos proyectos (Blas, 2006, p. 11)

<sup>155</sup> Según el PNUD (UNDP, 1993, p. 21), la participación desde la perspectiva del desarrollo humano es al mismo tiempo un medio y un fin.

J. Meadowcroft y A. Romero añaden un tercer tipo de argumentos: de tipo expresivo o substantivo. Según estos, la participación es importante como medio para definir la identidad individual y colectiva (Meadowcroft, 2003). “Desde esta perspectiva más profunda, la participación es una exigencia radical de la propia naturaleza humana y de nuestro acceso al conocimiento de la realidad social” (Romero, 2004, p. 30).

El siguiente cuadro muestra las ventajas de la participación para los diversos implicados según los dos primeros tipos de argumentos citados (particularizando al caso de la AG21L):

Tabla 2.4: Argumentos y motivos para la participación en la AG21L

	Para la autoridad local	Para los participantes
<b>Argumentos normativos</b>	<p>Funcionamiento de la democracia.</p> <p>Crear responsabilidad compartida y legitimidad en las políticas de desarrollo sostenible.</p>	<p>Emancipación particular de ciertos grupos.</p> <p>Empoderamiento y aprendizaje sobre los problemas de desarrollo humano sostenible a los cuales se enfrenta la sociedad.</p>
<b>Argumentos instrumentales</b>	<p>Fuente adicional de ideas e información.</p> <p>Ampliación del apoyo público para el desarrollo sostenible.</p> <p>Reducción del nivel de conflicto.</p>	<p>Protección de los intereses de los <i>stakeholders</i>.</p>

*Fuente: basado en Coenen, 2001*

Pero hablar de la finalidad de la participación desde los argumentos normativos supone incorporar en el debate las discusiones sobre el **poder**. Tratándose éste de otro concepto complejo y de difícil definición, tomaremos el trabajo de síntesis de Unai Villalba (Villalba, 2007, pp. 13-15)<sup>156</sup>, quien afirma que éste es multidimensional y dinámico, pudiendo variar de la dominación y resistencia (más ligadas éstas a los enfoques sobre el poder desde los teóricos conflictuales<sup>157</sup>) a la colaboración y la transformación (más ligados estos atributos a los teóricos

<sup>156</sup> Para una mayor profundización sobre la participación y el poder se recomienda la lectura de los artículos recogidos en el número temático sobre poder publicado por el Institute of Development Studies: “Exploring Power for Change”, IDS Bulletin, *Volume 37, Number 6, November 2006*. Algunos de los autores son Rosalind Eyben, Robert Chambers, John Gaventa o Andrea Cornwall.

<sup>157</sup> Aquellos que ven el poder como un bien escaso y finito en un sistema cerrado de suma cero (es decir, el poder que gana un actor es a costa de que uno lo pierda). Según Csaszar, citado en Villalba (2007), defenderían este enfoque autores como Dahl, Lukes o Baratz.

consensuales<sup>158</sup> del poder). Esto daría lugar a cuatro tipos de poderes: *poder sobre*, que interpreta éste como capacidad para usurpar las capacidades de otros agentes y así dominarlos o evitar que tomen poder; *poder para*, referido a la creación de capacidades y el desarrollo de habilidades para conseguir un objetivo dado; *poder con*, referido a buscar objetivos comunes partiendo de intereses diferentes, generando así una especie de fuerza colectiva; *poder propio o interior*, que tiene que ver con la conciencia, el autoconocimiento y el propio sentido de valía. Villalba identifica la idea de poder y empoderamiento asociada a las interpretaciones consensuales (al poder *con* y *para*), con el concepto capital social. Realizar una lectura de la participación desde el poder y el empoderamiento significa que se debe “evitar la naturaleza efímera del entorno participativo y el limitado lapso de vida de los proyectos, para avanzar en la sostenibilidad del empoderamiento” (Villalba, 2007, p. 16). A efectos de la presente investigación, nos decantaremos de forma preferencial por la participación tal y como es concebida desde los argumentos normativos, sin despreciar la utilidad que presentan los enfoques funcionalistas para la consecución práctica de estrategias de desarrollo humano sostenible a escala local.

A pesar de que existen fundadas razones para promover la participación ciudadana, siempre y cuando reconozca la dimensión transformadora de la misma en lo social, político o personal<sup>159</sup> (Blas, 2006, p.5), son variados los argumentos que precisamente defienden lo contrario: la participación no mejora los procesos de toma de decisión o incluso los dificulta. Estas ideas, aunque no compartidas por la autora de la presente tesis doctoral, no deben ser despreciadas, puesto que la confrontación con la realidad misma probablemente matice algunas afirmaciones al poner la participación en práctica; o desmitifique algunos mitos. No se tratará pues de renunciar a los discursos a favor de la participación, sino de valorar las dificultades reales de su puesta en práctica.

Entre los argumentos más relevantes que se esgrimen para no propiciar la participación, a partir de su complejidad y dificultad, se encuentran con los siguientes: la participación lleva asociado un coste de tiempo que ralentiza la toma de decisión, no todos están preparados para poder participar, o los diferentes intereses entran en conflicto inevitable (y a veces bajo posturas irreconciliables) que bloquea cualquier acción.

*“Al abordar la participación en las estrategias para el desarrollo sostenible no se debe asumir que la participación más intensiva, la más*

---

<sup>158</sup> Aquellos que concibe que el poder, al igual que las habilidades humanas, puede crecer infinitamente si se trabaja sobre ello (suma variable o situaciones *win-win*), adoptando una especie de forma de capacidad. Según Csaszar, citado en Villalba (2007), defenderían este enfoque autores como Parsons.

<sup>159</sup> Los objetivos transformadores de la participación serían conseguir ciudadanos conscientes, participando en igualdad de condiciones, con capacidad de influir en la toma de decisiones, etc.

*amplia, la más decisoria o la más frecuente sea necesariamente la ‘mejor’ participación.” (Meadowcroft, 2003)*

Estas palabras de James Meadowcroft alertan sobre la tendencia actual que propugna la participación “en todo y de cualquier forma”. Como ocurre con muchos otros conceptos, ya es casi obligado incorporar la participación en los discursos, programas políticos, proyectos, etc. (Blas, 2006), aunque no se prevean bien los procesos, no se destinen recursos suficientes o no se reflexiones lo suficiente sobre los objetivos de poner en marcha procesos participativos.

**b) Sobre los modos de participación**

En cuanto a los modos de participación, nos encontramos infinidad de formas de agruparlos. Basándonos en la clasificación realizada por González (2005), ofrecemos la siguiente propuesta taxonómica:

Tabla 2.5: Taxonomía de los modos de participación

Ámbito de participación	Tipo participación	Descripción
Participación de base asociativa o mixta (asociativa e individual)		
Esfera privada	Social	Agrupación en asociaciones (deben ser organizaciones de base democrática) “Una verdadera participación política se asienta en una sociedad civil de alta densidad democrática” (Blas, 2006, p. 14)
	Comunitaria	Acciones colectivas para buscar soluciones
Esfera pública (contexto de las relaciones Estado-sociedad civil)	Ciudadana	Según Blas (op cit, p. 15), podemos hablar aquí de participación “con “ la Administración (consejos ciudadanos, desarrollo comunitario, consultas vinculantes...) o “en” la Administración (espacio decisorio ocupado también por actores sociales de diferente índole)
	Política	A título individual: derecho al voto
Participación de base individual: puede ser de tipo intensivo (ej. invitados a una sesión grupal, que actúan a título individual) y de tipo extensivo (democracia directa)		

*Fuente: elaboración propia a partir de González (2005) y Blas (2006)*

Meadowcroft hace una interpretación particular de los modos de participación y distingue entre los **orientados a los ciudadanos** y los **orientados a los grupos de interesados** (Meadowcroft, 2003). Los primeros invocan la idea de que los ciudadanos a título individual tienen voz y voto en las decisiones que afectan a su futuro. Su importancia radica en que los ciudadanos deben tener la oportunidad de

ejercer influencia para conseguir que se transite hacia el desarrollo sostenible, al ser miembros de una comunidad política que toma decisiones colectivas en relación a las opciones de futuro. Los segundos modos de participación enfatizan los intereses comunes de los grupos (enlazados en una matriz social particular), y en la participación de todos los socios 'sociales' en la determinación del mejor camino de futuro. En este caso, la importancia reside en que las organizaciones empresariales, las instituciones gubernamentales de todo tipo y las asociaciones de la sociedad civil están directamente relacionadas con las prácticas sociales que hay que transformar para que la gobernanza para el desarrollo sostenible tenga éxito.

### *c) Sobre los espacios de participación*

En cuanto a los espacios de la participación, algunos autores (Andrea Cornwall (2002), John Gaventa<sup>160</sup> (2005) o Blas (2006), entre otros) se refieren a éstos como las oportunidades, momentos y canales donde los ciudadanos pueden actuar para afectar potencialmente a las políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan a sus vidas e intereses (Gaventa, 2005, p. 5). A partir de las ideas de Hayward, Gaventa entiende el poder como la red de fronteras sociales que delimitan los campos de la posible acción. La participación entendida como libertad no sería solamente el derecho a participar de forma efectiva en un espacio dado, sino el derecho a definir y dar forma a ese espacio.

La clasificación propuesta al hablar de los espacios de participación distingue entre espacios cerrados, invitados y conquistados o reclamados, aunque se especifica que realmente existe un *continuum* de espacios (es decir, que en la práctica el desencadenamiento de un proceso participativo es mixto). En el primero de los espacios, como su nombre indica, las élites (ya sean económicas o políticas) toman decisiones y proveen de servicios a los ciudadanos, pero sin la necesidad de su implicación o de una amplia consulta. En el segundo, la iniciativa de la participación es institucional y se buscaría la legitimación de la política pública a implementar, o bien la participación en sí misma de los ciudadanos. En el tercer espacio, es la sociedad civil quien irrumpe en la esfera pública, para impulsar y exigir la participación como vehículo de transformación social. Si contrastamos las versiones de empoderamiento, vemos que éstas ilustran diferentes espacios para la participación (Cornwall, 2002, p. 3): si hablamos de empoderamiento como un proceso a través del cual las personas descubren sus propias potencialidades, nos acercáramos a los espacios reclamados, que los propios sujetos crean y dan forma por sí mismos; si la interpretación del empoderamiento se reduce a ser un

---

<sup>160</sup> La taxonomía de Gaventa sobre espacios de participación se enmarca en una propuesta teórica denominada "El cubo de poder", construcción elaborada para el análisis de los espacios, lugares y dinámicas de la participación y compromiso de la sociedad civil.

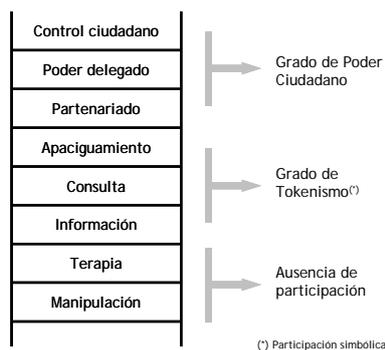
instrumento para gestionar una intervención, nos acercáramos a los espacios para una participación invitada o inducida.

La cuestión relevante desde esta taxonomía de la participación es que el potencial transformador de los espacios para la gobernanza participativa debe evaluarse siempre en relación con los otros espacios que los rodean. De no ser así, la creación de nuevos diseños institucionales de gobernanza participativa podrían ser capturados por las élites empoderadas ya existentes (Gaventa, 2005, p. 7), en vez de que se escuchen las voces y los intereses de los más excluidos (Gaventa, 2002, p.5).

**d) Sobre los niveles o funciones de la participación**

En cuanto a los niveles o funciones de la participación, la clasificación realizada por Sherry Arnstein en 1969 es la referencia más ampliamente utilizada en la literatura, aunque existen críticas a la misma. Esta taxonomía diferencia los niveles de participación en ocho (González, 2005; Blas, 2006; Wilcox, 1994), planteados como apropiados en diferentes momentos para dar respuesta a las expectativas de diferentes intereses. Estos niveles presentan una relación ciertamente clara con los espacios de participación anteriormente mencionados, puesto que los niveles altos de la escalera nos hablan de la acción colectiva (espacios reclamados), mientras que la parte baja se identifica más con los espacios invitados (Cornwall, 2002).

Fig. 2.8: La escalera de la participación de Arnstein



Fuente: Wilcox, 1994, p. 4

De forma acorde con el planteamiento original de Arnstein, Géraldine Froger y colaboradores (Froger et al, 2004, p. 169), clasifican la participación en el contexto de la gobernanza para el desarrollo sostenible en tres niveles: participación pasiva (caracterizada por prácticas consultivas); participación activa (donde hay mayor contribución de los actores locales en el proceso de toma de decisión); y la participación responsable, donde la autoridad de la gestión se

transfiere a los actores (caracterizada por tanto por la autonomía de los actores locales).

Adoptaremos en la presente investigación la taxonomía de cinco niveles elaborada por David Wilcox (Wilcox, 1994), orientada a procesos participativos impulsados desde la administración pública:

Tabla 2.6: Niveles de participación según Wilcox

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 llevar a cabo.
Consulta	Consiste en ofrecer un número determinado de opciones y acoger las sugerencias recibidas. La consulta es apropiada cuando se pueden ofrecer alternativas a los ciudadanos sobre lo que se va a hacer, pero no la oportunidad de desarrollar sus propias ideas o colaborar en la etapa de ejecución. Requiere de escucha como requisito.
Decisión conjunta	Se trata de fomentar en los otros que propongan ideas y opciones, y conjuntamente se elija la mejor opción. La dificultad radica en que se da a las personas el poder de elegir, pero sin compartir por completo la responsabilidad de llevar a cabo las decisiones.
Actuación conjunta	Los diferentes intereses involucrados no sólo deciden conjuntamente lo que es mejor, sino que se asocian para llevarlo a cabo. Puede suponer una colaboración puntual o el establecimiento de acuerdos de colaboración permanente con otros actores. Requiere emplear el mismo lenguaje, tener una visión compartida de lo que se quiere y los medios para llevarlo a cabo. Las acciones deben basarse en relaciones de confianza, así como en acuerdos básicos sobre lo que se pretende hacer. Cada implicado debe percibir que tiene un papel relevante en la colaboración, una representación justa en lo que se hace y la oportunidad de conseguir aquello que se quiere.
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, asesoría o apoyo económico. Obviamente los que llevan a cabo este apoyo suelen imponer condiciones a las acciones que apoyan.

*Fuente: Wilcox, 1994, p. 8-14*

Optaremos en la presente investigación por una participación transformadora, de forma que se dirija a la “transformación lo más estable posible del proceso democrático y del protagonismo de los ciudadanos implicados” (Blas, 2006). Hemos visto cómo un primer escenario nos situaría la participación como herramienta para lograr una mayor eficiencia (mejora de la gestión administrativa), ensalzando la rendición de cuentas de la administración (rendición de cuentas); otros escenarios irían más allá: cogestión y transformación del orden social imperante, para tratar de que éste alcance mayores niveles de justicia social. “La participación de por sí no conlleva la consecución de un nuevo sistema político (como muchos han creído), pero sí que nos ha aproximado al sentido real de la democracia” (Blas, 2006, p 34).

Puntualizaremos finalmente lo que consideramos esencial en niveles de participación más plenos y que consideramos aparece de forma muy vaga en la propuesta de Wilcox. Nos referimos a que la cogestión, la toma de decisión conjunta, requiere de ciudadanos responsables y comprometidos (aspecto que debe ser cultivado por los sujetos en entornos y con mecanismos que lo favorezcan, además de espacios en los que éstos puedan participar. Sin estas condiciones, probablemente no estemos contemplando de manera totalmente realista la participación ciudadana.

#### e) Sobre los sujetos, mecanismos y momentos de la participación

¿Quién, cuando y cómo? Estas son sin duda las grandes preguntas que se plantean en la participación al referirse a su aplicación práctica, aunque el *quién* también tiene su importancia desde una perspectiva política (*quién* participe nos mostrará las relaciones de poder y la exclusión/inclusión de ciudadanos en el proceso). No dedicaremos espacio en el presente capítulo a las cuestiones político-metodológicas, pero sí destacaremos algunos elementos que deberán estar presentes en la evaluación de las metodologías de AG21L.

En cuanto a *quién* participa, las fórmulas se reducen a dos (Font y Blanco, 2003): ciudadanos a título individual y entidades o ciudadanos organizados (formal e informalmente). En la práctica los espacios para la participación se orientan más hacia las entidades (ya sean de la administración pública, del sector privado o de la sociedad civil), puesto que la participación a título individual tiene como puntos débiles la representatividad y la continuidad en el tiempo. Precisamente en este sentido, hablar de *quién* participa supone también tener en consideración las siguientes cuestiones: **amplitud** de la participación, en el sentido de número de personas involucradas a lo largo del proceso, en cada momento, de qué forma y con qué intensidad<sup>161</sup>; **pluralismo** existente, favoreciendo la presencia de todas las tendencias o intereses en el debate y toma de decisiones<sup>162</sup>; **representatividad**, en relación a que los participantes sean verdaderamente representativos de la realidad social y de los intereses que dicen representar; **equidad** en la participación de los diferentes grupos sociales, garantizando la igualdad de oportunidades para participar. Todos estos aspectos giran en torno a la cuestión del poder, en total conexión con lo que habíamos definido como finalidad de la participación y niveles de participación.

---

<sup>161</sup> Como bien expresaba James Meadowcroft en la cita recogida con anterioridad, es necesario reflexionar sobre el dilema cantidad vs calidad en los procesos participativos.

<sup>162</sup> La variedad de puntos de vista, además de enriquecer el proceso, favorecen la integración e intersectorialidad, principio característico del desarrollo humano sostenible para afrontar la complejidad de las problemáticas actuales.

En cuanto al **cómo**<sup>163</sup>, y tomando de nuevo las palabras de J. Font e I. Blanco (2003, p. 20) “un proceso participativo habrá funcionado bien si, una vez finalizado todo el ciclo (es decir, una vez aplicadas las decisiones), la mayor parte de los sectores (participantes, políticos, ciudadanos, técnicos) creen que ha valido la pena, que la participación sirve y que confían más que al principio del proceso”. Para llevar a cabo un proceso participativo existe una gran diversidad de mecanismos, técnicas e instrumentos, pero su aplicación dependerá del contexto y de la reflexión sobre una cuestión primordial: antes de pensar en el cómo hay que preguntarse el por qué.

Finalmente, en cuanto al **cuándo** se participa la participación es deseable siempre (precisamente un elemento de análisis en las metodologías de AG21L será la existencia de una participación permanente o un agregado de “momentos de participación”), desde el inicio del debate sobre un problema a cuando se detallan sus soluciones. El cuándo también puede estar vinculado a la ambición y amplitud del proyecto, pero requiere inevitablemente de una mínima planificación, pues la participación no se improvisa.

### **Participación en la gobernanza y gobernanza participativa**

Normalmente se considera que una mayor participación pública en los asuntos de toma de decisiones relativos al medio ambiente y al desarrollo es una característica esencial de la gobernanza para el desarrollo sostenible (Meadowcroft, 2003). “La integración eficaz de las leyes y procesos ecológicos en el comportamiento humano, social, político y económico requiere de una nueva racionalidad, que sólo se hace efectiva en la práctica cuando coloniza las instituciones, rige el paradigma tecnológico dominante, impregna los conductos normales de socialización, regula las políticas públicas y las decisiones de empresarios, políticos y funcionarios e informa los valores, creencias y reglas que orientan el comportamiento ciudadano” (Tomás, 2004)

Como venimos argumentando, la participación es elemento esencial de la gobernanza y del desarrollo humano sostenible y así lo sostienen diversos organismos, aunque en algunos probablemente su visión de la participación sea más bien de tipo funcional, instrumental o pragmático (Coenen, 2001). A lo largo del todo el documento Agenda 21 se enfatiza la participación en la toma de decisiones como prerrequisito para el desarrollo sostenible: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener

---

<sup>163</sup> “La participación ciudadana no se improvisa. para ponerla en práctica los primeros pasos no son metodológicos ni tecnológicos sino políticos. Las metodologías participativas tienen siempre bases políticas. La pregunta política es: la participación... ¿para qué?” (Pindado, Rebollo y Martí, 2002, p. 17)

acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.” (UNCED, 1992b, principio 10).

Según la OCDE (OCDE en Meadowcroft, 2003) los “procesos de consulta y participación bien diseñados son especialmente importantes en relación a las políticas que promueven el desarrollo sostenible, a causa de la multiplicidad y complejidad de los objetivos implicados”.

*“La democracia, el respeto a los derechos humanos, un gobierno y una administración transparentes, representativos y que rindan cuentas en todos los sectores de la sociedad, además de la participación efectiva de la sociedad civil, son fundamentos indispensables para la realización del desarrollo sostenible (The Habitat Agenda, Chapter 1, point 4, 1996)*

Pero es necesario trabajar en ambas caras de la moneda, como sugiere Gaventa, al tratar de reconstruir las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales: “en la medida en que los enfoques participativos pasan del nivel de proyectos al de las políticas, inevitablemente entran en los ámbitos de gobierno y encuentran que la participación sólo puede ser efectiva si incide en el cambio institucional. En la medida en que avanzan las acciones para mejorar el gobierno y la capacidad de respuesta del Estado, también aparecen en primer plano las cuestiones relativas a la manera en que los ciudadanos se involucran y presentan sus demandas al Estado” (Gaventa, 2002, p. 3).

También Pieterse introduce una dosis de realismo, esta vez en relación al poder, para evitar que la noción de gobernanza participativa sea malinterpretada. Tal y como avanzábamos anteriormente con las reflexiones de Gaventa (2006), es imprescindible asumir que el espacio urbano está fuertemente vinculado a las relaciones de poder existentes, que en su mayoría son conflictivas al estar en juego intereses contrapuestos o incompatibles (Pieterse, 2000, p. 14). Esto se traduce en no aceptar sin más que los problemas urbanos se resolverán gracias a la puesta en marcha de enfoques colaborativos.

Sin ánimo reiterativo, pero sí para afianzar los argumentos que defendemos, vemos en las siguientes aportaciones cómo la participación es una característica esencial de la gobernanza para el desarrollo humano sostenible y del propio concepto desarrollo humano sostenible:

*“La promoción del desarrollo [humano] sostenible actúa como un concepto orientador para la gobernanza: puede estimular el uso de nuevos instrumentos de política medioambiental; puede dar origen a nuevos modelos en las relaciones*

*entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno y entre sectores público y privado (gobierno multinivel); a través del fomento de la participación puede dar origen a nuevas formas de comprender lo que constituye la práctica democrática (Baker y Eckerberg, 2004)*

*“La gobernanza para el desarrollo [humano] sostenible (como un proceso dirigido, con carga de valor, socialmente global y orientado al aprendizaje) requiere las mejoras relativas a la calidad decisional, la implementación, la legitimación y la educación que una mayor participación requiere.” (Meadowcroft, 2003)*

#### **2.3.4.2. Rendición de cuentas**

Como ya apuntábamos al inicio del capítulo, nos encontramos en *accountability* con una palabra difusa en los debates contemporáneos sobre desarrollo (Newell y Wheeler, 2006); con ella nos hallamos en situación similar a otros conceptos como *governance* o *empowerment*, cuya traducción al español es costosa si pretendemos incluir la riqueza del término originario. *Accountability* significa en español (según Smith, 1990) responsabilidad (única acepción), aunque también tiene el sentido de ‘responder de’, en el término *account for*. Como veremos, algunas interpretaciones de *accountability* contemplan ésta como la conjunción de rendición de cuentas, transparencia e integridad, por lo que pudiera ser más adecuado el empleo del término anglosajón. Sin embargo, dada su difusión y uso, adoptaremos el término rendición de cuentas para referirnos a *accountability*.

Las preguntas a las que pretendemos responder son: qué se entiende por rendición de cuentas, cómo se produce, para quién y bajo qué condiciones opera, quién se beneficia de la misma y cual es la particular aportación de su contribución a la gobernanza. En este sentido, el desafío de asegurar la rendición de cuentas se multiplica cuando se comparte la autoridad política a través de diversos niveles<sup>164</sup>, desde el local al nacional, llegando hasta el global (Newell y Bellour, 2002, p. 4).

Tradicionalmente la rendición de cuentas se aplicó esencialmente a la relación de los gobiernos con sus ciudadanos, de manera directa o indirecta. El concepto ha sido manejado desde la ciencia de la administración para vincularlo a la responsabilidad que deben tener las administraciones públicas en sus actuaciones, en el sentido (Olmeda, 2005; Romzek y Dubnik, 1994) de: que las organizaciones, programas y actores son receptivos a las fuentes de autoridad e influencia legítimas; que cuando un actor organizativo es responsable de la realización de una tarea, tiene obligaciones ante quien tenga autoridad legítima sobre dicha realización.

Pero podemos ampliar esta noción de rendición de cuentas a partir de otras aportaciones y definirla como “los derechos y responsabilidades que existen entre

---

<sup>164</sup> En la gobernanza multinivel nos encontraríamos con procesos de toma de decisiones en los que la autoridad se solapa entre diferentes capas o niveles.

las personas y las instituciones que afectan a sus vidas, incluyendo gobiernos, sociedad civil y actores del mercado. En la práctica, la rendición de cuentas puede tomar un número de formas diferentes, dependiendo de la institución en cuestión” (Newell y Wheeler, 2006). Esto nos llevaría a identificar diversos tipos de rendición de cuentas: política, social, corporativa... Respecto al primer tipo, “la rendición de cuentas significa que la gente es capaz de hacer responsable al gobierno de cómo les está afectando” (Blair, 2000, p.22) su actuación. Para los propósitos de la presente investigación, nos centraremos en la **rendición de cuentas política**.

Las demandas crecientes a favor de la aplicación de procesos de rendición de cuentas tanto a actores del sector privado y la sociedad civil (e incluso a organismos multilaterales) como del ámbito estatal, favorece a nuestro entender el principio de responsabilidad compartida del desarrollo humano sostenible, tal y como expresamos en la figura 2.8 al identificar los nexos entre gobernanza democrática y desarrollo humano sostenible. Esto significaría que las acciones de cualquier actor no pueden escapar del escrutinio público, puesto que afectan al interés de todos desde la aceptación de la integralidad del desarrollo y teniendo en cuenta la visión holística (efectos de lo local sobre lo global y viceversa).

Las relaciones de rendición de cuentas tienen según Newell, Wheeler y Bellour dos componentes principales (Newell y Bellour, 2002; Newell y Wheeler, 2006):

- *answerability*: el derecho a obtener respuesta y la obligación de proporcionarla<sup>165</sup>. Esto constituiría la rendición de cuentas propiamente dicha.
- *enforceability*<sup>166</sup>; la capacidad de asegurar que se lleva a cabo una acción y el acceso a los mecanismos para redirigirla cuando falla la rendición de cuentas. Implica penalización o sanción por desempeños pobres o ilegales (Goetz y Jenkins, 2001, citado en Newell y Bellour, 2002, p. 2).

Esta conceptualización de la rendición de cuentas nos muestra que trasciende de la interpretación tal y como solemos entenderla, en el sentido que incorpora la capacidad para poder dar respuesta de las acciones y los compromisos adquiridos.

Con anterioridad hemos visto cuál era la interpretación que algunos organismos internacionales hacen de este concepto. En concreto, para el PNUD rendición de cuentas se refiere a que los agentes e instituciones, tanto públicos como privados,

---

<sup>165</sup> En la propuesta de dimensiones de la gobernanza del PNUD expuesta anteriormente (UNDP, 1997) se hablaba de *responsiveness* o capacidad de respuesta, que sería un concepto complementario a la *answerability* (para poder proporcionar la respuesta que los ciudadanos tienen derecho a obtener, es necesario que exista interés por darla).

<sup>166</sup> No existe traducción unívoca de los términos *answerability* y *enforceability*. Este último podría traducirse como “capacidad de hacer cumplir”, si atendemos al verbo *to enforce* del cual deriva. Podemos emplear también la formulación “derecho a obtener respuesta y obligación de proveerla” para la componente de *answerability*.

son responsables ante la sociedad y ante las instituciones. Para UN-HABITAT (2002) rendición de cuentas es indisociable de **transparencia** y se restringe básicamente a la rendición de cuentas del gobierno local a sus ciudadanos<sup>167</sup>. Algunos de sus atributos serían: capacidad de respuesta hacia el nivel alto del gobierno local; reivindicaciones cívicas y de la población local; estándares para la integridad personal y profesional y que el estado de derecho y las políticas públicas se aplican de manera predecible y transparente. Lo que sí es significativo es que, a pesar de que ha habido un cambio notable en la idea de gobernanza (trascender la idea de gobierno centrado en el Estado e incluir otros actores), la rendición de cuentas, como afirman Newell y Bellour (2002) se ha centrado principalmente en los mecanismos tradicionales del Estado.

Atendiendo a las interpretaciones de rendición de cuentas de UNDP (1997), UN-HABITAT (2002, 2004), Newell y Bellour (2002) y Graham et al (2002), podemos considerar que este concepto incluye la propia rendición de cuentas, la capacidad de respuesta, la transparencia y la integridad, en el sentido de control de la corrupción.

Las condiciones bajo las cuales las instituciones son responsables varían de un contexto a otro, aunque sí es posible definir una serie de factores transversales que permiten mejorar o favorecer la responsabilidad de las instituciones (Newell y Wheeler, 2006):

- los marcos legales y constitucionales;
- la tradición existente de movilización social, de protesta y de reivindicación ciudadana;
- **el espacio democrático y su calidad;**
- la cultura existente de rendición de cuentas;
- cómo se entiende la rendición de cuentas (diferentes expectativas de derechos y responsabilidades y cómo pueden alcanzarse);
- las relaciones estado-mercado.

Es necesario tener en cuenta que no existe una única forma de promover la rendición de cuentas (Blair, 2000; Newell, 2006); que para que ésta sea efectiva deben afianzarse y tener éxito varios instrumentos (Blair, 2000); y que algunos enfoques requieren considerable tiempo para funcionar bien. Esta perspectiva temporal encajaría con la especificidad de plazos y tiempos en los procesos Agenda

---

<sup>167</sup> En el marco de la rendición de cuentas democrática, ésta se caracteriza no solamente por los procesos electorales que determinan quién dirige los asuntos de una sociedad, sino también la obligación continua de que estos representantes expliquen y justifiquen su conducta en público (Newell y Bellour, 2000, p. 7). Desde una perspectiva amplia, la rendición de cuentas del gobierno incluye tanto a la clase política como al funcionariado.

21 Local, cuyos “resultados” en clave proceso de desarrollo (desde lo que veremos posteriormente como enfoque de proceso), no suelen ser visibles a corto plazo.

### La cuestión del poder

Según afirman Newell y Bellour (2002) al indagar sobre los orígenes de este concepto, su comprensión pasa por admitir que la cuestión del poder cobra una importancia esencial, al igual que ocurría al hablar de participación. En ese sentido argumentan que no es posible establecer relaciones de rendición de cuentas si un colectivo o grupo no cuenta con el poder para reclamar la rendición de cuentas. Por eso la rendición de cuentas es esencial cuando se pretende que la gobernanza democrática contribuya al empoderamiento de actores excluidos o marginados.

### Mecanismos de rendición de cuentas

Existen diferentes mecanismos para la rendición de cuentas. Desde el enfoque de rendición de cuentas en la administración pública, podemos analizar procesos de rendición como sugiere Olmeda (2005), según atendamos al origen del control (interno o externo) o al grado de especificación de deberes y escrutinio de las acciones (alto o bajo). Esto nos da lugar a cuatro posibles mecanismos diferentes: burocrático, legal, profesional y político<sup>168</sup>. El burocrático se basa en la supervisión, las normas y los procedimientos normativos estandarizados. El legal supone un alto grado de verificación de las prácticas a través de tribunales o auditores, donde el valor predominante es el estado de derecho. El profesional se concreta en un grado bajo de escrutinio y alto grado de control interno. Y el político es el típicamente realizado por organizaciones o grupos de la sociedad clientelar.

En relación a la rendición de cuentas política, los mecanismos pueden adoptar la forma de procesos formales *top-down*, como elecciones, audiencias o consultas (que están institucionalizados y arraigados en la rutina democrática); o bien *bottom-up*, como jurados ciudadanos, la protesta popular, comités de auditoría parlamentaria o el presupuesto participativo (Newell y Bellour, 2002, p. 5). Lo que estos autores defienden es que lo importante es pasar de la rendición de cuentas como una práctica de “eventos” a la rendición de cuentas como norma o característica de la toma de decisión rutinaria (en similares circunstancias nos encontraríamos al hablar de participación).

En relación a las acciones del sector público también podríamos tener, tal y como afirman los autores anteriores, mecanismos de rendición de cuentas vertical (la demandada desde “abajo” por los ciudadanos y la sociedad civil) y horizontal (capacidad de las instituciones del Estado de controlar los abusos ejercidos por otras agencias y ramas de gobierno). En relación a la Agenda 21 Local, los

---

<sup>168</sup> Alto grado de especificación de deberes y escrutinio de acciones: mecanismos burocrático y legal. Origen del control sobre el organismo de tipo externo: legal y político.

mecanismos de rendición de cuentas horizontal comprenderían el control y escrutinio del gobierno local por parte de actores del sector público de niveles superiores.

Blair (2000) desarrolla también algunos mecanismos que pueden servir como agentes de rendición de cuentas, dividiendo entre la rendición de cuentas del funcionariado a los representantes políticos y la rendición de cuentas de los representantes a los ciudadanos (a través de los procesos electorales, la acción de los partidos políticos, demandas desde la sociedad civil, medios de comunicación, procedimientos de queja, estudios de opinión, etc.).

Finalmente, es interesante tener en cuenta las denominadas sanciones como elementos para reforzar la rendición de cuentas. De entre ellas, y siguiendo a Newell y Bellour (2002), podríamos hacer la distinción entre herramientas sancionadoras duras (*hard*), que emplean el uso de la coerción (sanciones económicas, uso de la fuerza...), y herramientas sancionadoras blandas (*soft*). El interés de los elementos sancionadores radicaría en su capacidad para hacer que los actores mantengan los compromisos con los que se han comprometido, por lo que podrían actuar en cierta forma como mecanismos para la rendición de cuentas.

#### **2.3.4.3. La evaluación de la participación y la rendición de cuentas a nivel local**

Finalmente, para poder valorar hasta qué punto estas dos dimensiones de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible son llevadas a la práctica a escala local, es necesario disponer de mecanismos que permitan evaluar los procesos políticos existentes.

A continuación se muestra un listado de preguntas que orientan en la evaluación de la participación y la rendición de cuentas de un proceso o iniciativa concreta llevada a cabo en el ámbito público. Estas cuestiones han sido tomadas como referencia en la presente investigación para la realización de las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo en relación al estudio de caso, con ciertas particularizaciones (ver Capítulo 6, donde se muestra el listado de preguntas utilizadas). Las preguntas<sup>169</sup> se dirigen a valorar lo siguiente:

En cuanto a la participación: inicio del proceso participativo, características básicas del proceso (finalidad, niveles de participación, sujetos y mecanismos, modos, etc.) y efectos y resultados que se han producido a lo largo del proceso. En este sentido, grado de institucionalización que ha alcanzado la participación (resultados de

---

<sup>169</sup> Basadas en los documentos consultados y citados a lo largo del presente capítulo.

proceso<sup>170</sup>), medido a través del proceso de aprendizaje y adquisición de capacidades generados, la formación de partenariados y redes, el empoderamiento generado o los cambios en las dinámicas de funcionamiento de la administración pública local.

En cuanto a la rendición de cuentas: mecanismos empleados y grado de rendición de cuentas obtenido. Se ha concedido un especial espacio a la referida al sector público (comprendiendo éste tanto su dimensión política, como organizativa y administrativa). Al fomentar los procesos de desarrollo humano sostenible a escala local, la rendición de cuentas que hemos tipificado como política cobra relevancia el análisis de esta dimensión desde la perspectiva de las instituciones públicas.

#### Inicio de la participación<sup>171</sup>

- Impulsor del proceso participativo
- Forma de tomar la iniciativa
- Intencionalidad u objetivos para iniciar la participación (claridad, realismo,...)
- Rol ejercido por actores externos a la realidad local
- Influencia de políticas existentes en torno a la sostenibilidad, el desarrollo humano y la participación para el inicio de esta última
- Grado inicial de acuerdo político, social y administrativo existente
- Percepción inicial sobre la necesidad de trabajar conjuntamente para emprender iniciativas de sostenibilidad urbana

*Se pretende valorar hasta qué punto el proceso ha estado dirigido y gestionado desde el gobierno local o desde instituciones externas a la realidad local. En este sentido, no se penaliza un proceso participativo porque su impulso inicial no provenga de la sociedad civil. Lo que debe valorarse (y por tanto, analizar si ha influido la forma como se ha iniciado el proceso participativo) es si éste ha evolucionado hacia una mayor implicación de la ciudadanía y de colectivos habitualmente excluidos de los procesos de toma de decisión. También identificar si el proceso, especialmente en iniciativas como la Agenda 21 Local, se ha iniciado mediante consenso político (lo cual, de darse, favorecerá la institucionalización de la participación).*

#### Características básicas del proceso participativo

- **Sujetos**, participantes en el proceso:
  - Quién decide quién participa. Intereses asociados
  - Criterios empleados para la inclusión de actores en el proceso
  - **Amplitud**: número de personas involucradas (en qué momento, de qué forma)

<sup>170</sup> Como veremos, algunas de las variables analizadas en la institucionalización (proceso de aprendizaje, generación de redes y partenariados, empoderamiento, etc.) son coincidentes con las dimensiones de proceso de desarrollo caracterizadas en el Capítulo 3.

<sup>171</sup> Observamos cómo se aprecia cierta similitud con los factores endógenos de la Agenda 21 local propuestos en el Capítulo 4 y que serán aplicados al caso de estudio. Entre estos factores: "voluntad, compromiso y liderazgo", "origen de la iniciativa de la AG21L", "políticas e instrumentos legislativos locales orientados al desarrollo humano sostenible".

- Grado de pluralismo (presencia de todas las tendencias o intereses presentes)
- Representatividad (si los participantes fueron verdaderamente representativos de la realidad social y de los intereses que decían representar)
- Grado de equidad en la participación de los diferentes grupos sociales.
- Estrategias y mecanismos empleados para conseguir la implicación de grupos y ciudadanos en el proceso de participación (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...)
- **Finalidad** del proceso (pragmática o normativa), basada en el análisis de otras categorías
  - Valores que han fundamentado el proceso. Evolución (si existe) de los valores desde el inicio hasta el momento analizado
- Planificación y metodología del proceso participativo (funcionamiento de asambleas y reuniones, criterios en el uso de votaciones, actas, convocatorias...):
  - Existencia o no de planificación y metodología
  - Existencia o no de conocimiento y acuerdo de los participantes respecto a la posible planificación y metodología
  - Grado de la influencia de la planificación y metodología en el desarrollo y resultados del proceso
- Tipo de espacios de participación que se han generado (cerrado- invitado-reclamado). Criterios empleados en el caso de espacios invitados.
- **Información y transparencia:**
  - Tipo de tratamiento dado a la información disponible
  - Criterios para valorar la validez de la información
  - Existencia o no de visión del conocimiento ciudadano como conocimiento valioso
  - Mecanismos para proporcionar información que posibilite un debate informado
  - Grado de transparencia y percepción de la transparencia en el proceso con que cuentan los actores
  - Posibilidades de cuestionamiento y crítica de la información disponible
  - Tipo de información que se ha publicado o transmitido
  - Grado de acceso y criterios para el acceso a la información del proceso
  - Análisis de los canales existentes para la distribución abierta de información (folletos, actas, páginas web, radio, prensa, municipalidades distritales con paneles informativos, personal de atención al público...).
- **Deliberación:**
  - Existencia o no de condiciones para propiciar discusiones constructivas
  - Aspectos que han podido favorecer un debate abierto y equilibrado
  - Condiciones de libertad e igualdad en las discusiones

<sup>172</sup> En un proceso Agenda 21 Local estos momentos podrían ser: identificación de prioridades, elaboración de estrategias y formulación de planes de acción, programas y proyectos de intervención.

<sup>173</sup> Se incluirían los aspectos referidos a la información y transparencia, así como los procesos deliberativos asociados, analizados a partir de las preguntas previas.

- Grado de influencia en los debates de las relaciones de poder implícitas
- Nivel de respeto a la pluralidad
- Grado de consenso alcanzado en los diferentes momentos o actividades del proceso<sup>172</sup>
- Toma de decisiones:
  - Características del proceso de toma de decisiones<sup>173</sup>
  - Conocimiento previo por parte de los actores de estas características
  - Grado de acuerdo de los actores con los objetivos a alcanzar
  - Grado de empoderamiento que han adquirido los actores
- Niveles de participación alcanzados (basado en el análisis de categorías anteriores): información, consulta, decisión conjunta, actuación conjunta, apoyo a iniciativas independientes
- Consideración de los recursos y capacidades disponibles (grado de realismo)

*Se pretende caracterizar el proceso participativo, contemplando la participación tanto como medio para alcanzar determinados resultados, como fin en sí misma. Valorar hasta qué punto la participación presenta una orientación hacia los postulados que caracterizan el desarrollo humano sostenible.*

#### Efectos y resultados del proceso participativo

- En relación a los posibles resultados tangibles<sup>174</sup>
  - Existencia o no de resultados tangibles asociados al esfuerzo invertido.
  - Grado de orientación de las políticas implementadas hacia la superación de la desigualdad y la lucha contra la pobreza en sus diferentes dimensiones: medioambiental, social, económica, política.
  - Coherencia institucional o solapamiento entre procesos, ámbitos y sectores (planes y programas a nivel nacional, local o internacional).
  - Grado de familiaridad de los actores con los programas o proyectos surgidos en el proceso.
  - Grado de compromiso de todos los actores en la implementación de acciones derivadas del proceso.
  - Grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos (si se han aportado los recursos y las capacidades necesarios para posibilitar la implementación).
- En relación a dimensiones de proceso<sup>175</sup> alcanzadas: **institucionalización** del proceso participativo:
  - Percepción por parte de los participantes de la utilidad del proceso<sup>176</sup>: medida en que los participantes valoran los procesos

<sup>174</sup> Por tangibles nos referimos a, por ejemplo, programas y proyectos concretos que se están implementando de manera efectiva, políticas públicas puestas en marcha como resultado del proceso, etc.

<sup>175</sup> Algunas de las variables reflejadas en este epígrafe se corresponden, aunque no de forma completa, con los atributos de un enfoque de planificación orientado al proceso de desarrollo, propuesta que será explicada en el siguiente Capítulo. Es posible visualizar numerosas componentes referidas al capital social.

<sup>176</sup> Esta pregunta se presta a diversas interpretaciones. Actores con cierto grado de poder que lo utilizan habitualmente en beneficio propio (generando a su vez impactos negativos sobre

participativos como un instrumento válido y eficaz para la planificación del desarrollo urbano sostenible.

- Grado de percepción de los actores sobre si llevar a cabo un proceso participativo aumenta la transparencia y rendición de cuentas del gobierno local.
  - Tipo de capacidades de comunicación y comprensión que han desarrollado los actores que han participado en el proceso.
  - Grado de fortalecimiento de las capacidades de los actores para participar en el futuro (ya sea en el proceso analizado o en otro)
  - Adquisición por parte de los actores de dinámicas de grupo y de comprensión sobre las posiciones de los otros.
  - Existencia o no de actividades de formación de formadores en materia de participación (en el seno de sus organizaciones o promovidas por el gobierno local).
  - Periodicidad de las reuniones y consultas entre los diferentes actores y grado de incorporación de éstas en el propio programa de cada actor.
  - Generación de nuevas redes y alianzas entre actores para contribuir a la sostenibilidad urbana: características, vocación de perdurar, inclusión de grupos informales, existencia o no de coordinación entre y con otros actores del panorama internacional.
  - Puesta en marcha de comités de coordinación o mecanismos para actualizar a otros actores sobre el progreso y desarrollar nuevos vínculos.
  - Grado en que los procedimientos de coordinación entre actores se han integrado en los mandatos, actividades y estructuras organizativas<sup>177</sup>. Grado en que los actores han modificado sus estructuras institucionales para permitir la coordinación con otros actores en el marco de sus actuaciones.
  - Existencia de mecanismos específicos que permitan compartir información entre los actores participantes<sup>178</sup>.
  - Existencia de acciones o proyectos implementados de manera conjunta entre diferentes actores (valoración de la existencia o no de solapamiento entre las actividades de diferentes actores).
  - Grado en que 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 cultura participativa?
- En relación a la Administración pública local:
  - Cambios estructurales o presupuestarios a raíz del proceso participativo
  - Legislación generada, relacionada con la toma de decisiones y procesos participativos.
  - Incremento de la información pública y de la sensibilidad sobre la participación ciudadana y otras temáticas
  - Continuidad por parte del gobierno en la provisión de recursos (humanos y técnicos) dedicados a aspectos relacionados con la

---

otros actores, el medio ambiente, etc.), pueden valorar como negativos los resultados del proceso, si éste ha limitado su influencia o ha reducido su nivel de control o poder, en aras de una mayor equidad, por ejemplo. Otros actores pueden así mismo valorar como negativos los resultados del proceso, si como consecuencia de la participación se ha primado la protección del medio ambiente local frente a otras cuestiones que éstos consideran más valiosas (e igualmente lícitas).

<sup>177</sup> La importancia de los vínculos entre actores es indicativa de que los procedimientos de coordinación entre sectores e instituciones se han convertido en una norma.

<sup>178</sup> Esto facilita la generación de confianza.

participación y otras dimensiones del desarrollo humano sostenible...

- Interés y predisposición por la puesta en marcha de otras políticas y procesos impulsados a nivel internacional.
- Impulso de 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 de las organizaciones de la sociedad civil

*Se pretende valorar hasta qué punto el proceso participativo ha sido institucionalizado, es decir, sus presupuestos han sido integrados en las dinámicas institucionales y organizativas existentes, hasta hacerse rutinario. También se pretende valorar si la participación ha dado origen a "mejores" decisiones (por estar éstas basadas en la deliberación y el consenso preferentemente, por ser percibidas como justas por los involucrados, por incorporar la dimensión ecológica y social de la sostenibilidad, etc.). Traducidas estas decisiones en acciones materializadas y puestas en marcha (políticas de lucha contra la desigualdad, mejora de las condiciones de vida de habitantes empobrecidos, protección del medio ambiente local, etc.).*

### Rendición de cuentas

- Existencia o no de mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso (auditorías, consejos de evaluación con la representación de los diferentes actores, tribunales externos con competencias en el asunto...) y para asegurar que se llevan a cabo las acciones comprometidas.
- En los proyectos o acciones surgidos: apertura de convocatorias y concursos públicos para la adjudicación de obras o servicios.
- Grado en que el sector público realiza seguimiento de los compromisos adquiridos por el privado.
- Sobre la **corrupción**:
  - Percepción por parte de los actores de que ha habido corrupción en alguna parte del proceso.
  - Existencia de personas en el sector público con intereses directos en compañías u organizaciones de la sociedad civil que se han beneficiado económicamente del proceso.
  - Grado de confianza existente entre los actores.
  - Forma en que los actores describen momentos del proceso que han sido opacos, ilegales, o que han suscitado controversia. ¿Ha podido manifestarlo o quejarse la opinión pública?
  - Acciones desempeñadas por el sector público ante estas situaciones
  - Papel que ha jugado la prensa en estas situaciones. ¿Ha trascendido lo ocurrido a los medios de comunicación?
- Respecto al gobierno local (basado en IDEA, 2003):
  - Existencia y calidad de los procesos electorales y otros mecanismos habituales de rendición de cuentas en sistemas democráticos (audiencias, consultas...)
  - ¿Cómo rinde cuentas el gobierno (local) de su gestión ante los ciudadanos y ante sus representantes democráticamente elegidos?
  - ¿En qué medida es capaz el gobierno elegido democráticamente de influir o controlar los asuntos más relevantes en la vida de los ciudadanos y en qué medida está informado, organizado y dotado de recursos para ello?
  - ¿En qué medida el gobierno local ejerce un control efectivo sobre el nivel de funcionariado que trabaja a su cargo?

- o ¿En qué medida es riguroso el procedimiento de aprobación y supervisión de la fiscalidad y el gasto público?
- o ¿En qué medida los procedimientos de consulta pública sobre las políticas del gobierno y la actividad legislativa son abiertos y sistemáticos y qué grado de igualdad de acceso al gobierno existe para los intereses afectados?
- o ¿En qué medida los representantes políticos elegidos son accesibles a sus votantes?
- o ¿En qué medida los servicios públicos para quienes los necesitan son accesibles y confiables y en qué medida las consultas a los usuarios sobre la prestación del servicio son sistemáticas?
- o ¿Cuánta confianza tiene la gente en la capacidad del gobierno (local) para resolver los principales problemas con que se enfrenta la sociedad, así como en su propia capacidad para influir en dicho gobierno?
- o ¿Qué medidas (si existen) se están tomando para remediar problemas surgidos respecto a la rendición de cuentas por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo tienen?

*Se pretende valorar hasta qué punto los diversos actores de la vida pública ejercen su derecho a obtener respuesta por parte de las actuaciones de otros (principalmente del gobierno local), en qué medida se dispone de las capacidades para ofrecer dicha respuesta y qué mecanismos existen para que se asegure que los compromisos se llevan a cabo. En este sentido, de qué forma se reconduce el proceso cuando falla la rendición de cuentas, algunos de cuyos síntomas pueden ser la falta de transparencia y la corrupción.*

## RECAPITULANDO

A lo largo del presente capítulo hemos observado cómo la gobernanza se ha instalado en el pensamiento sobre desarrollo y en las prácticas actuales de forma generalizada. Quienes se muestran más escépticos del auge de este concepto argumentan que su inserción en el debate internacional, de la mano de las instituciones financieras, no tiene otra pretensión que la de debilitar todavía más el papel del Estado en la conformación de las políticas públicas, reduciendo la gobernanza a los aspectos de reforma de la función pública. Para otros, la gobernanza puede ser un buen elemento para profundizar la democracia y para, al contrario, reforzar tanto al Estado como al resto de agentes de la esfera pública.

El hecho de que durante tiempo, como sostiene R. Mayntz, la teoría de la gobernanza y la democracia hayan transitado en paralelo, puede derivar en que haya formas de gobernanza que no tengan por qué ser democráticas. Esta no es la situación habitual, puesto que los discursos mayoritarios abogan por el sistema democrático como el marco en el que debe desarrollarse la gobernanza. Pero de entre estos debemos diferenciar aquellos que nos plantean la necesidad de concebir diferentes versiones de *democracias*. Serán éstos los enfoques que consideramos más valiosos en relación al desarrollo humano sostenible local, por

cuanto permiten construir y profundizar en democracias que pueden desarrollarse de forma diferente en lugares distintos (es decir, asumiendo que no existe un único patrón de instituciones y prácticas democráticas).

Las tendencias de la gobernanza contemporáneas superan el carácter institucionalista, revalorizan el papel del Estado, enfatizan los condicionantes particulares de cada contexto, e interpretan la gobernanza como algo que se construye políticamente y, por tanto, se conforma a partir de las relaciones de poder en un espacio dado. Entre los desafíos que se presentan en la teoría de la gobernanza en su concreción a lo local, asumiendo como fin de ésta el desarrollo humano sostenible, se encuentran la necesidad de descentralización efectiva, una interpretación menos utilitarista si cabe de la participación, un análisis realista de la cuestión del poder y una constante re-creación del concepto rendición de cuentas.

Podemos concluir a partir de las reflexiones de E. Manzini, afirmando que la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible deberá permitir encontrar el modo deliberativo en que las demandas a corto plazo, incluso aquellas legítimas dirigidas a resolver las cuestiones de pobreza y de inequidad, no se opongan con la perspectiva más a largo plazo, característica de la sostenibilidad. La Agenda 21 Local, como vehículo para el desarrollo humano sostenible, requiere incorporar los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar este tipo de procesos deliberativos.

### 3 LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN

*“La planificación no se refiere exclusivamente a adquirir una perspectiva comprensiva de la forma urbana, uso del suelo y transporte, como en la planificación maestra de antaño; tampoco versa sobre la coordinación jerárquica de los elementos diversos, incluyendo las inversiones en infraestructura pública. Incluso, como la teoría a menudo ha proclamado, tampoco es ostensiblemente una manera racional de tomar decisiones públicas sobre el futuro urbano. Puede ser todas estas cosas, pero bajo las condiciones existentes, es mejor considerar la planificación como un grupo de procesos interdependientes implicando a múltiples actores que buscan crear ciudades y regiones más habitables. Como actividad profesional, sin embargo, la planificación necesita orientarse más a articular los diversos procesos de construcción de la ciudad, que a preparar planes formales” (Friedmann, 2005, p. 213)*

El presente capítulo cierra lo que hemos denominado Marco Teórico de la presente investigación, centrándose en la evolución del concepto, la teoría y la práctica de la planificación –especialmente en el ámbito local-, así como en lo que consideramos un enfoque de aplicación general válido para el planteamiento de procesos de desarrollo humano sostenible a escala local: el enfoque orientado al proceso de desarrollo.

Tal y como expondremos en el siguiente capítulo, la Agenda 21 Local se ha convertido en el estandarte principal de promoción del desarrollo humano sostenible a escala urbana. Según se expuso en el Capítulo 1, no existe unanimidad, aunque sí ideas generales compartidas<sup>179</sup>, sobre el concepto mismo de sostenibilidad y sobre el tipo de cambios que deben llevarse a cabo para alcanzarla. A lo largo de todos estos años, lo que sí que parece que se produce es la convergencia entre el desarrollo humano y determinadas corrientes de interpretación del desarrollo sostenible. Como vimos en el Capítulo 2, la gobernanza se constituye posteriormente en elemento clave del desarrollo humano sostenible a nivel local, aunque puede no promoverlo tal y como lo hemos definido y defendemos en el presente trabajo. Hemos considerado que para la transición hacia la sostenibilidad a escala local, es necesaria la promoción real de la gobernanza democrática, destacando la participación y la rendición de cuentas como dimensiones relevantes.

Será objeto por tanto del presente capítulo generar el marco que permita analizar si los enfoques, metodologías y métodos empleados en la puesta en marcha de las

---

<sup>179</sup> Las referentes a la necesaria incorporación de la dimensión ecológica y la dimensión sociopolítica en las políticas actuales (principalmente por la constatación de la degradación medioambiental), aunque sin precisar de qué forma hacerlo.

Agendas 21 Locales, influyen positivamente en la promoción de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible, en la medida que generan un proceso de desarrollo (frente al habitualmente empleado *enfoque de proyectos*, que discutiremos a continuación)<sup>180</sup>. Es decir, sentaremos las bases para una comprensión adecuada de los enfoques de planificación a escala local existentes, que inevitablemente y a nuestro entender, impregnan las propuestas metodológicas de AG21L; siendo éstas a su vez variables que influyen de manera significativa en el éxito de los procesos AG21L (éxito medido desde el punto de vista de la generación o potenciación de procesos de aprendizaje, entre otros elementos).

Este capítulo recoge en gran parte las excelentes reflexiones de G. Ferrero (2003, 2004), por cuanto éste realiza una aportación original al llevar a cabo un análisis sobre la relación entre el pensamiento teórico sobre el desarrollo y la práctica de la planificación del desarrollo, no elaborada hasta ese momento en la literatura científica de forma directa. Así mismo, el estudio de la Agenda 21 Local en la presente investigación, toma como uno de los ejes de análisis la capacidad de esta iniciativa para promover procesos de desarrollo humano sostenible. La propuesta de enfoque de planificación y gestión orientado al proceso de desarrollo que desarrolla Ferrero, se constituye en una valiosa aportación para realizar dicho análisis. El enfoque de proceso será descrito a partir también de los trabajos de este autor, particularizando en la medida que sea posible, al ámbito urbano.

---

<sup>180</sup> Entenderemos por enfoque el “conjunto de principios e ideas que dirigen la atención o el interés hacia un aspecto determinado de un problema desde unos supuestos previos, que incluyen una interpretación de la naturaleza de éste, para tratar de resolverlo acertadamente” (Ferrero, 2004, pp. 15-16). La adopción de un enfoque determinará la selección de método, técnicas e instrumentos. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de abstracción en la ciencia de proyectos, hablaremos de enfoques y métodos de Agenda 21 Local al referirnos a los aspectos metodológicos de la AG21L, pudiendo definir metodología como “soporte o guía para facilitar la resolución de un conjunto homogéneo de proyectos” (Gómez-Senent, 1998: 7). Debido a su amplio uso en la literatura, adoptaremos el término metodología al referirnos a los métodos de Agenda 21 Local que incluyen además la adopción de un determinado enfoque de planificación (metodología como nexo entre enfoques y métodos).

### 3.1 DEFINICIÓN, ALCANCE Y TIPOS DE PLANIFICACIÓN

#### 3.1.1 Una primera aproximación a la planificación

La planificación, como acción y efecto de planificar, tiene una aplicación general a prácticamente todos los ámbitos de la vida<sup>181</sup>. Está asociada a la idea de organizar previamente o preparar una acción, una actividad o un deseo que se materializará o pondrá en práctica con posterioridad. Habitualmente entendida desde un punto de vista práctico (conseguir el mejor uso de recursos materiales, económicos, humanos o temporales limitados), la planificación también puede entenderse desde un punto de vista ético, en el sentido de plantearse de forma anticipada qué tipo de organización, sociedad o desarrollo se quiere en el futuro. La Agenda 21 Local comparte ambas perspectivas, pragmática y normativa.

Debido al abanico tan amplio de ámbitos desde donde es posible entender la planificación, nos centraremos en concreto en el análisis de la planificación en el contexto del desarrollo<sup>182</sup>. Particularizando a aquella que se ejercita en medio urbano (local). En este sentido, desde hace más de sesenta años la forma de concebir la planificación ha ido evolucionando al tiempo que evolucionaba el pensamiento sobre desarrollo. El interés por mostrar diferentes definiciones de planificación, no busca la elaboración de una suerte de axioma, sino que pretende ilustrar las diferentes percepciones e interpretaciones de este concepto a lo largo de los últimos años.

“Un intento inteligente organizado para elegir las mejores alternativas tendentes a realizar metas específicas” (Waterston, 1969, en Gómez, 1992, p. 225)

“Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados” (Ander-Egg, 1991, p. 22)

---

<sup>181</sup> Según la acepción de la palabra *planificación* del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.” (consulta en <http://www.rae.es>, [fecha consulta: agosto 2007]).

<sup>182</sup> En este contexto, no obstante, será posible encontrar diferentes niveles y tipologías de planificación (la asociada a políticas nacionales, la relativa a planes sectoriales o la referida a intervenciones concretas -proyectos-, por ejemplo), como se verá posteriormente.

“Es el procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles. [...] La Planificación debe concebirse como un proceso y como un sistema” (Pichardo, 1997, p. 27)

“Planificar puede significar en general cualquier intervención voluntaria en que se definen objetivos, se especifican los recursos necesarios, y se presenta un modelo causal que liga las actividades con los objetivos” (Maxwell y Conway, 2000, p. 5, citado en Ferrero, 2004, p. 124)

Todas ellas coinciden en la introducción de racionalidad, en la organización de acciones y previsión de acontecimientos, y en la toma de decisiones. Y ninguna de ellas se circunscribe o limita a una taxonomía concreta de la actividad de planificación, es decir, ofrecen una visión general de la planificación que puede aplicarse a diferentes escenarios.

Es necesario resaltar que en el contexto del desarrollo la planificación económica fue la actividad de planificación por excelencia durante décadas, estando dirigida especialmente al ámbito estatal. La razón principal, como apuntábamos, fue que en paralelo las teorías del desarrollo identificaron éste con desarrollo o con crecimiento económico. De este modo, la planificación tuvo pretensiones de neutralidad técnica y, al limitarse al espacio económico, dejó la cuestión política en un plano secundario (Pichardo, 1997).

En cuanto a la planificación económica, ésta trató de dar respuesta a lo que entonces se interpretaba como ineficacia del mercado para abordar aspectos como la asignación de recursos en las economías de países en desarrollo, la asignación de recursos escasos según criterios de rentabilidad social y la atracción de ayuda exterior. La planificación económica del desarrollo en estos países adoptó dos formas: por un lado, proyectos de inversión pública (principalmente infraestructura e industria) y, por otro, políticas públicas orientadas al control y dirección de la actividad económica privada (política fiscal, regulación salarial, tipos de interés, etc.).

Aunque la planificación del desarrollo ha adoptado durante años un carácter de ámbito estatal o nacional, es necesario comprender cómo ha sido ésta para entenderla en el plano local. En América Latina la influencia de los enfoques de planificación nacional en la planificación local ha sido significativa, por lo que podemos decir que los problemas derivados del procedimiento metodológico empleado en la formulación de planes a escala nacional (Pichardo, 1997, p. 62), también se dejarán sentir en el ámbito urbano.

### 3.1.2 Taxonomía de la actividad de planificación

Las fronteras entre los diferentes tipos de planificación son ciertamente difusas, por lo que la utilidad de mostrar las diferentes propuestas de clasificación de la actividad de planificación que existe tendrá principalmente objetivos ilustrativos.

Las siguientes tablas muestran las posibles taxonomías de la actividad de planificación en función de diversos criterios elaboradas por Ferrero (2004). Están basadas en las propuestas de Arlette Pichardo<sup>183</sup> (Pichardo, 1997, p. 33), para la primera taxonomía, y en Ander-Egg (1991, pp. 41-49) y Baum y Tolbert (1985, pp. 35-40, citados en Ferrero, 2004, p. 127), para las dos restantes<sup>184</sup>.

Tabla 3.1: Taxonomía de la actividad de planificación según criterios sincrónico y diacrónico

ESQUEMA SINCRÓNICO	Global - integral	Planificación global de la economía de un país, incluyendo todos los sectores de forma interrelacionada. Planes nacionales de desarrollo.
	Sectorial	Planificación de un sector determinado: – Sectores productivos (agrícola, industrial, turismo) – Sectores sociales
	Espacial	Planificación del uso de los recursos espacialmente localizados (planificación rural, urbana, regional, subregional o local)
	Institucional	Planificación de las actividades institucionales
ESQUEMA DIACRÓNICO	Corto plazo	De 1 a 3 años
	Medio plazo	De 3 a 9 años
	Largo plazo	10 o más años (también llamada prospectiva)

*Fuente: Ferrero, 2004, p.126*

<sup>183</sup> Para Pichardo, el criterio sincrónico se refiere al tipo de sistema cuya evolución de pretende orientar; y el llamado criterio diacrónico, al horizonte temporal de la planificación.

<sup>184</sup> En la segunda taxonomía se diferencia el foco de la misma en el sistema sobre el que se realiza la planificación. En la tercera, a partir del carácter de la planificación (es decir, cómo se realiza y ejecuta), es posible distinguir tres enfoques: planificación normativa, indicativa y estratégica. Esta última taxonomía será de especial interés para la presente investigación.

Tabla 3.2: Taxonomía de la actividad de planificación según el carácter del sistema y el carácter de la planificación

SEGÚN CARÁCTERÍSTICAS DEL SISTEMA	Sectorial	Planificación de un sector determinado.
	Integral-multisectorial	Planificación conjunta de todos o varios sectores sociales o, habitualmente económicos, incluyendo los sectores de forma interrelacionada.
	Integral-territorial	Planificación conjunta considerando todos o varios elementos sociales, económicos, físico-ambientales e institucionales en un territorio determinado, habitualmente de escala regional, sub-regional o local.
	Focalizada en grupos meta	Planificación de acciones dirigidas específicamente a grupos sociales con problemáticas especiales u homogéneas.
SEGÚN EL CARÁCTER DE LA PLANIFICACIÓN	Normativa	La planificación posee neutralidad técnica, se circunscribe fundamentalmente a lo económico, trata de definir una norma ("deber ser") y el curso de acción. "imprescindible" para alcanzar los objetivos prefijados. Asociada con planificación tecnocrática, <i>top-down</i> , centralizada, con enfoque <i>blueprint</i> o "de plano". Se aplica al sector público y, con carácter más o menos restrictivo u obligatorio, al sector privado.
	Indicativa	Pronóstico del estado futuro de la economía como medio de orientar las opciones privadas de inversión. Habitualmente se centra en la elaboración de un marco de políticas adecuado y en un programa detallado de inversión pública.
	Estratégica	La estrategia es el centro de la planificación, que se concibe como un proceso continuo de acercamiento progresivo e iterativo hacia una imagen objetivo. La planificación es un proceso esencialmente político, existiendo conflictos de interés.

Fuente: Ferrero, 2004, p. 126

Prueba de que las fronteras son difusas y de que la concepción de la planificación ha ido evolucionando en consonancia con el paradigma de desarrollo, es el caso de la **planificación a nivel urbano**<sup>185</sup>. Habitualmente interpretada como planificación espacial, incorpora aspectos de planificación sectorial e integral-multisectorial; comprende (como defenderemos) elementos de institucionalidad; se enmarca en horizontes de largo plazo, pero requiere de acciones a corto plazo y medio plazo; suele referirse a planes, pero incorpora normalmente programas y proyectos más concretos para llevar el plan a escala operativa. De carácter más estratégico en la actualidad, es común sin embargo encontrar algunos elementos de normatividad en su puesta en práctica. Las siguientes palabras de John Friedmann muestran el carácter integral que la planificación a escala urbana debe tener en la actualidad.

<sup>185</sup> Será objeto de mayor análisis en el apdo. 3.4.

“La planificación urbana ha estado durante muchos años limitada en su alcance a los aspectos físicos, de usos del suelo y de infraestructuras, principalmente transporte. Con el paso del tiempo, esta concepción ha ido variando, principalmente al ir incorporando la perspectiva de la sostenibilidad (interrelación entre las dimensiones económica, medioambiental o ecológica y sociocultural)” (Friedmann, 2005, p. 228).

Finalmente, otra clasificación de la actividad de planificación es la referida a los niveles operativos de la misma. En este sentido se distingue habitualmente entre plan, programa y proyecto, que muestra la relación entre objetivos definidos en mayor amplitud, con la ejecución de las acciones necesarias para conseguirlos. A. Pichardo ofrece una definición de las tres tipologías (Pichardo, 1997, p. 37):

- Plan: “documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo. Además, resume el conjunto de decisiones en torno a los propósitos (objetivos y metas) que se desea lograr y los medios (esquema de asignación de recursos) para obtenerlos. Se le considera el elemento típico de planificación estatal”.
- Programa: “es un conjunto coordinado y ordenado de proyectos que tiende a la atención de problemas específicos para el logro de algunos aspectos de los objetivos de desarrollo”.
- Proyecto: “es la unidad más operativa dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o prestar servicios específicos”.

También esta taxonomía se presta a la ambigüedad, sobre todo porque los criterios para la distinción entre las tres tipologías son difusos. En el ámbito local, es habitual hablar de planes integrales (plan de acción local, para el caso de la Agenda 21 Local) formados por programas sectoriales, a los que a menudo se denomina planes (por su envergadura, horizonte temporal, objetivos, etc.); y éstos, a su vez, formados por proyectos. Aún reconociendo la utilidad de esta clasificación, la distinción entre plan, programa y proyecto puede imprimir rigidez al curso de la planificación, especialmente en la fase más creativa de propuestas de acción.

## 3.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

### 3.2.1 De la confianza plena en la planificación al desencanto por la misma

La planificación emerge a finales del s. XIX y principios del XX de la mano de los trabajos de Frederick W. Taylor, Max Weber y Rexford G. Tugwell, quienes

aplicaron los principios de la ciencia, del positivismo lógico y el racionalismo a la organización social. La planificación incorporaba de manera común el análisis entre medios y fines, adoptando el enfoque *blueprint*<sup>186</sup> como la forma de planificar sistemas (Ferrero, 2004, p.128). Podemos afirmar que el determinismo científico que impregnó significativamente la ciencia y la cultura hasta los primeros años del siglo XX tuvo sin duda una gran influencia en esta interpretación de la planificación (Fernández, 1997).

Tras una etapa caracterizada por dos escenarios, la implantación por un lado de la economía planificada en los países de influencia soviética y la ausencia de planificación, propia del pensamiento liberal<sup>187</sup>, comienza tras la Segunda Guerra Mundial la aplicación y extensión de la planificación del desarrollo en los países del Sur, principalmente por la puesta en práctica del Plan Marshall para la reconstrucción de los países europeos devastados tras la guerra. Este plan tuvo una trascendental influencia sobre las políticas de ayuda conforme fue conformándose el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

En el caso concreto de América Latina<sup>188</sup>, y principalmente en el ámbito de la planificación nacional, las primeras experiencias de planificación surgen también sobre la misma época (mediados de la década de 1940), y empleaban ésta para superar el subdesarrollo mediante desarrollo industrial, a base de sustitución de importaciones (Pichardo, 1997)<sup>189</sup>.

El éxito en la reconstrucción europea, junto al nacimiento de la teoría del desarrollo, supuso que en los años siguientes se tomara la planificación del desarrollo como el camino hacia éste con mayores garantías de éxito<sup>190</sup>. La planificación estaba dominada por los denominados 'expertos en planificación', "que recomendaban una planificación económica global, compleja y detallada, a escala nacional, de rango amplio y controlada centralizadamente, con sistemas 'top-down' de toma de decisiones para la formulación de políticas y su implementación" (Ferrero, 2004, p. 130).

---

<sup>186</sup> *Blueprint* significa en inglés proyecto, anteproyecto (VVAA, 1996) o copia de plano. El enfoque *blueprint* hace referencia a que la adopción de modelos lógicos en la planificación introduce tal rigidez en las intervenciones, que su ejecución se lleva a cabo como si de un *blueprint* o plano de ingeniería se tratara.

<sup>187</sup> Aunque es a raíz de la crisis de 1929 cuando se asume la intervención parcial del estado en la economía, para corregir los fallos del mercado como mecanismo regulador.

<sup>188</sup> Tomaremos especialmente en consideración América Latina debido a que el estudio de caso pertenece a Perú. La metodología del *Sustainable Cities Programme* para la promoción de la Agenda 21 Local, objeto de estudio de la presente investigación, se ha aplicado de forma casi exclusiva a países en desarrollo.

<sup>189</sup> Bajo el impulso de la CEPAL, la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

<sup>190</sup> Centrada casi exclusivamente en la creación de industrial intensiva de capital, en las grandes infraestructuras de transporte y en los sistemas de generación de energía (proyectos de ingeniería y de obra civil).

El enfoque de planificación centralizado y de carácter nacional tuvo, sin duda, como elementos catalizadores las ideas de las Teorías de la Modernización, la condicionalidad de la ayuda propugnada por las organizaciones de ayuda (necesidad de hacer coincidir ésta con los planes de desarrollo nacional, amplios y estructurados) y los procesos de descolonización (adoptar los planes nacionales como símbolos de la naciente soberanía nacional).

Otros elementos influyeron en la concepción de la planificación del desarrollo en esta época. Por un lado, la adopción de métodos y procedimientos administrativos occidentales, centrados en la gestión y mantenimiento de una situación; y los modelos de ingeniería social, concibiendo la administración del desarrollo como un proceso directivo y de carácter tecnocrático (Rondinelli, 1990, citado en Ferrero, 2004, p. 131).

Los métodos de planificación que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial, caracterizados por la complejidad y el racionalismo, despolitizaban las decisiones y otorgaban al conocimiento experto o técnico una forma real de poder. Sin embargo, este **modelo de planificación centralizado** comenzó a entrar en crisis a principios de los años sesenta, al constatarse el fracaso mayoritario de las acciones implantadas bajo este enfoque. Esto dio lugar a un proceso de decadencia de la planificación que duró al menos diez años.

Rondinelli (1990: p. 35-42, citado en Ferrero, 2004, p. 131) identifica algunas de las principales causas de este modelo de planificación: (i) falta de apoyo fuerte en general a los planes (tanto del nivel político como del ciudadano); (ii) separación del rol de los planificadores del de los decisores políticos; (iii) deficiencias en los contenidos fundamentales de los planes (carencia de objetivos claros, débil correlación entre la inversión económica y los planes, etc.); (iv) aplicación poco efectiva de métodos y técnicas de planificación macroeconómica, basados además en modelos occidentales; (v) la debilidad en las estructuras y procedimientos de los gobiernos; (vi) atención prestada principalmente en preparar los contenidos de los planes, más que en su necesidad.

Los nuevos enfoques surgidos para superar la planificación centralizada enfatizaron la **planificación sectorial y el diseño y formulación de proyectos**. En el primer caso, centrándose especialmente sobre aquellos sectores donde más se manifestaban los llamados obstáculos al desarrollo. En el segundo caso, la adopción de procedimientos y requerimientos más rígidos y complejos en las fases del ciclo del proyecto, podemos afirmar que supusieron el **origen del Enfoque de Proyectos**<sup>191</sup> tal y como se concibe actualmente. Esta extrapolación de métodos y técnicas provenientes de los proyectos de ingeniería, junto con un énfasis en la necesidad de diseños previos muy detallados, tuvo consecuencias muy importantes en los territorios donde se ejecutaron proyectos bajo estas características.

---

<sup>191</sup> El máximo exponente en la aplicación de este enfoque fue el Banco Mundial.

### 3.2.2 El Enfoque de Proyectos y el surgimiento de una nueva crisis de la planificación

Aunque no son objeto de estudio en la presente investigación los enfoques y métodos de planificación en el ámbito del sistema de cooperación internacional, consideramos necesario al menos apuntar algunas de las características del acuñado Enfoque de Proyectos. Debemos tener en cuenta, por un lado, que los procesos SCP/LA21 promovidos por UN-HABITAT y PNUMA<sup>192</sup> son en cierta forma instrumentos de la ayuda internacional. Estos organismos, principalmente UN-HABITAT, proponen una metodología para poner en marcha procesos de desarrollo sostenible a escala urbana. Aunque como veremos no hay una exigencia de obligatoriedad en la aplicación de esta metodología, sí es la que se recomienda para acceder a la financiación asociada; por lo que es necesario valorar la influencia que han podido tener los planteamientos del Enfoque de Proyectos en los donantes y en la propia concepción de la metodología<sup>193</sup> a lo largo de los últimos años. Por otro lado, el propio Enfoque ha podido influir (como veremos con los postulados de la planificación estratégica urbana) en las formas de concebir la planificación del desarrollo en medio urbano.

El Enfoque de Proyectos (identificado por numerosos autores en su versión clásica con el denominado *blueprint approach*) se consolida como actividad fundamental de planificación durante las décadas de 1970 y 1980, constatado el fracaso de la planificación centralizada y de la planificación sectorial para superar a la primera. La ayuda internacional, influida por el enfoque de las necesidades humanas básicas, se reorienta hacia los denominados grupos meta (habitualmente aquellos colectivos más empobrecidos) y se centra en objetivos más concretos. Al adquirir cada vez más importancia los proyectos de desarrollo, se va produciendo un traslado de su dimensión instrumental (todo el aparato metodológico) a todo tipo de intervenciones, aplicándose los principios, métodos, técnicas, modos de organización, etc. propios del diseño y gestión de proyectos a escalas superiores de planificación (Ferrero, 2004, p. 172), ya sean políticas, planes o programas. Esto supone, entre otras cosas, centrar la planificación en un cuidadoso y detallado diseño previo de la intervención, asumir que las desviaciones formales sobre el diseño original durante la ejecución están asociadas a una mala gestión o a un mal diseño (por lo que deben ser las menores posibles), plantear, al ser el detalle

---

<sup>192</sup> El proceso SCP/LA21 (*Sustainable Cities Programme-Localizing Agenda 21*) será analizado con detalle en el Capítulo 5. Se trata de la metodología que estos dos organismos de Naciones Unidas sugieren para la puesta en marcha de Agendas 21 Locales.

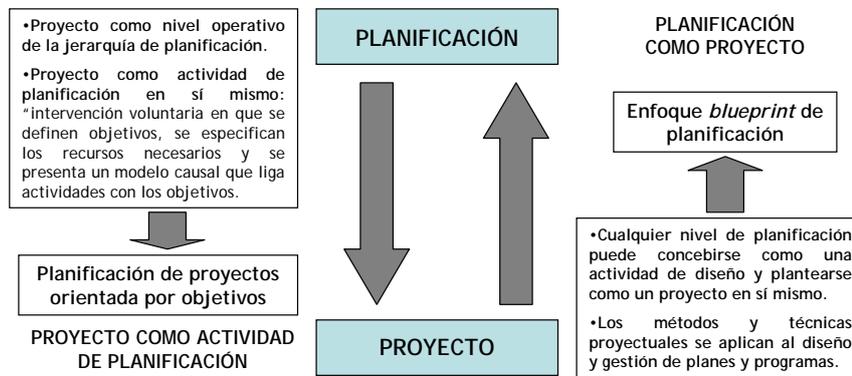
<sup>193</sup> Como veremos a continuación y en el Capítulo 5, esta metodología surge a principios de la década de 1990, cuando comienzan a aflorar nuevos enfoques de la planificación. El proceso SCP/LA21 está más cercano a estas propuestas, pero puede incorporar elementos más próximos al Enfoque de Proyectos. Esta posible circunstancia es la que consideramos necesario detectar.

técnico requerido complejo, una necesaria planificación externa en términos técnicos y de gestión, y asumir la posibilidad de predecir las relaciones causa-efecto entre los medios empleados y sus efectos.

Es interesante observar que, a pesar de que las estrategias de desarrollo se vuelven más integrales y de que incorporan en muchos casos aspectos más relacionados con el desarrollo humano (a punto de ver la luz como paradigma de desarrollo alternativo), los métodos y técnicas de planificación y gestión se vuelven todavía más rígidos (Rondinelli, 1974 y 1979 en Ferrero, 2004, p. 134). En concreto, comienza a aplicarse el Marco Lógico<sup>194</sup> como documento-síntesis del proyecto y se introducen complejas técnicas de gestión de proyectos (PERT y CPM entre otros).

La siguiente figura ilustra con gran claridad la transferencia del enfoque de proyectos a niveles superiores de planificación:

Fig 3.1: Transferencia del enfoque de proyectos a niveles superiores de planificación



Fuente: Ferrero, 2004, p. 173

Todo ello deriva en un enfoque de toma de decisiones basado en la creencia de que los problemas sociales pueden comprenderse y resolverse mediante un análisis sistemático y una planificación casi perfecta. El papel de los organismos de ayuda y de los consultores internacionales<sup>195</sup> prevalece sobre los actores locales, puesto que los complicados métodos y técnicas de planificación y gestión, requisito para la concesión de ayuda, quedan en manos de los primeros. Este tipo de planteamiento

<sup>194</sup> El Marco Lógico podemos decir que se constituye en la primera fase del conocido en la actualidad como Enfoque del Marco Lógico.

<sup>195</sup> Como veremos posteriormente, en infinidad de ocasiones el rol y actitud de los agentes externos, conocedores de los enfoques y métodos de planificación y gestión que se emplean en acciones promovidas por instituciones del ámbito internacional, se ha infravalorado en las intervenciones de desarrollo.

elimina cualquier atisbo de flexibilidad en la planificación (una desviación del plan original se considera como un error) y enfatiza el enfoque tecnocrático de la misma: el desarrollo es un problema básicamente técnico (por ejemplo, no se incorporan en los diseños los conflictos de interés o políticos existentes).

Pero al fracaso de la planificación centralizada en anteriores épocas y el enfoque sectorial, se le suma la reducción del papel del estado fruto de la extensión del pensamiento neoliberal, generando una **crisis de la planificación en los años ochenta y noventa** a nivel global de gran calado. Diversos estudios permiten identificar algunas de las causas de este fracaso. Entre ellos podemos citar (Ferrero, 2004, pp. 136-7): planificación y diseño de proyectos de forma exógena; escasa inserción en estrategias nacionales, desde una perspectiva global; muy baja posibilidad de adaptación; significativo sesgo tecnocrático en la formulación de programas, con enfoque *top-down*; escasa importancia otorgada a la participación ciudadana, con la consiguiente baja correlación entre lo planificado y las necesidades reales de los destinatarios. Es precisamente a principios de la década de los noventa cuando se genera la metodología de AG21L objeto de estudio en la presente investigación. Su planteamiento, inicialmente, pretende superar algunas de las carencias o causas de fracaso de la planificación tradicional mencionadas anteriormente.

Además de todo lo expuesto, la implementación de las políticas no falló únicamente por errores cognitivos de la planificación o debido a la ineficiencia de las agencias públicas responsables, sino también por la no incorporación de la estructura, actitudes y comportamientos del “objeto” del control político. Como resultado, los destinatarios de las políticas ofrecían resistencia y obstaculizaban la consecución de lo planificado (Mayntz, 2000).

Como consecuencia de la pérdida de confianza en la planificación y de la progresiva pérdida de protagonismo del Estado en los mecanismos de desarrollo<sup>196</sup>, la planificación como actividad se reduce de forma casi exclusiva a los proyectos individuales. Se priman como instrumentos de planificación técnicas como el análisis coste-beneficio; se produce un olvido de los postulados del enfoque de las necesidades básicas y se refuerza el papel del sector privado, a través de la vuelta a proyectos de infraestructuras. Reflejo del decreciente rol del Estado, es el gradual protagonismo de las ONG como nuevo actor del desarrollo. Sus intervenciones, que han evolucionado desde aquellas de corte meramente asistencial a la ejecución de proyectos de desarrollo, van convirtiéndose en sustitutivas del Estado.

---

<sup>196</sup> Siendo particularmente relevante la centralidad que van ocupando desde mediados de la década de los ochenta y primera mitad de los noventa las políticas reformistas de estabilización, liberalización y ajuste.

A nivel metodológico, el Enfoque de Proyectos sigue siendo uno de los principales instrumentos del desarrollo. Es en esta época cuando el **Enfoque del Marco Lógico (EML)**<sup>197</sup> se va adoptando de forma progresiva como método por excelencia para el diseño y gestión del proyecto<sup>198</sup>. Sin embargo, con el paso del tiempo han surgido voces críticas tanto del EML y del enfoque *blueprint* como de los modelos lógicos en general, en cuanto a su naturaleza y uso<sup>199</sup>. Autores como D. Gasper, R. Chambers, R. Davis o G. Ferrero han realizado valoraciones críticas dirigidas tanto al modelo lógico del EML, a la Matriz de Marco Lógico, al método y a los efectos inducidos por el EML<sup>200</sup>. Algunas de las críticas más destacadas son: el modelo lógico no es adecuado para representar adecuadamente los cambios en los procesos de desarrollo; se trata de un modelo reduccionista por su estructura piramidal; introduce un sesgo cultural occidental; minusvaloración implícita de los factores externos que afectan a una intervención; el método oculta los conflictos de intereses; el empleo de lenguaje europeo habitualmente refuerza el carácter *top-down* de los donantes; hay un reflejo inducido de los puntos de vista de los más poderosos en los talleres; la naturaleza del método bloquea la adaptación y el aprendizaje cuanto más empeño se emplea en la elaboración del EML; el EML tiende a confirmar el enfoque *blueprint* y reduce la flexibilidad de implementación<sup>201</sup>.

Pero la respuesta a la situación de desconfianza en la planificación no vino dada únicamente por los elementos descritos anteriormente, fundamentalmente del enfoque de proyectos. Otras voces fueron surgiendo (Korten, Uphoff, Chambers o Rondinelli) desde principios de los ochenta para introducir nuevos enfoques en la

---

<sup>197</sup> Como veremos, el Enfoque del Marco Lógico (EML) ha impregnado hasta tal punto la actividad de planificación, que es habitual encontrar elementos de esta herramienta metodológica tanto en intervenciones de planificación de corte más ortodoxo (familia de enfoques entre los que se encuentra el de proyectos), hasta aquellas que denominaremos de corte heterodoxo (familia de enfoques entre los que se encuentran el de proceso y los de aprendizaje). La metodología objeto de análisis de la presente investigación tampoco escapa a esta influencia del EML.

<sup>198</sup> La incorporación del EML como base para la gestión del ciclo de vida del proyecto de desarrollo se denomina Gestión del Ciclo del Proyecto (*Project Cycle Management, PCM*). La introducción del PCM ha venido de la mano de la Unión Europea y su influencia ha sido tal que el método se ha aplicado a todos los niveles de planificación, incluyendo la formulación de políticas.

<sup>199</sup> Al ser más incipiente la Gestión Basada en Resultados, la producción científica es menor o casi inexistente.

<sup>200</sup> Entre otros trabajos: Gasper (1997, 2000), Chambers (1994, 1997); Davis (2002) y Ferrero (2004). La selección de críticas aquí presentadas proviene del excelente trabajo de síntesis de Ferrero, 2004. También son referencia obligada en la crítica al enfoque de proyectos, Korten (1980) y Rondinelli (1990).

<sup>201</sup> Este interés por valorar, aunque sea sucintamente, el EML y los modelos lógicos, radica en la necesidad de analizar si las metodologías de Agenda 21 Local han recibido influencia de estos modelos.

planificación<sup>202</sup>. Son los que hemos denominado *enfoques de aprendizaje* y que serán descritos en el apartado 3.3.

### 3.2.3 La Teoría de las Dimensiones del Proyecto: una visión amplia de la actividad proyectual como proceso

A pesar de que nuestro interés se centra en la planificación del desarrollo, consideramos de utilidad incluir en este recorrido histórico las aportaciones de la Teoría de las Dimensiones del Proyecto y de la Estrategia General de Resolución de Problemas asociada a la misma, propuestas ambas por E. Gómez-Senent (1992, 1997, 1998), por su mayor relación de entre las existentes con el objeto de investigación que nos ocupa. De entre las teorías surgidas desde la ciencia del proyecto, esta teoría merece nuestro interés por su carácter integrador y por permitir establecer las bases para la propuesta de metodologías de diseño específicas. Es necesario aclarar, no obstante, que el proyecto se enmarca en el ámbito de las aplicaciones, por lo que la utilidad de la Teoría de las Dimensiones se dirigirá a la Agenda 21 Local como instrumento de planificación y gestión del desarrollo local, pero evitando los efectos negativos de la transferencia del enfoque de proyectos a niveles superiores de planificación<sup>203</sup>. En este sentido su valor radica en aportar una visión amplia del proyecto o intervención como proceso de resolución de problemas (de falta de desarrollo, de insostenibilidad...), que desde los principios del desarrollo humano sostenible deberá ser colectiva y negociada.

Esta teoría afirma que en todo proyecto coexisten de forma permanente e interrelacionada seis dimensiones fundamentales, que agrupan a "cada uno de los conjuntos homogéneos que representan las diferentes actividades que emplea el proyectista en la resolución del proyecto" (Gómez-Senent, 1998, p. 142)<sup>204</sup>. Estas seis dimensiones se dividen en dos grupos. Por un lado, tendríamos las dimensiones calificadas como intrínsecas o propias del diseño, denominadas *Proceso Proyectual*

---

<sup>202</sup> Puede tomarse como origen del Enfoque de Procesos la publicación de David Korten de 1980 titulada *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*.

<sup>203</sup> Anteriormente hemos expuesto cómo el enfoque de proyectos evoluciona desde la interpretación de éste como actividad de planificación, hasta concebir la propia actividad de planificación como proyecto, haciendo que los métodos y técnicas proyectuales se apliquen al diseño y gestión de planes y programas. En el ámbito de los proyectos de ingeniería estas afirmaciones podrían ser válidas, en el sentido de que en este tipo de intervenciones la tarea está claramente definida, los resultados son finalistas, el entorno probablemente sea estable e incluso puedan preverse los costes. Pero desde el ámbito del desarrollo, todo ello derivaba en la adopción de un enfoque de toma de decisiones basado en la creencia de que los problemas sociales pueden comprenderse y resolverse mediante un análisis sistemático y una planificación detallada.

<sup>204</sup> Denominando proyectista al individuo o grupo de individuos que se encargan de encontrar respuesta a un problema, ya sea simple o complejo (Gómez-Senent, 1998). Dicho problema podría ser la insostenibilidad en un territorio concreto, por ejemplo.

y *Fases*; por otro aquellas propias del entorno del proyecto, llamadas dimensiones extrínsecas: *Metaproyecto*, *Factores*, *Técnicas Específicas* e *Instrumentos Operativos*<sup>205</sup>. Además de esta estructura multidimensional que permite comprender el proyecto, Gómez-Senent fija una serie de principios que lo acotan.

La dimensión **Proceso Projectual** es “el conjunto de actividades intelectuales que lleva a cabo un ser humano en la búsqueda de la solución a problemas simples” (Gómez-Senent, 1998, p.42) es decir, problemas que no puedan descomponerse más. Esta dimensión comprende las actividades intelectuales de resolución de problemas, incluyendo el análisis, la síntesis y la evaluación como elementos centrales, siendo la creatividad un aspecto fundamental.

La dimensión **Fases** es “el conjunto de actividades intelectuales dirigidas a dividir, ordenar y reagrupar el proyecto para hacer posible y más simple su resolución” (Gómez-Senent, 1998, p. 55). Implica una secuencia temporal de resolución de problemas a través de diferentes etapas y pasos dirigidos a la obtención de una solución completa al proyecto. Las fases se dividen en creativas, de transformación y explotación y retiro (Gómez-Senent, 1997, p. 227). Nuestro interés desde las metodologías de Agenda 21 Local radicaría en identificar y clarificar cuáles son los pasos y etapas a seguir más adecuados en la AG21L para ir convergiendo hacia la mejor “solución”. Entendiendo, como veremos, que ésta podría no estar definida de manera biunívoca desde el principio, sino que será construida a través de procesos de deliberación y concertación entre actores, con resultados no predecibles de antemano.

La dimensión **Metaproyecto** es “el conjunto de actividades intelectuales dirigidas a correlacionar todos los sistemas que intervienen o influyen en la resolución del proyecto desde el punto de vista humano” (Gómez-Senent, 1997, p. 73). Comprende todos los aspectos de gestión, comunicación, coordinación, programación, ejecución y control de actividades. Desde la perspectiva de la planificación del desarrollo humano sostenible y según el enfoque que adoptamos, esta dimensión será de especial relevancia por conceder énfasis en las interacciones, la comunicación y la organización de los equipos de proyecto y, por extensión, del conjunto de actores que intervienen en una intervención (como podría ser una Agenda 21 Local).

La dimensión **Factores** puede definirse como “el conjunto de actividades intelectuales encaminadas a adquirir una completa panorámica o perspectiva de todos los aspectos que inciden, tanto de un modo global en el proyecto como de forma parcial, en cada uno de los subproblemas que encierra (Gómez-Senent, 1997, p. 81). Incluye los elementos de influencia al proyecto provenientes de los sistemas

---

<sup>205</sup> La teoría precursora, publicada en Gómez-Senent (1992), se denominó Teoría de los Niveles Metodológicos y planteaba seis niveles con algunas variaciones en su denominación respecto a la actual.

de su entorno (físicos, científicos y tecnológicos, humanos y organizativos). Argumentaremos, posteriormente, cómo es esencial identificar los factores exógenos en los procesos de desarrollo humano sostenible a escala local y cómo, en general, las metodologías de Agenda 21 Local han subestimado esta dimensión.

La dimensión **Técnicas Específicas** hace referencia al “conjunto de actividades intelectuales encaminadas a manipular los problemas existentes que sean útiles y estén disponibles para el caso en estudio”. Comprende el conjunto de técnicas propias de cada campo del conocimiento que permiten resolver problemas tecnológicos o proyectuales específicos.

Finalmente la dimensión **Instrumentos Operativos** consiste en “el conjunto de actividades intelectuales dirigidas a seleccionar los útiles, equipos y elementos materiales más convenientes y a emplearlos en el proyecto a todo aquello que éste precise para su resolución (Gómez-Senent, 1997, p. 102). Se refiere a los instrumentos de escritura, dibujo, cálculo, etc., necesarios para la aplicación de cada técnica específica.

La Estrategia General de Resolución de Problemas (Gómez-Senent, 1998), como nexo entre la teoría y la práctica, es una propuesta de ayuda a la resolución de problemas complejos de cualquier tipo o naturaleza mediante el análisis simultáneo de las seis dimensiones en cada paso a seguir para la resolución de dichos problemas. Su mayor utilidad radica en convertir en multidimensionales los planteamientos para la resolución de problemas, lo cual es acorde con la perspectiva del desarrollo humano sostenible, puesto que la complejidad de los problemas de esta índole es ciertamente elevada.

#### 3.2.4 Nuevas tendencias en la planificación del desarrollo

*“No es la planificación la que está en crisis, sino una forma particular de concebirla y aplicarla, la cual tiene pretensiones de neutralidad técnica, se encierra en el ámbito de lo económico y relega la cuestión política a un ámbito secundario” (Pichardo, p. 17).*

A mediados de la década de 1990 se constata el fracaso de los modelos neoliberales y el pensamiento sobre desarrollo va convergiendo. Respecto a la planificación, ésta ha ido recobrando importancia desde finales de los noventa hasta la actualidad, incorporando nuevos enfoques y perspectivas.

En este contexto, la actividad de planificación adquiere un nuevo papel. El Estado pasa, de ser mero planificador centralizado y normativo, a constituirse en facilitador de procesos de concertación, planteando visión estratégica del desarrollo, desarrollando incentivos adecuados, comprometiendo al resto de actores, etc. (CEPAL, 1990). Al dar mayor importancia a la participación y

búsqueda de consensos, cobran especial relevancia los procesos de descentralización (Ferrero, 2004). Por otro lado, va arraigando la idea de combinar el control jerárquico con la autorregulación social, como formas de regulación no excluyentes mutuamente (Mayntz, 2000). Surgen nuevos enfoques de la gobernanza, como estilo de gobierno diferente que supera el tradicional control jerárquico a la hora de elaborar las políticas públicas. Y sin duda son también influyentes las nuevas perspectivas que introducen los enfoques alternativos del desarrollo (desarrollo humano, desarrollo sostenible), que van impregnando con fuerza el discurso (quizá en menor medida la práctica) de la mayoría de actores (organismos internacionales, gobiernos e instituciones nacionales, regionales y locales, sociedad civil, etc.).

A continuación se expondrán algunos de los elementos más significativos de las tendencias actuales de la planificación (Ferrero, 2004, p. 139-141; Mayntz, 2000):

- **Carácter *bottom-up* frente carácter *top-down*:** bajo el planteamiento *bottom-up* las intervenciones (y por ende los procesos de desarrollo) se construyen desde la base, a partir de la participación de la población y la experimentación piloto a pequeña escala.
- **La emergencia del espacio local:** A este aspecto ya se le concedió espacio en el Capítulo 1, particularizándolo al ámbito urbano. Las propuestas contemporáneas plantean los programas de desarrollo desde la realidad de los territorios y por los habitantes del mismo, con base en la demanda (De Janvry y Sadoulet, 1999, citado en Ferrero, 2004, p. 139.). Las estrategias de desarrollo tienen como elementos específicos del territorio sus habitantes, cultura, relaciones sociales y ecosistemas. Es lo que denominábamos en el Capítulo 1 la dimensión identitaria de la sostenibilidad, en palabras de Rodó et al (2004).
- **Enfoque holístico integral frente a enfoque monosectorial:** la relevancia de la integralidad y de la visión holística, variables características de la sostenibilidad también se extiende a la planificación. Según Maxwell y Conway (2000), no se trata tanto de recuperar la planificación global multisectorial de los planes nacionales de desarrollo de los sesenta, sino en reconocer la complejidad de factores que influyen en las intervenciones, basándose en un planteamiento coordinado en las intervenciones. Como fue expuesto en el Capítulo 1, los principios del *Enfoque de los modos de vida sostenibles* que se extienden en la década de los noventa al ámbito urbano son: desarrollo centrado en la persona y su entorno particular, participación, multinivel, enlazando lo local con un nivel macro partenariado entre sector público y privado, sostenibilidad económica, social, medioambiental e institucional, flexibilidad y dinamismo de los procesos.

- De la planificación normativa a la planificación estratégica y la concertación<sup>206</sup>: como hemos ido apuntando, la actividad de planificación supera el carácter prescriptivo y normativo para centrarse en la gestión estratégica. Se define la denominada visión objetivo como elemento orientador y se asume la complejidad del proceso de desarrollo. Este cambio de perspectiva de lo normativo a lo estratégico viene motivado por dos corrientes. La primera, de la mano de autores como Matus, Ander-Egg o Pichardo, enfatiza el carácter político de la planificación; la segunda, del campo de la empresa privada (Escuela de Negocios de Harvard), enfatiza la concertación y la participación en el desarrollo. Incorpora variables como visión, misión, análisis interno y externo, estrategia, plan de acción.

Entre los defensores de la planificación estratégica como enfoque apropiado se encuentra el economista Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía en 2001 y vicepresidente del Banco Mundial a finales de la década de los noventa<sup>207</sup>. Debido a la influencia de sus ideas en numerosos organismos internacionales (en concreto la metodología de Agenda 21 Local que analizaremos participa de dichas ideas), dedicaremos un espacio aparte a caracterizar su propuesta<sup>208</sup>.

Stiglitz propone pasar del concepto de plan de desarrollo al de estrategia de desarrollo, en oposición a los planes de desarrollo detallados de la planificación centralizada. La tesis central es la consideración del desarrollo como la transformación de la sociedad, mediante la transformación de los modos de pensar tradicionales relacionados con la producción, la salud, la educación, hacia modos más modernos<sup>209</sup> (Ferrero, 2004, p. 146). La estrategia de desarrollo quedaría caracterizada por:

- se concibe como un documento vivo, cuyo proceso de elaboración en sí mismo es ya un instrumento para ayudar a generar consensos;
- adquiere un rol catalizador que se concreta en el nivel de proyectos: se busca promover proyectos cuyo retorno se mida no sólo en términos de retornos directos del proyecto, sino en el aprendizaje social que generen.
- el emprendimiento de proyectos se apoya en otro criterio crítico: sus posibilidades de extensión a mayor escala<sup>210</sup> ("*scaling up*");

<sup>206</sup> La planificación estratégica será objeto de mayor análisis en el apartado 3.4 por su influencia en los procesos de planificación a escala local, principalmente en América Latina.

<sup>207</sup> No nos referimos aquí a la planificación urbana, sino a un nivel más general o macro de la planificación estratégica.

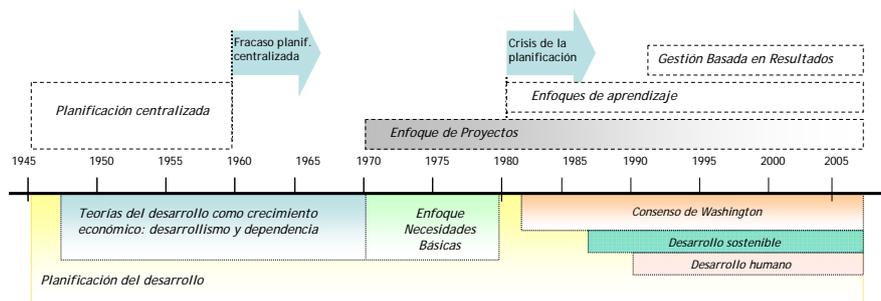
<sup>208</sup> En cuanto a las ideas de Stiglitz, más que novedosas en sí mismas, lo es su capacidad para integrar los elementos más propios de los enfoques heterodoxos de la planificación del desarrollo (Ferrero, 2004).

<sup>209</sup> Adaptando esta propuesta al ámbito de la sostenibilidad, esta transformación se referiría el tránsito desde hábitos insostenibles hacia hábitos y formas de desarrollo más sostenibles.

<sup>210</sup> En el Capítulo 5 observaremos cómo el *scaling-up* es uno de los objetivos de la metodología de AG21L promovida por UN-HABITAT y PNUMA, aunque realizaremos algunas objeciones al respecto.

- los elementos centrales de la estrategia son la participación y la apropiación; el proceso que lleve a la formulación de una estrategia de desarrollo debe ser en sí mismo participativo y con compromiso a largo plazo, siendo la adquisición de capacidades y la educación primordiales para ello.
- el proceso de toma de decisiones debe ser abierto;
- el papel de los agentes externos debe ser el de facilitadores del proceso;
- pueden y deben coexistir distintos niveles de aplicación de las estrategias de desarrollo (personal, familiar, comunitario, público y privado, etc.).

Fig. 3.2: Evolución histórica de los enfoques de planificación en consonancia con la evolución de las teorías del desarrollo



Fuente: elaboración propia

### 3.2.4 Sobre la influencia de la nueva agenda de la pobreza en la planificación del desarrollo

El interés por describir, aunque sea sucintamente, el marco de planificación del desarrollo que existe en la actualidad, radica en la influencia que tiene sobre la planificación que se desarrolla en un país del Sur, ya sea a nivel de políticas, planes, programas o proyectos. Consideramos que el influjo que pueden llegar a ejercer ciertos elementos provenientes del contexto internacional, debe ser contemplado a la hora de analizar los procesos Agenda 21 Local. Aunque el caso de estudio descrito y analizado en el Capítulo 6 pertenece a un país del Sur que no está sujeto a la elaboración de documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (al no ser país altamente endeudado), consideramos relevante valorar el grado de influencia de este marco de planificación en los contextos donde pueda desarrollarse la Agenda 21 Local<sup>211</sup>.

<sup>211</sup> Los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza se generan como condición para el acceso a la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (es posible acceder al listado de países que están en esta situación en <http://www.worldbank.org>)

Ferrero (2004) elabora un esquema que sintetiza y amplía la propuesta de Maxwell (2003, p. 5-12), donde vienen recogidos aquellos elementos que se interrelacionan en torno a la reducción de la pobreza como meta fundamental. Es lo que Maxwell denomina “nueva agenda de la pobreza”.

Nótese que la tendencia en cuanto a la adopción de enfoques metodológicos se divide, entre aquellos basados en modelos lógicos, y los enfoques participativos. En los primeros, va cobrando cada vez mayor protagonismo la denominada Gestión Orientada a Resultados (*Results-Based Management* en inglés), que dirige su orientación hacia resultados y productos en vez de hacia los recursos empleados y las actividades.

En cuanto a preocupaciones mundiales, además de las metas comunes compartidas en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, queremos destacar la influencia que está teniendo y tendrá la constatación del cambio climático, con efectos en estrategias, políticas y actuaciones en corto, medio y largo plazo a escala internacional. También se constata el interés en la agenda internacional por las cuestiones de gobernanza, tal y como apuntábamos en el capítulo anterior.

A continuación se muestra el esquema citado, que se ha ampliado con una breve explicación de los elementos más relevantes<sup>212</sup>:

---

<sup>212</sup> En 2001 el Banco Mundial adoptó una estrategia de medio ambiente para guiar las acciones del banco en el área medioambiental. Dentro de la misma, ha publicado de forma muy reciente (noviembre 2007) un documento denominado “Pobreza y Medio ambiente: entendiendo las interrelaciones a nivel doméstico”. Entre los temas en que trabaja el Banco se encuentra además el desarrollo urbano, dentro de la temática amplia de desarrollo sostenible.

Tabla 3.3: El nuevo marco de planificación del desarrollo

Estado actual	NIVEL OBJETIVOS Metas comunes globales	NIVEL CONCEPTUAL Consenso en concepto de desarrollo y pobreza	NIVEL PLANIFICACION Nuevo modelo planificación	NIVEL ENFOQUES E INSTRUMENTOS aplicados en los países		NIVEL MÉTODOS Y TÉCNICAS Enfoques metodológicos emergentes
				PAIS	DONANTES	
Descripción	En la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se observa la confluencia de la teoría de desarrollo alrededor del concepto de desarrollo humano sostenible (se explicitan los vínculos entre medio ambiente y desarrollo).	Desarrollo humano sostenible Pobreza multidimensional, especialmente en cuanto a carencia voz y poder. Crecimiento económico, pero con énfasis en la redistribución. Mayor protagonismo Estado La participación como elemento central en la lucha contra la pobreza, bajo la evaluación participativa de la pobreza.	Marco Integral de desarrollo, propuesto y adoptado por el Banco Mundial. Recoge en gran parte el concepto de estrategia de desarrollo de Stiglitz. Agregar de forma inseparable a los análisis macroeconómicos, elementos estructurales, sociales, humanos, físicos (medio ambiente e infraestructuras) y de gobernanza. Se pretende que los países avancen de forma integral. Búsqueda de concertación estratégica y coordinación entre actores respecto a las diferentes acciones. Cambio de desarrollo liderado por donantes, a estrategia de país guiada por el propio país. Se hace operativo a través de las estrategias de reducción de la pobreza.	Estrategias de reducción de la pobreza. Aplicadas a países altamente endeudados. Se plantean como estrategias participativas, apropiadas por el país y basadas en los principios del Marco Integral de Desarrollo. Las estrategias se basan en un ciclo clásico de planificación (Formulación-Implementación-Seguimiento-Evaluación)	Enfoque sectorial (SWAP, Sector Wide Approach en inglés); apoyo presupuestario directo a sectores concretos como mecanismo de ayuda, bajo el liderazgo del gobierno del país en desarrollo.  Enfoque de proyectos (importancia decreciente)	Enfoques metodológicos emergentes Gestión orientada a resultados (modelos lógicos). Orientación hacia resultados y productos en vez de empleados y las actividades desarrolladas Enfoques participativos

Fuente: Ferrero, 2004

### 3.3 EL CONTRAPUNTO A LA ORTODOXIA METODOLÓGICA: LOS ENFOQUES DE PROCESO DE APRENDIZAJE

Podemos agrupar los enfoques de la planificación del desarrollo expuestos en dos grandes bloques, residiendo el interés de esta clasificación en poder identificar los elementos diferenciadores que nos permitan analizar las metodologías de Agenda 21 Local posteriormente. Entenderemos, y así lo argumentaremos, que son aquellos enfoques englobados en la llamada heterodoxia metodológica los que permiten promover de forma más exitosa procesos de desarrollo humano sostenible a escala local.

Por un lado tendremos los que encuadraremos dentro de la denominada ortodoxia metodológica<sup>213</sup>. A este grupo pertenecerán los modelos lógicos y la gestión del ciclo del proyecto como ejemplos de enfoques de proyectos. Dichos enfoques han sido descritos en el apartado anterior. Por el otro, dentro de la heterodoxia metodológica, nos encontraremos con los enfoques basados en la noción de proceso de aprendizaje, que surgen básicamente como crítica a la naturaleza del enfoque de proyectos. En este grupo se situará el enfoque de proceso de desarrollo, cuya explicación más detallada se realizará en el apartado 3.5. La exposición de las ideas fundamentales provenientes de la heterodoxia metodológica será más extensa, dada la importancia que tendrá para el análisis de las metodologías de Agenda 21 Local.

Como ya ha sido expuesto, a principios de la década de 1980 comienzan a introducirse nuevos enfoques en la planificación, incorporándose las nociones de **proceso de aprendizaje y planificación participativa *bottom-up*** (de abajo a arriba), sea cual sea el alcance de la intervención de desarrollo. Las ONG comienzan a incorporar en las intervenciones enfoques, métodos y técnicas que conceden mayor protagonismo a la participación de los beneficiarios, como la **Investigación-Acción Participativa**. Todas esas aportaciones se cristalizan en lo que denominaremos **enfoques participativos**. Los autores enmarcados en esta corriente heterodoxa son los pocos que identifican como causas de la fatiga de los donantes en el contexto de la cooperación al desarrollo, los enfoques, métodos e instrumentos asociados a las intervenciones.

Como fue expuesto en el capítulo anterior a partir de las reflexiones de R. Mayntz (2000), la evolución de la teoría de la gobernanza ha tenido grandes implicaciones en la actividad de planificación; y es de hecho uno de los elementos que, principalmente desde el ámbito de la ciencia política, más ha contribuido al

---

<sup>213</sup> G. Ferrero acuña los términos *ortodoxia* y *heterodoxia*, basándose en su definición según la Real Academia de la Lengua Española, para agrupar los diferentes enfoques y métodos que han sido propuestos o empleados en la literatura y en la praxis de las intervenciones de desarrollo. Haciendo uso del término ortodoxia en el sentido de conformidad con doctrinas o prácticas generalmente admitidas, y heterodoxia en el sentido contrario, para reflejar precisamente la disconformidad con doctrinas o prácticas generalmente admitidas.

desarrollo de la actividad de planificación. Desde un paradigma centrado en el gobierno como sujeto de la dirección política (perspectiva *top-down*, centralizada, etc.), pasando por un decaimiento del entusiasmo en la planificación, se va prestando mayor atención a mediados de los ochenta a formas alternativas de gobernanza social. Esto supone la inclusión de la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes públicas/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación.

De entre los autores más relevantes de los enfoques de aprendizaje, destacan David Korten, Dennis Rondinelli, Robert Chambers, Bernard Lecomte, Norman Uphoff y David Mosse, siendo Korten uno de los autores fundacionales en la materia y al cual dedicaremos mayor interés.

### 3.3.1 El enfoque de proceso de aprendizaje de Korten

Los mayores defensores de un enfoque de proceso de aprendizaje son, según diversos autores (Mosse et al, 1998; Edwards, 1997), David Korten y Norman Uphoff. Las principales aportaciones de Korten son: (i) la crítica contundente al enfoque de proyectos, mediante el análisis de las experiencias de los donantes (proyectos principalmente sobre cooperativas y desarrollo comunitario), centrándose en la responsabilidad de estos últimos; (ii) la introducción de una noción de éxito en las intervenciones basada en la promoción de procesos de aprendizaje; (iii) la caracterización del enfoque de proceso, identificando los factores clave a lo largo de las tres fases mediante las cuales es descrito.

Las críticas de Korten al enfoque de proyectos y sobre la responsabilidad de los donantes podemos resumirlas, basándonos en la agrupación de Ferrero (2004, p. 256-258), en:

- Excesiva presión por conseguir resultados inmediatos medidos como productos entregados y servicios ofertados.
- Tendencia hacia el enfoque de proyectos, poniendo más énfasis en los medios e insumos y descuidando la generación de capacidades.
- Deficiencias inherentes a los métodos asociados al Enfoque de proyectos: requisito de realizar una planificación detallada previa a la ejecución, con presupuestos y programaciones temporales rígidas; necesidad de que las decisiones recaigan en manos de técnicos o funcionarios, poco sensibles a las condiciones locales; búsqueda del cumplimiento de las especificaciones, que deriva en la creación de unidades específicas encargadas de la gestión del proyecto (formadas por personal externo/cualificado que acaba abandonando la zona).

- Efectos de la presión que ejercen los donantes por la colocación de fondos: primacía de proyectos de inversión intensivos en capital, tecnología, infraestructuras y bienes de equipo; protagonismo de los equipos de consultores frente al personal local, al cual se destina un porcentaje bajo del gasto total del proyecto (limitación de la generación de capacidades).
- Orientación de la rendición de cuentas hacia el país de origen de la ayuda, des-responsabilizando a los socios locales y desincentivando su participación en las decisiones clave (provocando desconexión del proyecto con la realidad local y no apropiación por parte de los actores locales).

En cuanto a la idea de que el éxito de las intervenciones está íntimamente relacionado con su capacidad para generar procesos de aprendizaje, Korten elabora sus conclusiones a partir del análisis de cinco casos de estudio de objetivos y campos de actuación diversos<sup>214</sup>. En estos casos de estudio, el éxito no vino dado por la existencia de unas condiciones de contorno favorables, sino por las características de la propia intervención. Las claves del éxito de estas experiencias, según Korten, fueron: (a) la alta concordancia (entre beneficiarios y programa, entre beneficiarios y organización de apoyo, entre la organización y el programa implementado<sup>215</sup>); (b) la capacidad de aprendizaje de las organizaciones (aceptar los errores, planificar con la gente, vincular conocimiento y acción); (c) y el empleo del enfoque de proceso de aprendizaje frente a un enfoque clásico de proyectos.

En cuanto a las características del enfoque de aprendizaje, Korten señala como factores clave: el trabajo en equipo y el liderazgo, con alto grado de compromiso, frente a los planes prediseñados; el proceso de construcción del programa y la organización desde abajo, emergiendo de un proceso de aprendizaje con carácter de investigación-acción en el cual se han compartido conocimientos y recursos; la permeabilidad de las organizaciones para aprender de la experiencia y adaptarse a los cambios conforme aprenden; la necesidad de habilidades para la potenciación de capacidades para la acción, a través de la acción, y no habilidades sofisticadas en el diseño de proyectos (Korten, 1980, p. 502).

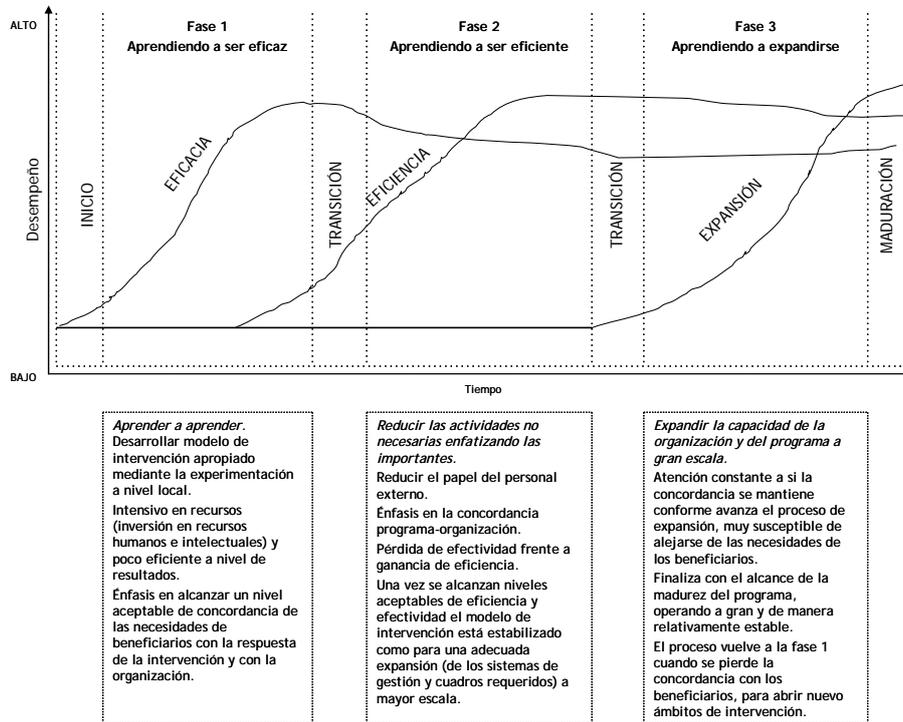
---

<sup>214</sup> Estos cinco casos son: los casos de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Sector Lácteo en la India (*India National Dairy Development Board*); el movimiento Sarvodaya Sharamadana en Sri Lanka (*Sarvodaya Sharamadana Movement*) en el campo de la catalización del desarrollo comunitario; el Comité de Desarrollo Rural Avanzado de Bangla-Desh (Bangladesh Rural Advanced Committee); los Servicios de Planificación con Base Comunitaria en Tailandia (*Thailand's Community Based Family Planning Services*); y el Programa Comunal de Regadío de la Administración Nacional Filipina de Regadío (*Philippine National Administration Communal Irrigation Program*).

<sup>215</sup> El concepto *beneficiarios* es empleado habitualmente en el campo de la cooperación para el desarrollo. Hace referencia básicamente a los destinatarios de las intervenciones. Es objeto de críticas por plantear un tipo de relaciones unidireccionales, donde unos sujetos ejercen la iniciativa y otros (los beneficiarios) reciben de forma pasiva los beneficios de la intervención. Ello implicaría restar protagonismo y participación activa a los actores locales.

Finalmente, la siguiente figura recoge y describe brevemente las tres fases en que Korten (1980, p. 500) divide el proceso de aprendizaje.

Fig. 3.3: Fases del proceso de aprendizaje según Korten



Fuente: adaptado de Ferrero, 2004, p. 262

### 3.3.2 El enfoque adaptativo de Rondinelli: los proyectos como experimentos de aprendizaje

*“Es poco probable que una gestión efectiva del desarrollo surja de los principios convencionales, que enfatizan una planificación compleja, detallada a priori y orientada al control. En un entorno incierto y complejo, la planificación y la gestión deberían ser adaptativas” (Rondinelli, 1990, p. 148)*

Dennis Rondinelli es uno de los principales críticos del enfoque de proyectos, aunque algunos autores lo agrupan entre sus defensores (Biggs y Smith, 2003, p. 1746). Rondinelli articula su argumentación en la crítica al enfoque de proyectos en tres ejes, a partir de la revisión de la evolución de las teorías del desarrollo que lleva a cabo. Las tres tesis que sostiene son: (1) las teorías del desarrollo han evolucionado a través de un proceso de aprendizaje social; (2) los métodos de planificación e implementación empleados por los donantes han sido inadecuados,

teniendo en cuenta la complejidad e incertidumbre inherentes al problema del desarrollo; (3) los métodos, procedimientos y técnicas empleados por los donantes en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo con carácter de proyectos de ingeniería, son inadecuados para las estrategias centradas en el alivio de la pobreza, el crecimiento con equidad y la generación de recursos humanos (Ferrero, 2004, p. 265).

Rondinelli expone que es imposible planificar, diseñar y gestionar los proyectos de forma racionalista y sistemática, ya que los problemas de desarrollo se caracterizan por una gran incertidumbre y por unas complejas relaciones entre países e instituciones donantes y receptoras. Fruto de una serie de deficiencias que considera incorpora el enfoque de proyectos, este autor resalta una serie de efectos perjudiciales del uso de los planteamientos metodológicos asociados al enfoque de proyectos<sup>216</sup>. Tomaremos para la exposición la síntesis de Ferrero (2004):

- los análisis que se requieren son muy costosos y no garantizan el éxito de los proyectos;
- los largos períodos requeridos para el diseño hacen incurrir en mayores inconsistencias y en el aumento de las incertidumbres;
- al ser complejo el aparato metodológico, se delegan los aspectos fundamentales en expertos externos, derivando habitualmente en proyectos no apropiados y alejados de las necesidades locales (se produce más bien un ajuste a los requerimientos de los donantes);
- otro efecto de la complejidad del aparato metodológico es el fracaso a la hora de involucrar a los beneficiarios esperados en la planificación y gestión, pues se menosprecia su opinión o participación;
- dificultosa adaptación al contexto e inflexibilidad, debido al criterio de medición del éxito como la adecuación de la ejecución al diseño previamente establecido;
- al centrarse la medida del éxito del proyecto en las actividades y recursos invertidos, se genera aversión a involucrarse en evaluaciones (el enfoque de proyectos atribuye los fallos a errores en el diseño o en la gestión). Se desvía la atención sobre el seguimiento del impacto real en los beneficiarios o en la detección rápida de errores.

Rondinelli elabora una propuesta para superar las graves deficiencias del enfoque de proyectos y para abordar la complejidad, incertidumbre y falta de

---

<sup>216</sup> Entre estas deficiencias se encuentran (Rondinelli, 1990): dificultad de definir metas y objetivos de forma precisa antes del inicio del proyecto, escasa comprensión de las condiciones culturales y sociales locales; dinámicas de interacción entre los diferentes actores caracterizadas por la diversidad de intereses (por ejemplo, injerencia política en la priorización de los grandes proyectos), bajos niveles de capacidad administrativa y técnica en los gobiernos locales.

conocimiento, que denomina **Enfoque adaptativo a la gestión del desarrollo**. En dicha propuesta plantea la necesidad de concebir los proyectos de desarrollo como experimentos de política, enfocando su diseño, planificación y ejecución más como un arte que como una ciencia. Y esto significaría reorientar los enfoques de proyecto hacia la experimentación y el aprendizaje a través de fases sucesivas en largos plazos. Este planteamiento permitiría reducir la incertidumbre, el riesgo, la vulnerabilidad política o la necesidad de personal muy especializado. Estas fases serían:

1.- **Proyectos experimentales**<sup>217</sup>: proyectos a pequeña escala, exploratorios, con alto riesgo, con resultados no visibles a corto plazo y cuyo principal beneficio es la generación de conocimiento. Bajo estas condiciones no sería posible establecer con seguridad métodos y técnicas de diseño y gestión.

2.- **Proyectos piloto**: esta fase tiene como objetivo comprobar si los modelos generados e innovaciones surgidas de los experimentos pueden ser aplicables, aceptadas y de utilidad, ya sea en condiciones similares o en nuevos entornos (llegando incluso a plantear prototipos en la línea de proyectos demostrativos). La planificación debe continuar siendo flexible, integral y sensible a los cambios.

3.- **Proyectos demostrativos**: esta fase busca demostrar que los modelos de intervención, tecnologías, métodos o programas desarrollados con éxito en las fases previas son más adecuados que otros modelos anteriores. Es por esto que se dirigen a obtener beneficios inmediatos y visibles a los beneficiarios esperados, localizándose donde la probabilidad de éxito pueda ser mayor<sup>218</sup>. La condición de demostración cesaría cuando un número de beneficiarios suficiente se involucre en el proyecto de manera efectiva y exitosa.

4.- **Extensión y generalización de la experiencia**: esta fase pretende extender a gran escala los modelos de intervención, tecnologías, métodos o programas desarrollados. En ella los problemas de diseño giran en torno a los sistemas de gestión y distribución, así como la transferencia del modelo a agencias de gestión a gran escala. Esta fase no está exenta de riesgos, como la posible pérdida de enfoque adaptativo de gestión, la pérdida de carácter de experimentación al generarse a dimensiones territoriales heterogéneas o el surgimiento de problemas organizativos

Finalmente, Rondinelli propone diez principios que considera pueden permitir una reorientación de la gestión del desarrollo hacia un enfoque adaptativo (administración adaptativa) y que se plantearían principalmente como cambios en los procedimientos de gestión, cambios en las percepciones de las personas

---

<sup>217</sup> Entendiendo por proyecto experimental en este contexto, para diferenciarlo de su acepción ligada al método científico como: "la prueba de diferentes estrategias para conseguir unos objetivos específicos, mediante la organización de los proyectos orientada a mostrar si las estrategias funcionan y, si es así, en qué medida" (IDS, 1972, citado en Ferrero, 2004, p.268)

<sup>218</sup> Valorada en cuanto a las condiciones físicas, sociales o institucionales del contexto.

involucradas en la gestión del desarrollo y necesidad de descentralización de diferentes formas: (1) adaptar los procedimientos de planificación y gestión al entorno político de la elaboración de las políticas públicas; (2) aumentar la capacidad de reacción y la sensibilidad de las organizaciones a través de enfoques participativos y arreglos sustitutivos de mercado (este principio tiene claros nexos con la teoría de aprendizaje organizacional); (3) adoptar un enfoque basado en el aprendizaje en la planificación y gestión del desarrollo; (4) desarrollar formas apropiadas y generalizadas de capacidades de gestión; (5) descentralizar las responsabilidades y la toma de decisiones en la planificación y gestión del desarrollo<sup>219</sup>; (6) construir capacidades organizativas locales y redes institucionales efectivas para la provisión de servicios; (7) basarse en planificación complementaria y estratégica en lugar de planificación compleja orientada al control; (8) simplificar los procedimientos y métodos de planificación y gestión; (9) alentar la detección de errores y su corrección, en vez de la ocultación y el castigo; (10) crear incentivos para una gestión creativa y que asuma riesgos. Estos principios serán especialmente interesantes en el análisis de los procesos Agenda 21 Local.

### 3.3.3 Las alternativas al enfoque de proyectos de Lecomte

*Pasar de la ayuda por proyectos al apoyo de procesos necesita de otros instrumentos [...] Por encima de todo, significa cambiar de actitud, dejar la arrogancia de dictar el desarrollo de los demás y entrar en la aventura compartida de ver el desarrollo tomar forma, inventado paso por paso por la propia gente (Lecomte, 1986, p. 144)*

Las aportaciones de Bernard Lecomte, autor de origen francés que permite introducir en la literatura la experiencia francófona (africana básicamente) de los proyectos de desarrollo, se dirigen a revisar de forma crítica y exhaustiva el enfoque de proyectos y a plantear posibles alternativas al mismo. Sus análisis (Lecomte, 1986) se centran en la adecuación del proyecto como instrumento a las necesidades reales de los beneficiarios, a los aspectos institucionales y a las capacidades de las organizaciones de base locales.

Su crítica al enfoque de proyectos la realiza desde la óptica de los diferentes involucrados, cuestionándose si el método de proyectos refuerza las capacidades locales, la autoestima, la iniciativa local, el esfuerzo personal, el sentido de responsabilidad y todas aquellas dimensiones propias del desarrollo multidimensional. El elemento de evaluación es la concordancia (al estilo de

---

<sup>219</sup> Este principio tiene clara relación con la dimensión de subsidiariedad y corresponsabilidad del desarrollo humano sostenible que se expuso en el capítulo 1. Sin embargo, Rondinelli sitúa principalmente en manos del sector público la toma de decisiones, cuando desde la perspectiva de la gobernanza democrática, la toma de decisiones sería compartida (sin eliminar eso sí la legitimidad de los gobiernos democráticamente elegidos).

Korten) entre las necesidades a nivel de base ('beneficiarios' y organizaciones de base) y las respuesta de las organizaciones de ayuda (materializada en proyectos), concluyendo que la concordancia se da en muy pocas ocasiones.

Lecomte identifica lo que considera carencias del enfoque de proyectos, resumidas por Ferrero (2004, p. 276-278) en: (i) el proyecto concebido como documento y como ciclo de fases produce efectos indeseados sobre las iniciativas de base endógenas, a lo largo de las diferentes fases (identificación, diseño y viabilidad y ejecución y evaluación). Estos efectos se traducen esencialmente en que se debilita la iniciativa local, en que el documento del proyecto distorsiona la realidad local o en que el centro de atención se dirige hacia los fondos recibidos en vez de hacia el proceso local; (ii) el proyecto como institución provoca también efectos indeseados sobre las capacidades locales y el desarrollo de las instituciones locales, produciéndose en general un desprecio hacia las estructuras, capacidades e instituciones locales y un menosprecio a la propia actividad de planificación de los países receptores.

Lecomte articula sus alternativas al enfoque de proyectos alrededor de la idea de un cambio de roles en el escenario de la ayuda, convirtiendo a los receptores en el actor principal. Su propuesta se concreta en lo que denomina "Acuerdos de Planificación", suscritos entre los gobiernos y el donante(s), con visión a largo plazo y vinculados al trabajo conjunto en un sector determinado. La siguiente tabla resume los aspectos conceptuales más importantes de su propuesta alternativa y características de su aplicación:

Tabla 3.4: Síntesis descriptiva de los acuerdos de planificación

Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Duración no especificada, pero no menos de diez años.</li> <li>▪ Trabajo orientado por objetivos a largo plazo y apoyado en políticas más que en proyectos concretos.</li> <li>▪ Esfuerzos centrados en reforzar y crear capacidades locales más que en la ayuda en sí misma.</li> <li>▪ Combinación de instrumentos diferentes.</li> <li>▪ Planificación reducida inicialmente a acuerdos y elaboración de planes operativos bienales.</li> <li>▪ Aplicación del principio de subsidiariedad para una gestión descentralizada de la ayuda externa.</li> <li>▪ Implicación, en la medida de lo posible, coordinada de los donantes en los acuerdos</li> </ul>
Ámbitos de aplicación más apropiada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo a sectores y subsectores.</li> <li>▪ Apoyo al desarrollo de regiones y territorios con enfoque <i>bottom-up</i>.</li> <li>▪ Apoyo a esfuerzos horizontales para el fortalecimiento institucional.</li> </ul>
Cuestiones metodológicas clave	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Durante el diseño y la negociación: aun siendo difícil, debe apostarse por una participación amplia de beneficiarios y actores involucrados del país. Otras características clave: focalización en pocos sectores y concentración de donantes y proyectos.</li> <li>▪ En la ejecución y la evaluación: necesaria permanencia en el tiempo del personal vinculado y evaluación continua</li> </ul>

*Fuente: basado en Ferrero, 2004 y Lecomte, 1986*

### 3.3.4 El enfoque de proceso según las aportaciones de David Mosse

Finalmente, vemos conveniente incorporar las reflexiones de David Mosse en cuanto a la visión del desarrollo como proceso (Mosse, 1998), cuya definición realiza vinculando el concepto de proceso a la evolución de los proyectos e intervenciones de desarrollo como tales. Esta visión de proceso entiende éste como interés en el progreso o en el curso de un proyecto. En sus críticas al enfoque de proyectos adopta una postura conciliadora, en el sentido de otorgar importancia a los sistemas de seguimiento basados en indicadores y los marcos lógicos, como herramientas necesarias en la gestión y planificación. Esta necesidad de seguimiento que plantea Mosse, considera que puede permitir que los proyectos reaccionen con rapidez a los cambios del contexto.

La visión de proceso como alternativa al enfoque de proyectos puede seguir tres caminos diferentes, que este autor identifica como:

- Interpretar desde la planificación el proyecto como proceso significa que se adopta un diseño flexible, cambiante como resultado del aprendizaje de la experiencia de la ejecución (proyectos de desarrollo como sistemas flexibles con enfoques y procedimientos que pueden cambiar, en contraposición a la rigidez del *blueprint*)<sup>220</sup>
- Todos los proyectos, sea cual sea su enfoque, están influidos por su entorno institucional, social y medioambiental, por lo que hablar de proceso supone considerar las relaciones y los elementos del contexto o entorno del proyecto.
- Hablar de proceso significa referirse a los elementos dinámicos, impredecibles e intrínsecos en los proyectos de desarrollo: aquellos elementos centrales para el proceso o fracaso de los proyectos, pero que son difícilmente manejables para el control de la planificación y gestión (Korten, 1980; Uphoff, 1990).

Mosse considera que, a pesar de que la diseminación del enfoque de proceso ha obedecido a ciertas modas, existen razones prácticas para que los donantes adopten nuevos enfoques, no solamente por la carencia constatada del enfoque de proyectos, sino por la incorporación de nuevos intereses en la agenda de los donantes (entre ellos, el interés por la gobernanza y el buen gobierno). Todo ello es posible visualizarlo a través de cuatro cambios que este autor considera se han producido en los enfoques de planificación desde mediados de la década de 1980: (i) el cambio desde proyectos más tecnológicos a otros que enfatizan los enfoques sectoriales y en temas transversales (pobreza, género, medio ambiente); (ii)

---

<sup>220</sup> En sintonía con el *Learning Process Approach* de Korten, 1980.

cambio a un interés más centrado en las organizaciones que en un interés centrado en el proyecto, lo que supone que éste ya no es el centro exclusivo en la ayuda al desarrollo; (iii) incorporación progresiva de enfoques más flexibles a la práctica de la planificación frente a planificación prescriptiva a nivel técnico y de gestión (Korten, 1980; Uphoff, 1990); (iv) cambio progresivo desde enfoques *top-down* hacia enfoques más participativos y descentralizados.

### 3.3.5 Planteamientos comunes y elementos positivos en los enfoques críticos

Aunque la noción de proceso y el enfoque mismo es un término ambivalente, pues puede interpretarse de diferentes formas (Ferrero, 2004, p. 295, p. 634), sí es posible sin embargo identificar los elementos comunes que comparten los enfoques que se muestran críticos con el enfoque de proyectos, que podemos resumir como sigue:

- Reconocimiento de la incertidumbre, complejidad, cambio rápido del contexto e ignorancia previa respecto a las dinámicas del desarrollo, como características inherentes a los problemas de desarrollo.
- La imposibilidad de atribuir a una intervención cambios importantes en el contexto donde se desarrolla, precisamente porque el desarrollo es algo que supera intervenciones aisladas.
- El comportamiento de las intervenciones se considera altamente imprevisible, por lo que sus resultados deberían emerger como fruto del aprendizaje acumulado en la propia intervención, y no tanto en un buen diseño previo (Ferrero, 204, p. 634).
- Asunción de que los plazos necesarios para reducir la incertidumbre, comprender la complejidad y generar conocimiento son mucho más dilatados que los que plantea y permite el enfoque de proyectos.
- Un enfoque proyectual de las intervenciones (plan o diseño detallado previo a su ejecución) puede no ser adecuado.

En cuanto al debate subyacente entre paradigmas de la teoría de la ciencia y el conocimiento al hablar de enfoques ortodoxos y heterodoxos, diversos autores y corrientes de pensamiento interpretan las causas de las limitaciones del enfoque de proyectos y metodologías asociadas desde sus fundamentos epistemológicos<sup>221</sup>. Tomaremos por su claridad y carácter ilustrativo la tabla que realiza Robert Chambers (1996) para clarificar la coexistencia de paradigmas y su compatibilidad. Las variables que analiza Chambers serán de utilidad en el análisis de los enfoques y métodos de Agenda 21 Local:

---

<sup>221</sup> Entre otros autores: Friedmann, Emery y Trist, Schon o Chambers.

Tabla 3.5: Comparación de paradigmas según Robert Chambers

EL PARADIGMA DE LOS OBJETOS Y EL DE LAS PERSONAS COMPARADOS		
CENTRADO EN	Objetos	Personas
MODO	Consecución de objetivo	Proceso de aprendizaje
CONCEPTO/ACTIVIDAD CLAVE	Planificación	Participación
OBJETIVOS	Establecidos con anterioridad a la ejecución	Evolucionan y cambian durante el proceso
LÓGICA	Lineal, Newtoniana	Iterativa
ACTIVIDADES Y ACCIONES	Estandarizada	Diversas
SUPOSICIONES	Reduccionista	Holístico, sistémico
LA GENTE SE VE COMO	Objetos, grupos objetivo, beneficiarios	Sujetos, actores, participantes
ROL PERSONAL EXTERNO	Transferir, motivar, enseñar	Facilitar, empoderar a la gente
PRINCIPAL PERSONAL EXTERNO	Ingenieros, economistas	Aquellos que tienen actitudes y comportamientos participativos
RESULTADOS ESPERADOS	Infraestructuras, cambios físicos y materiales	Capacidades, Instituciones

Fuente: Chambers, 1996

A partir de cuatro casos de estudio<sup>222</sup> y del análisis de las innumerables experiencias estudiadas en la literatura por algunos de los autores de la corriente heterodoxa citados anteriormente, G.Ferrero (2004) concluye que:

- La perspectiva heterodoxa facilita el apoyo a procesos de desarrollo, puesto que el modelo que plantea es más adecuado para describir el comportamiento de las intervenciones (desde el punto de vista del proceso de desarrollo), al centrar las intervenciones en los procesos de aprendizaje. (p. 546)
- El enfoque ortodoxo se da en todos los niveles de la cadena de la ayuda, está muy fuertemente inducido por los donantes y se refleja de forma creciente conforme más se aproxima el actor al entorno local. Lo que refuerza las argumentaciones de Korten y Lecomte en los 80 al hacer recaer la responsabilidad de la extensión del enfoque *blueprint* en los donantes. (p. 549)
- Entre las causas de una incorporación retórica de los elementos heterodoxos entre los donantes estarían (p. 552-553): ausencia de

<sup>222</sup> "Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua"; "Generación e implementación de metodología nicaragüense de desarrollo rural en dos zonas piloto. Fase I: Dinamización y promoción. Adquisición de capacidades"; "Proyecto de educación y trabajo en el polígono industrial de Chalatenango (El Salvador)"; "Proyecto de Desarrollo Rural Integral de la Comuna de Tafoghalt y limitrofes de los Beni-Snassen en Berkane (Marruecos)".

intención real de cambiar el modo de proceder; influencia de la cultura de las organizaciones en el uso de enfoques y métodos; resistencia al cambio en los equipos de gestión, quienes reinterpretan el discurso desde los métodos que dominan, reduciendo la complejidad de los nuevos planteamientos con las herramientas que pueden gestionar.

- Los enfoques y métodos empleados por los actores involucrados deben ser acordes con los procesos de desarrollo, y no esperar a que éstos se acomoden a los instrumentos de gestión. La falta de resultados agregados a largo plazo de la cooperación internacional puede tener como una de sus causas la prevalencia de la perspectiva de la gerencia sobre los procesos.

A pesar de las valiosas aportaciones de los enfoques de aprendizaje, su influencia es en general más retórica que real. También se constata la superposición de los enfoques y métodos heterodoxos sobre los ortodoxos, pero Ferrero considera que no es una alternativa viable, pues existe incompatibilidad desde los fundamentos teóricos, tal y como argumenta a lo largo de su investigación. Retomaremos estas ideas en el análisis de la metodología de Agenda 21 local, por cuanto se constata precisamente la mezcla de métodos ortodoxos en enfoques aparentemente heterodoxos.

### 3.3.6 Los enfoques de aprendizaje y sus críticas

Finalmente comentaremos de manera resumida las limitaciones más relevantes de los enfoques y métodos heterodoxos identificados por G. Ferrero. Dichas limitaciones se comprenderán mejor cuando se exponga en el apartado 3.5.1 la propuesta de enfoque orientado al proceso de desarrollo como enfoque general en la planificación.

La principal limitación de los enfoques heterodoxos radica en que vinculan el proceso de aprendizaje necesariamente con una intervención. Un modelo o enfoque que toma como centro el propio proceso de desarrollo entiende que éste se produce independientemente de las intervenciones que actúan sobre el mismo (entendiendo que no actúa una única intervención, sino múltiples). Los procesos de aprendizaje se centran sobre todo en el aprendizaje social y organizacional (Ferrero, 2004, p. 608).

Respecto a las aportaciones del Enfoque de proceso de aprendizaje de David Korten, sus limitaciones se refieren a que se dirige casi exclusivamente a organizaciones y programas y a procesos vinculados a generalizar proyectos o programas a gran escala. También que la visión de proceso se orienta

implícitamente a generar modelos de intervención que sean generalizados (y esto puede generar *blueprints* desconexos de los contextos locales)<sup>223</sup>.

En cuanto al enfoque de D. Rondinelli (proyectos como experimentos de política y Enfoque Adaptativo), la incertidumbre no decae tanto como éste plantea y no es evidente que las innovaciones deban descender en el tiempo. Por otro lado, el planteamiento tiene un fuerte carácter de 'proyecto de ingeniería' (podría interpretarse como extrapolar metodologías de este ámbito a proyectos de desarrollo). A su vez, la secuencia de diseñar primero los aspectos tecnológicos y luego los institucionales, debería ser probablemente a la inversa.

Respecto al enfoque de los acuerdos de planificación y ayuda al desarrollo a largo plazo de B. Lecomte, se ciñe casi exclusivamente a las culturas de las organizaciones y a la crítica al instrumento de ayuda por proyectos, sin aportar demasiado desarrollo metodológico.

Finalmente, las aportaciones de David Mosse vinculan el enfoque de procesos con los proyectos (y no con los procesos propiamente dichos) de desarrollo.

### 3.3 ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO A ESCALA LOCAL. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA

Como se ha ido exponiendo a lo largo del presente trabajo, la escala local no queda definida únicamente por una concreción geográfica o una delimitación físico-natural, sino principalmente por fronteras artificiales relacionadas con aspectos administrativo-territoriales. Esto provoca que al hablar de planificación del desarrollo a escala local, el 'objeto' de la planificación varíe según los propósitos y los contextos.

Nos centraremos en el presente apartado básicamente en describir cómo se concibe y pone en práctica la planificación urbana, como ámbito de planificación del desarrollo a escala local. En consonancia con lo expuesto a lo largo del presente trabajo, nos referiremos por urbano a nivel territorial y político-administrativo, al espacio que comúnmente entendemos por municipal<sup>224</sup>. Habitualmente se identifica urbano con el núcleo de población (la 'ciudad' propiamente dicha), pero éste está insertado en un entorno físico (el término municipal al cual pertenece) de manera indisociable<sup>225</sup>. Por lo que entendemos que reducir la planificación urbana a la planificación de la ciudad o núcleo habitado,

---

<sup>223</sup> A pesar de esto, los enfoques de aprendizaje proporcionan un marco adecuado para la propuesta que elabora Ferrero y, en concreto, los esquemas de Korten y Rondinelli son de especial utilidad.

<sup>224</sup> No obstante el concepto 'municipal' adopta significados diferentes según sea el contexto (Herrera, 2000)

<sup>225</sup> De nuevo aparecen fronteras difusas, pues en ocasiones el término municipal tiene carácter rural.

contradice muchos de los elementos que argumentaremos como nucleares de las estrategias de sostenibilidad.

### 3.4.1 Evolución de la planificación urbana

La planificación urbana, identificada durante mucho tiempo con el urbanismo como disciplina, ha sido también partícipe de la evolución de los paradigmas, enfoques y planteamientos del desarrollo. Como ya apuntábamos anteriormente, los procesos de descentralización han ido otorgando cada vez mayor relevancia al poder local como ámbito más cercano a la solución de los problemas globales<sup>226</sup>.

La siguiente tabla muestra el cambio de enfoque adoptado en la planificación urbana hasta finales de los noventa. Podemos observar los paralelismos que el enfoque tradicional tiene con la tipología de planificación normativa descrita por E. Ander-Egg y mostrada en el apartado 3.1.2.

Tabla 3.6: Evolución de la planificación urbana

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Predominio del producto (separación clara de diseño y ejecución, difícil gestionar la evolución de la ciudad)	Predominio del proceso (plan como proceso facilitador de la gestión urbanística)
Sectorial y/o territorial	Integrada y coordinada (coordinación horizontal y vertical e integración de visiones sectoriales)
Normativa, vinculante y centralizada (el urbanismo tecnócrata años 60 y 70, discutido como disciplina positiva)	Estratégica (orientación a conceptos y técnicas más basados en la reflexión y la gestión estratégica)
Orientada a la oferta urbana	Orientada a la demanda urbana <sup>227</sup>
Sujeción a límites administrativos	Superación de los límites administrativos (las políticas de ordenación territorial desbordan los marcos rígidos)
Participación tardía y difusa	Participación temprana y focalizada. Centralidad de la participación y la construcción de consenso
Orientación hacia la ordenación de usos del suelo e infraestructura	Orientación hacia la competitividad económica y la calidad de vida
Linealidad	Flexibilidad, apertura, proceso de aprendizaje asociado

Fuente: Fernández, 1997, 2006; Barton, 2006, p. 2

Es precisamente la desconfianza en el planeamiento maestro y la constatación de su ineficacia como instrumento de transformación, lo que ha originado una nueva

<sup>226</sup> La propia Agenda o Programa 21 generada en la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 centraba gran parte de su contenido en propuestas de acción a escala local.

<sup>227</sup> Antes se buscaba satisfacer exigencias de los elementos de la oferta urbana (suelo, infraestructuras...) y ahora se centra en tener en consideración las necesidades de ciudadanos, empresas, visitantes..., entendidas como una demanda más heterogénea y fragmentada que en el pasado.

forma de entender la ciudad: como gestión, tanto de los problemas cotidianos como de proyectos de transformación (Borja, 2001, p.33).

### 3.4.2 La influencia a nivel urbano de la planificación estratégica

Ya apuntábamos anteriormente que los enfoques actuales de la planificación incorporan, entre otras componentes, la visión estratégica. Una tendencia que se mantiene desde hace casi treinta años ha sido la adopción de la planificación estratégica como marco de previsión del desarrollo futuro de la ciudad. Se trata de un concepto extraído de la práctica militar, que comenzó a utilizarse en el ámbito empresarial -como instrumento de análisis y toma de decisión-, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente, a partir de la década de 1980, su uso se amplió a la gestión pública y en la actualidad, se aplica también al campo de la planificación y gestión urbana.

Las exigencias cada vez mayores impuestas a la ciudad (entornos altamente cambiantes, competitividad entre núcleos urbanos, mayores reivindicaciones ciudadanas de participación y de mejora de la habitabilidad de las ciudades, etc.), provocaron que la planificación estratégica se aplicara también al desarrollo urbano. La necesidad de enfoques interdisciplinarios que superaran las limitaciones del enfoque sectorial, influyeron a su vez en un cambio en la conceptualización de la planificación (Fernández, 1997)<sup>228</sup>. Al constatarse las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación urbana, se generó una cierta desconfianza en el planeamiento como instrumento de transformación, dando origen a una nueva forma de entender la ciudad como gestión, tanto de problemas cotidianos como de proyectos de transformación<sup>229</sup>. El paradigma del planeamiento habría sido sustituido por el de la gestión, en el mejor de los casos desde programas o planes consensuados de la planificación estratégica (Borja, 2001, p.33). Este desencanto trajo consigo una serie de cambios que reorientaron este tipo de planificación: fomento de la subsidiariedad, mayor participación de los

---

<sup>228</sup> Es interesante observar el cambio de enfoque en Fernández, que pasa de defender un planteamiento de la planificación estratégica urbana que podemos calificar como elitista (en su influyente obra de 1997) a otro más cercano a los enfoques que se defienden en la presente investigación, en su reciente publicación de 2006. Entre algunas de las aportaciones en la edición revisada de su obra *Planificación estratégica de ciudades* de 1997, están la consideración de la tríada 'complejidad, diversidad e incertidumbre' como dificultades inherentes a la propia naturaleza urbana (probablemente bajo la influencia de las reflexiones de J. Kooiman), la introducción de la sostenibilidad como reto a alcanzar por las ciudades (en sus componentes social, económica, ambiental e institucional) y la consideración de la gobernabilidad urbana (proponiendo incluso un modelo), aunque sea como elemento favorecedor para la revitalización de la planificación urbana.

<sup>229</sup> La planificación urbana no escapó de las transformaciones que fueron produciéndose a otros niveles (regional, nacional, internacional). El nuevo panorama de competitividad internacional acentuado por la globalización fue uno de los elementos que permitieron el rápido auge de la planificación estratégica (Fernández, 2006).

agentes privados (es decir, planificación no sólo en manos del sector público), reivindicaciones crecientes de la sociedad civil, exigencias de mayor transparencia en la gestión de asuntos públicos, mayor rivalidad entre ciudades, etc. (Fernández, 1997, pp. 52-53). Observamos cómo estos elementos coinciden con principios y dimensiones reclamadas desde el enfoque de la sostenibilidad y de la gobernanza.

En cuanto al contexto actual de competitividad entre ciudades tal y como apuntábamos en el Capítulo 1, será necesario valorar las implicaciones de esta visión de la planificación (planificación por eventos, sin tener la mayoría de veces un proyecto consensuado de ciudad) en la promoción o no de enfoque de proceso que será desarrollado a continuación. ¿Cuál es la mejor opción, de forma realista, para hacer frente a los cambios del entorno y a la competitividad entre ciudades?

*“La planificación estratégica puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y crear el mejor futuro posible<sup>230</sup> para una ciudad. [...] La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de decisiones que comporta riesgo y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”<sup>231</sup> (Fernández, 2006, p. 55; 1997, p. 54)*

Entre sus características están (Fernández, 1997, 2006):

- su visión a largo plazo y compartida (mediante un proceso democrático tanto en la forma como en el contenido de las estrategias), siendo su carácter plurilegislativo (proyecto común de toda la comunidad);
- la visión integral de la realidad urbana, integrando las diferentes visiones sectoriales sobre la ciudad (enfoque pluridisciplinar y multisectorial);
- la conjunción de equidad, competitividad y sostenibilidad, basándose en la filosofía abierta y sistémica de la planificación estratégica. Según Fernández (2006), esto sería posible mediante un buen ejercicio de gobernabilidad;
- el énfasis en el entorno (necesidad de considerar la influencia de factores externos);
- la flexibilidad y dinamismo en las decisiones;
- la participación de todos los actores locales (aunque Fernández opta por una interpretación más bien pragmática de la participación); En este sentido, la

<sup>230</sup> Futuro que entendemos tiene que ver con los valores de la sostenibilidad.

<sup>231</sup> Observaremos en el capítulo 4 cómo la definición de Agenda 21 Local enunciada por el *Internacional Council for Local Environmental Initiatives* es prácticamente similar a ésta, por lo que la Agenda 21 Local se ha apoyado esencialmente y ha adoptado los postulados de la planificación estratégica.

participación en el proceso de planificación se argumenta como parte crítica del cambio de paradigma hacia la planificación para el desarrollo sostenible, por razones más amplias que la resolución de conflictos. La participación en sí misma nos estaría dando la parte 'local' del 'piensa globalmente, actúa localmente'. Algunos motivos son instrumentales y otros normativos, en el sentido que el propio proceso de planificación proporciona un foro para hacer realidad los ideales de la democracia participativa como medio en el discurso democrático (Conroy, 2003, p. 463).

- la necesidad de una nueva cultura de la Administración (es decir, políticos y técnicos altamente motivados y cualificados, con capacidades organizativas y de coordinación, así como un talante poco burocrático);
- su orientación a la acción (identificar claramente a los responsables de las acciones, identificar recursos y asegurar la viabilidad de las propuestas);
- la aceptación de la incertidumbre<sup>232</sup>, primando los estudios de futuro cualitativo frente a los cuantitativos y enfatizando la prospectiva como herramienta particularmente adecuada para fundamentar las estrategias de desarrollo urbano;
- La necesidad de comprender y analizar con detenimiento las relaciones de rivalidad y/o colaboración que se producen en un determinado sistema de ciudades;
- la configuración de una oferta urbana competitiva, en el sentido de mejorar el posicionamiento de una ciudad a nivel social, económico y medioambiental;
- la concentración en temas críticos o clave de la ciudad, yendo más allá de las preocupaciones cotidianas y/o coyunturales.

Tanto los defensores de la planificación estratégica como los críticos con la misma (como veremos posteriormente), coinciden en que la planificación estratégica es en definitiva una relación social entre los agentes urbanos (Pascual, 2001).

### 3.4.3 Enfoques metodológicos en la planificación estratégica urbana

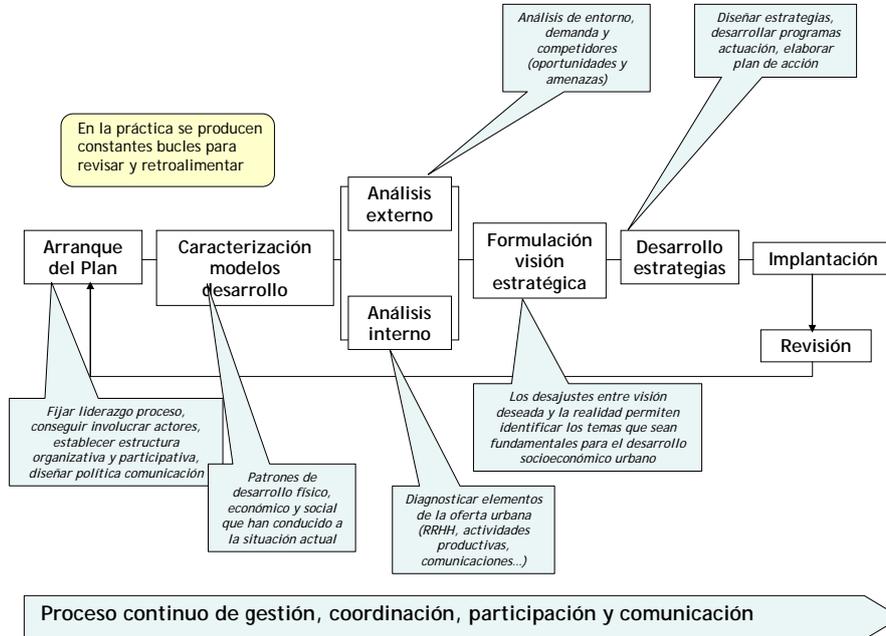
La metodología más difundida y empleada para la planificación estratégica urbana se compone de siete etapas básicas relacionadas de forma secuencial, aunque en la práctica se producen bucles constantes para revisar y retroalimentar unas etapas con otras (fig. 3.4). Según Fernández, la metodología de planificación estratégica urbana debe ser coherente con ésta y plantearse como un proceso flexible y no dogmático. Esto sugiere su particularización (en cuanto al empleo de métodos y técnicas) a cada contexto urbano. Algunos de los requisitos que este autor

---

<sup>232</sup> Friedmann (2005) aboga por la adopción de la planificación de la acción, como proceso multidimensional y en curso que tiene lugar en tiempo real y que se centra en resultados que no pueden ser completamente conocidos antes de a su realización.

considera esenciales son que exista una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo y en la cual el proceso en sí sea más importante que el producto terminado (Fernández, 2006, p. 66)<sup>233</sup>.

Fig. 3.4: Metodología simplificada de planificación estratégica de ciudades



Fuente: Basado en Fernández, 1997 y 2006

Aunque independientemente de este objetivo implícito, todo proceso de planificación estratégica descansa especialmente en la generación, fruto de un proceso de diálogo y debate continuo, de lo que se denomina plan estratégico, documento que recoge, entre otras cosas, los principios rectores, la visión compartida, los ejes estratégicos consensuados, los programas y proyectos interrelacionados entre sí y los mecanismos de seguimiento en la ejecución del plan. Los planes planteados en el marco de la planificación estratégica deberían conjugar según Borja (2001) cuatro características: ser normativos, operativos, estratégicos y prácticos<sup>234</sup>.

<sup>233</sup> Como posteriormente expondremos, esta interpretación del proceso no es exactamente concordante con la propuesta de G. Ferrero, aunque mantiene claros nexos.

<sup>234</sup> Lo estratégico es, según Borja, aquel espacio donde coinciden necesidad y oportunidad.

### 3.3.4 Beneficios, limitaciones y críticas a la planificación estratégica urbana: ¿cómo puede ésta reorientarse?

A pesar de que ha sido expuesta como una muy adecuada opción para manejar los asuntos urbanos, la planificación estratégica urbana no ha estado exenta de críticas y en su aplicación y desarrollo ha incurrido en ciertas prácticas que han supuesto algunos riesgos. A continuación enumeraremos algunos de sus beneficios o ventajas, así como los posibles riesgos de su mala aplicación.

Los **beneficios** de la planificación estratégica en su aplicación a las ciudades pueden ser los siguientes (Fernández, 2006):

- Ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo.
- Identifica tendencias y anticipa oportunidades.
- Formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en temas críticos.
- Estimula el diálogo y el debate interno.
- Genera consenso y compromiso comunitario para la acción.
- Fortalece el tejido social y favorece la movilización social.
- Promueve la coordinación entre administraciones.
- Implica a la iniciativa privada.
- Amplía la perspectiva política y social.

Borja (2001, p. 49) identifica otra serie de beneficios de la planificación estratégica que dan razones de su éxito en América Latina:

- es contractual o concertada;
- define estrategias o programas complejos y proyectos viables;
- promueve la participación ciudadana y la reforma de la propia administración que promueve la planificación;
- permite combinar objetivos deseables con oportunidades cazadas al vuelo;
- organiza *lobbies* ciudadanos para reivindicar competencias, recursos o actuaciones favorables de los poderes del Estado;
- aumenta la autoestima de la población y la buena imagen de la ciudad y su gobierno local.

Entre los **riesgos** de una planificación estratégica mal concebida y aplicada podemos destacar:

- La interpretación habitual de que la planificación estratégica urbana se refiere a la elaboración de temas “estratégicos” para planes espaciales, con un horizonte de planificación de 20 a 30 años. Aunque existen múltiples razones para llevarla a cabo, predominan las desventajas debido a la cantidad de imponderables que aparecen en el futuro a largo plazo, convirtiendo a la planificación estratégica a menudo en un ejercicio

utópico. Con horizontes tan dilatados, la continuidad política del gobierno local no suele garantizarse (Friedmann, 2005).

- La ausencia de conexión entre los planes públicos y aquellos de iniciativa privada (Fernández, 2006), y en general entre el plan derivado de un proceso de planificación estratégica y otros ya existentes (habitualmente de tipo sectorial).
- El consenso como encubridor de conflictos (Pascual, 2001). En este sentido, debe identificarse precisamente no solamente los intereses de cada actor, sino la percepción que éstos tienen sobre los intereses de los otros.
- El carácter retórico en que en innumerables casos deriva la planificación estratégica, sin concretar (Borja, 2001) ni orientarse verdaderamente para la acción. Esto viene provocado en algunos casos por la búsqueda de consenso (conseguir “contentar” a todos).
- La excesiva importancia otorgada a los temas económicos (Fernández, 2006) en detrimento de otros que configurarían un adecuado marco para la sostenibilidad.
- La visión ampliamente extendida de que la planificación estratégica es “el” instrumento para dirigir el cambio social y “controlar” los acontecimientos externos (creencia casi absoluta en el ‘poder’ de una buena metodología). Prueba de ello es la idea de que es necesaria una metodología estructurada que resuelva ‘airosamente’ (tal y como por ejemplo expone Fernández, 1997, p. 57) aspectos como la incertidumbre del entorno, la complejidad en aumento de los procesos urbanos, o la diversidad de actores que intervienen en el territorio. Precisamente desde los enfoques heterodoxos la crítica se cierne sobre aquellos planteamientos que otorgan a las intervenciones la posibilidad de reducir la incertidumbre inherente a los procesos de desarrollo.

En lo que respecta a las críticas a la globalidad de la planificación estratégica, existen dos posturas de forma general, con argumentos claramente diferenciados (Pascual, 2001). Por un lado, aparece la postura que considera que la planificación no puede ser fruto del consenso ni de procesos participativos, puesto que ello conlleva la mediocridad (consenso como acuerdo de mínimos), diluye responsabilidades y deriva en escasa capacidad de ejecución. Por otro, surge la postura de aquellos que consideran que los procesos de cambio urbano solamente pueden tener lugar a través de un amplio proceso de participación ciudadana, ya que argumentan que los planes estratégicos habitualmente son un instrumento de dominación de los grupos en el poder (se trataría de una crítica a la visión elitista anterior). Esta segunda postura propone un cambio radical en las estructuras sociales y económicas

En cuanto a la posible reorientación de la planificación estratégica que supere algunas de sus limitaciones o desviaciones en su aplicación, J. Friedmann (2005) realiza una interesante propuesta para someterla a discusión, de diversos factores que considera necesario contemplar para cambiar el hábito de la planificación<sup>235</sup>. Se trata de la versión revisada de un informe elaborado para UN-HABITAT en 2004, en la que describe las diferencias en la cultura de planificación (definida como las maneras, formales e informales, como se concibe, institucionaliza y representa la planificación) a nivel internacional. Es de interés esta aportación, por cuanto la particulariza al ámbito urbano; y por la visión del autor, crítica con los planteamientos de planificación tradicionales.

A partir de la pluralidad de enfoques, Friedmann considera que es posible formular algunos principios normativos en materia de planificación ante los continuos cambios, en el marco de la globalización, en las regiones y ciudades<sup>236</sup>. Con la advertencia de que estos principios, listados a continuación, no deben aplicarse directamente, sino que deben ser trabajados en las formas existentes de planificación, es decir, según las tradiciones locales:

- Un nuevo hábito para la planificación global.
- Planificación como práctica innovadora.
- El alcance creciente de la planificación.
- Escalas múltiples y en aumento de la planificación.
- Planificación para un desarrollo endógeno.
- Planificación para ciudades en diferencia.
- El papel crítico de la sociedad civil.
- Un elemento estratégico en el cual se centre la planificación.
- La gobernanza de la planificación espacial.

Se argumenta que la planificación necesita ser más innovadora, menos reguladora y más emprendedora. Para ello debe huirse de las formas de planificación tradicionales, centradas en la generación de planes con una única visión posible de la ciudad, para optar por otras formas de planificación más dinámicas, construidas como un proceso de aprendizaje social y centradas en temas de desarrollo estratégico para la ciudad. En este sentido se expresa también Borja (2001, p. 32)

---

<sup>235</sup> Friedmann hace referencia en este ensayo a *spatial planning*, equivalente en lengua no inglesa y en el contexto europeo a ordenación del territorio, tal y como especifica el autor (Friedmann, 2005, p. 198). El hecho de centrarse en esta tipología de planificación, aunque genera dudas sobre la validez de las conclusiones en otros ámbitos de planificación, es de gran interés para el objeto de análisis de la presente investigación. En adelante emplearemos de manera genérica el término *planificación* al hablar de *spatial planning* en el contexto del trabajo de este autor, teniendo en cuenta además que éste de manera recurrente se refiere a *spatial planning* como sinónimo de planificación urbana.

<sup>236</sup> Friedmann se cuestiona si la tendencia es hacia una cultura global de la planificación.

al afirmar que las ciudades deben dotarse (de forma colectiva) de un 'proyecto de ciudad' que motive a sus ciudadanos, que reúna iniciativas e inquietudes y permita la puesta en marcha de proyectos y programas innovadores. Algunos autores plantean incluso que, más que hablar de planificación estratégica, debería tenderse hacia la gestión estratégica, cuya primera etapa tendría la elaboración de planes estratégicos (Pascual, 2001).

Friedmann opina que la planificación debe realizarse y coexistir a diferentes escalas, desde la barrial hasta incluso la multinacional, aun a riesgo de generar descoordinación entre niveles. Que debe tener en cuenta el contexto existente de elevada competitividad entre regiones, lo que supone apostar por un desarrollo endógeno, basado en el fortalecimiento de los factores propios de cada lugar (humanos, sociales, culturales, ambientales...): "una ciudad que desea sostenibilidad será aquella que piensa en su desarrollo como un proceso generado desde dentro, a partir de sus fortalezas y ventajas relativas" (Friedmann, 2005, p. 229).

Partiendo de la idea de que las ciudades son en esencia diversas (diversidad con origen histórico, pero también derivada de los flujos migratorios y en general del contexto de globalización), el problema de ofrecer a los ciudadanos un acceso equitativo a los recursos de la ciudad, tiene que ver no solamente con las cuestiones de equidad, sino también con las de diversidad. Y para percibir esta última, es imprescindible que los profesionales de la planificación estén en continuo diálogo con la sociedad civil<sup>237</sup>. La planificación de la acción es inherentemente colaborativa (Friedmann, 2005, p.230) y este aspecto debe ser especialmente reforzado debido a los entornos cambiantes en los que se desenvuelven las ciudades.

#### 3.4.5 La sostenibilidad urbana como plataforma para la planificación estratégica

A pesar de que la planificación estratégica urbana no plantea una intencionalidad explícita hacia el desarrollo humano sostenible, sí incorpora numerosos elementos o dimensiones de este enfoque. Barton (2006) sugiere que la planificación estratégica urbana tiene solapes significativos con la agenda de sostenibilidad<sup>238</sup>, en el sentido de la búsqueda de altos niveles de participación, la perspectiva de largo plazo o la toma de decisiones integrada frente a la sectorial. El planteamiento de Barton es hablar de planificación estratégica sostenible como

---

<sup>237</sup> J. Borja apunta a que imprescindible responder al desafío de la formación de urbanistas y gestores del urbanismo de los gobiernos locales. Incorporando a las materias habituales, la formación en evaluación de impactos y la cooperación con actores públicos y privados (Borja, 2001, p.31).

<sup>238</sup> Sustentabilidad, tal y como lo expresa el autor.

aquella planificación urbana estratégica que se orienta hacia el paradigma de la sostenibilidad como proceso. Este enfoque de la planificación ofrece una perspectiva más equilibrada y transversal del crecimiento económico, cuyo rol en el desarrollo urbano no niega. Se trataría de enfatizar la calidad frente a la cantidad de crecimiento. Sin embargo, desde el enfoque del desarrollo humano, consideramos que la propuesta de Barton debe ser ampliada, de forma que uno de los objetivos de todo proceso de planificación estratégica urbana sea lograr un desarrollo más centrado en la persona, dedicado a potenciar sus capacidades y a asegurar una vida digna.

La inclusión social, la participación, el aprendizaje social, las redes y el diálogo serían todos *modus operandi* contemporáneos para alcanzar futuros urbanos más equitativos y por ende, espacios urbanos más democráticos. A través del énfasis en los objetivos, las responsabilidades y las oportunidades compartidas, debería ser posible caminar hacia un fortalecimiento de la sostenibilidad urbana para mejorar las calidades de vida actuales y futuras. La planificación estratégica tendría un rol clave en esta transformación (Barton, 2006, p. 13), ya que se trata de un enfoque radical hacia la planificación urbana que se mueve más allá del ámbito técnico, para incluir múltiples consideraciones políticas y éticas, como la de la equidad. “Es el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes urbanos el objetivo último de la planificación urbana, y los principios de la sustentabilidad son centrales para su logro, a través de un desarrollo equilibrado, armónico, integrado y equitativo” (Barton, 2006, p. 14).

### 3.4 HACIA UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA

Para finalizar el capítulo, llevaremos a cabo una serie de reflexiones sobre lo que consideramos debiera ser una reorientación de la práctica de la planificación estratégica urbana, para que mejore su contribución al desarrollo humano sostenible. No es nuestra intención proponer modelos o ser pretenciosos en cuanto a dictar requisitos o normas a tener en cuenta en la planificación y gestión del desarrollo a nivel local. Pero consideramos que, para que la Agenda 21 Local sea una iniciativa que contribuya a promover verdaderos cambios en el desarrollo a escala local, deben revisarse los planteamientos metodológicos empleados hasta el momento. Y ello supondrá probablemente adoptar una nueva perspectiva de la actividad de planificación, tomando una postura más acorde con los enfoques heterodoxos que con los ortodoxos.

A continuación, adoptaremos esa postura tomando como referencia la propuesta de G. Ferrero de enfoque orientado al proceso de desarrollo como enfoque de aplicación general en la planificación, en este caso a escala territorial local. Posteriormente, identificaremos en la propuesta de enfoque de proceso los

elementos más característicos de la gobernanza democrática. De forma que la gestión orientada al proceso de desarrollo sea coherente con la idea de gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible.

### 3.5.1 El Enfoque orientado al proceso de desarrollo como enfoque de aplicación general en la planificación

El presente apartado se dirige a exponer los elementos más relevantes de la propuesta que articula Gabriel Ferrero en su tesis doctoral “De los proyectos a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al proceso” (2004), teniendo en cuenta su utilidad a la hora de aportar elementos clarificadores sobre el comportamiento de las intervenciones de desarrollo y elementos para facilitar la transformación de enfoques y métodos en otros más favorables para potenciar dinámicas de desarrollo endógeno<sup>239</sup> (Ferrero, 2004, p. 640). La presente investigación continúa la realizada por Ferrero, insertándose en la línea de trabajo futuro “analizar la validez del modelo en escalas superiores de planificación y, en particular, en los procesos de generación de políticas”, entendiendo la Agenda 21 Local como una propuesta a nivel territorial, a escalas superiores de planificación (formulación de planes y políticas de desarrollo humano sostenible en el ámbito local).

El enfoque orientado al proceso de desarrollo está íntimamente relacionado con los enfoques heterodoxos de planificación del desarrollo, aunque supone un avance en los mismos como a continuación explicaremos. Mientras que los últimos se centran en el proceso de aprendizaje social y organizacional, como expusimos en el apartado 3.3.6, el enfoque orientado al proceso de desarrollo se centra en el propio proceso de desarrollo siendo el proceso de aprendizaje un elemento central del mismo, pero no el único (Ferrero, 2004, p. 608).

#### 3.5.1.1.- La perspectiva del proceso de desarrollo

Valorar una intervención desde la perspectiva del proceso de desarrollo supone contemplarla desde la perspectiva de los habitantes del entorno o contexto donde se lleva a cabo, en el sentido de que la preocupación principal es la evolución de sus condiciones de vida, relaciones sociales y de poder, etc.<sup>240</sup>. La intervención se

---

<sup>239</sup> Que entenderemos que se identifica en el marco del presente trabajo (y así se planteó en el de Ferrero) con el desarrollo humano sostenible.

<sup>240</sup> La perspectiva de la gerencia, identificada con el modelo ortodoxo, se centra principalmente en la rendición de cuentas sobre los fondos empleados y la necesidad de obtener resultados como fruto de las actividades planificadas. El éxito se mide así mismo desde la ortodoxia de la evaluación, valorando como importantes la pertinencia de objetivos, la eficiencia y eficacia y el impacto, entre otros. La referencia es el diseño inicial, quedando el contexto como algo secundario (Ferrero, 2004).

configura en un elemento exógeno que interaccionará con el propio proceso de desarrollo de estas personas y colectivos. Si valoramos el éxito de una intervención desde el punto de vista local (y bajo un enfoque heterodoxo), identificaremos éste en general con el propio proceso de desarrollo a través de la interacción entre el proyecto y este proceso de desarrollo propio<sup>241</sup>. Al ser la intervención un elemento más que interacciona con la propia realidad del entorno local, será exitosa si ha contribuido a que éste evolucione 'a mejor'. Haciendo la traslación a procesos de planificación estratégica urbana o a la Agenda 21 Local, tendrán éxito si contribuyen a la evolución positiva del entorno local en sus dimensiones económica, social, política, cultural, medioambiental e institucional.

La reflexión de Ferrero introduce dos nuevas variables de interés que retomaremos posteriormente al centrar nuestro análisis en la Agenda 21 Local:

- la coexistencia de otras intervenciones en el contexto local, sincrónica o diacrónicamente, lo que supone tener en cuenta las interacciones entre intervenciones diferentes (nunca una intervención será un hecho aislado);
- la discordancia entre la valoración del éxito de la intervención (en el diseño, ejecución y su impacto) desde el punto de vista de la gerencia (modelo ortodoxo) y desde el punto de vista del proceso de desarrollo.

Hemos introducido la noción de proceso de desarrollo pero, ¿cuáles son sus características en el contexto de la planificación del desarrollo? Contestar a esta cuestión supone caracterizar principalmente el término desarrollo, que ha sido el interés principal del primer capítulo del presente documento. Y nuestra toma de postura ha sido adoptar el desarrollo humano sostenible como enfoque de desarrollo válido, tal y como lo hemos caracterizado en el Capítulo 1.

Un elemento muy relevante del análisis de Ferrero es considerar que **el desarrollo no es una función de estado**, sino que depende del camino recorrido durante el cambio<sup>242</sup>. La importancia de esta afirmación radica en que permite valorar en qué medida los enfoques y métodos (en el caso que nos ocupa, las metodologías de Agenda 21 Local) contribuyen a generar procesos de desarrollo como medida del éxito. Sus conclusiones son que en los enfoques y métodos ortodoxos importa el proceso de cambio, pero en la medida en que se alcanzan las variables y funciones de estado prefijadas (mayor renta, ingreso, empleo...). Esta diferenciación que realiza Ferrero entre función de estado y proceso se encamina en la misma línea que la distinción que lleva a cabo Amartya Sen (2000, p. 45) entre resultados finales (aquellos alcanzados sin tener en cuenta el proceso por el que se consiguen, incluido el ejercicio de la libertad) y resultados globales (aquellos que tienen en

---

<sup>241</sup> Proceso de desarrollo, como evolución positiva o negativa del entorno local en sus diferentes dimensiones: económica, social, política, cultural, medioambiental, institucional.

<sup>242</sup> Para ilustrarlo, Ferrero lleva a cabo una analogía con los sistemas termodinámicos, con la única pretensión de explicar algunas de las dinámicas de los procesos de desarrollo (es decir, no busca extrapolar las leyes de la termodinámica a las intervenciones de desarrollo).

cuenta los procesos a través de los cuales se han conseguido los resultados finales). Sen cuestiona el sentido de eficacia predominante y advierte de que es necesario tener en cuenta el proceso por el que nos desarrollamos. Por ello la meta principal sería dejar en un plano secundario los resultados preestablecidos (en el caso de la Agenda 21 Local, un plan de acción, por ejemplo), orientando la gestión a la calidad del proceso. Pero, ¿a qué noción de calidad nos referimos? ¿Cuál es el sustrato del proceso de cambio?

Aún siendo los procesos de aprendizaje elementos esenciales y dimensiones centrales del proceso de desarrollo, no son por sí mismos el desarrollo. El **sustrato del proceso de cambio** para Ferrero es el **capital social**<sup>243</sup>, pues su evolución positiva o negativa caracteriza el proceso y determina la calidad de los indicadores de estado tradicionales (Ferrero, 2004, p. 560). Desde el punto de vista de su interacción con las intervenciones de desarrollo, las dimensiones reconocidas como componentes del capital social no son funciones de estado sino variables de proceso. Y tal y como los autores pioneros del concepto apuntan, las distintas condiciones de partida en cuanto a estructura social e instituciones explican la muy diferente respuesta ante políticas e intervenciones de características similares llevadas a cabo en contextos locales diferentes. A este respecto, algunos autores (Evans et al, 2006) también apuntan la relación positiva entre un elevado capital social y una elevada capacidad para transitar hacia la sostenibilidad, demostrada de forma empírica al analizar los procesos de gobierno local en cuarenta ciudades europeas<sup>244</sup>.

Recordemos que por capital social local entendíamos “al conjunto específico de la estructura social y de las reglas formales e informales que condicionan su comportamiento y elecciones” (Ferrero, 2004, a partir de Coleman (1990), North (1986) y Putnam (1993)). Su evolución positiva es el sustrato del proceso de desarrollo, desde dos vertientes: si adoptamos un punto de vista ortodoxo, a mayor capital social, mayores resultados de una intervención; desde un enfoque de proceso, es el atributo central del proceso de desarrollo, con independencia de que haya o no intervención exógena.

Observando un entorno local, la existencia de alto capital social (capital social positivo) vendría caracterizada por (entre otras cosas): un entramado sólido de relaciones horizontales; la existencia de organizaciones comprometidas y enraizadas en la propia comunidad, con capacidad de influir en las decisiones políticas que les afectan; la confianza, solidaridad y apoyo mutuo entre los actores;

---

<sup>243</sup> Concepto emergente en el debate sobre desarrollo que describimos en el Capítulo 1.

<sup>244</sup> Estos autores también demuestran la existencia de impacto mutuo entre el capital social y las estructuras institucionales, interacción que consideran condición para todas las formas de gobernanza democrática. En este sentido la coincidencia con otros autores se manifiesta al afirmar que diferentes formas de estructuras institucionales conducen a diferentes niveles de capacidades institucionales para la formulación de políticas de desarrollo sostenible (Evans et al, 2006, p. 856).

y la existencia de visiones compartidas. Sin embargo las intervenciones, argumenta Ferrero, siempre interaccionan con el capital social, ya sea potenciándolo o erosionándolo (es decir, fomentando o minando las características anteriores). Pero aun no obteniendo resultados tangibles a corto y medio plazo, el hecho mismo de aumentar el capital social es una valiosa contribución al desarrollo humano sostenible, en el sentido de que favorecerá la consecución de resultados tangibles, pero quizá no a medio y corto plazo. Todo ello, partiendo de la premisa de que el proceso es inherentemente impredecible al adoptar el capital social como sustrato, lo cual sugiere evitar el uso de modelos lógicos de previsión. Es decir, lo que requieren las intervenciones es una elevada capacidad de adaptación y una flexibilidad completa: los elementos intangibles son igualmente o más importantes que los tangibles (Ferrero, 2004, p. 563).

La importancia dada por Ferrero al capital social es compartida también desde los planteamientos de la planificación estratégica local, fruto de la influencia que el concepto emergente de capital social está teniendo. Es de destacar especialmente, en consonancia con la transformación del discurso de J.M Fernández que hemos citado con anterioridad, que este autor incorpore precisamente la creación de capital social como uno de los propósitos de un proceso de planificación estratégica urbana. La creación de capital social en una comunidad urbana es contemplada como un objetivo implícito a todo plan estratégico (Fernández, 2006), de carácter más intangible que otras motivaciones como, por ejemplo, superar una crisis económica, social o ambiental o la organización de un evento importante.

### 3.5.1.2.- Un modelo representativo del comportamiento de las intervenciones de desarrollo

G. Ferrero desarrolla un modelo comprehensivo del comportamiento de las intervenciones de desarrollo, que busca identificar las principales variables (y sus interacciones) presentes en las intervenciones, siendo la variable dependiente del modelo el proceso de desarrollo y la variable independiente la intervención de desarrollo<sup>245</sup>. Con la clara intención de ser reflejo de la complejidad de toda interacción entre intervenciones y procesos de desarrollo, este modelo de carácter fenomenológico pretende ser descriptivo e integrador<sup>246</sup>. Es decir, más que un modelo predictivo pretende ser un modelo interpretativo que ayude en la conceptualización de nuevos enfoques y métodos. **La utilidad de este modelo**

---

<sup>245</sup> Aunque consideramos que, siendo coherentes con la perspectiva aportada por Ferrero, el propio proceso de desarrollo a su vez influye y modela la intervención de desarrollo (es decir, ésta no es una variable puramente independiente). Esta realimentación sí es incorporada por Ferrero en su modelo en una muy reciente publicación a la que se ha tenido acceso (Ferrero, 2008)

<sup>246</sup> En consonancia con las opciones epistemológicas adoptadas por Ferrero en su investigación y que coinciden con la que se elabora en la presente investigación.

radica en la posibilidad de analizar la metodología de Agenda 21 Local objeto de la presente investigación desde la perspectiva de su mayor o menor contribución a los procesos de desarrollo humano sostenible, tomando dichos procesos como medida del éxito de la Agenda 21 Local en el ámbito urbano. Podemos emplear este modelo al asimilar las Agendas 21 Locales promovidas por UN-HABITAT y PNUMA en el marco de los Programas *Sustainable Cities Programme* y *Localizing Agenda 21* como intervenciones de desarrollo en las que intervienen varios actores internacionales y con el concurso de financiación proveniente de dichos actores como donantes internacionales. En el Capítulo 7 se llevará a cabo el análisis y discusión de la metodología seleccionada por el estudio, mediante la propuesta de modelo que realiza Ferrero (particularización de lo a continuación expuesto, a la metodología a analizar y para el caso de estudio seleccionado).

Seguidamente, se describirán de forma sintetizada las variables y subvariables del modelo, para posteriormente ofrecer una representación gráfica del mismo.

Tabla 3.7: Definición conceptual de las variables del modelo

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
PROCESO DE DESARROLLO	Evolución positiva de las condiciones de vida de los habitantes del entorno local donde se desarrolla la intervención (condiciones de desarrollo humano sostenible en todas sus dimensiones).
INTERVENCIÓN DE DESARROLLO	Proyecto, programas y planes de desarrollo de diferentes magnitudes y tipologías que implican participación conjunta de personas y actores sociales del entorno local y externos al mismo, con intervención de al menos un actor internacional y la presencia de financiación proveniente de agencias donantes internacionales. Sus atributos característicos se componen de elementos definidos <i>ex-ante</i> y elementos definidos durante y después de su implementación ( <i>ex-post</i> ).
FACTORES EXÓGENOS AL ENTORNO LOCAL	Elementos externos al ámbito local donde se desarrolla la intervención, que tienen influencia sobre la misma y sobre los factores endógenos del entorno local (elementos propios del ámbito donde se desarrolla la intervención).
INCERTIDUMBRE	Cambios sustanciales de diversa índole que tienen lugar en el contexto nacional o local, o en la modelización del mismo que sirvió de base al diseño de la intervención, que suceden entre la formulación de ésta y el final de su ejecución.

Fuente: Ferrero, 2004, p. 566

Tabla 3.8: Definición conceptual de las subvariables del modelo

VARIABLE: PROCESO DE DESARROLLO	
SUBVARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
PROCESO DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	Proceso de cambio social y económico centrado en la persona, dedicado a potenciar sus capacidades y a asegurar una vida digna, dentro de un marco ecológico equilibrado y sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

CAPITAL SOCIAL LOCAL	Conjunto específico de la <u>estructura social</u> -naturaleza de las organizaciones formales e informales, las redes sociales y las formas de interacción y participación de las personas en la misma (Coleman, 1990)-, y de <u>las reglas formales e informales</u> (instituciones) que condicionan su comportamiento y elecciones (North, 1986; Putnam, 1993).
PROCESO DE APRENDIZAJE SOCIAL	Incorporación al conocimiento tácito y explícito de las personas, comunidades, grupos de interés y organizaciones formales e informales del entorno local, del aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la intervención.
EXISTENCIA DE VISIÓN ESTRATÉGICA LOCAL	Existencia o no de procesos de planificación y gestión estratégica del desarrollo pro parte de los actores locales, que hayan derivado en una visión de desarrollo concertada entre los habitantes y organizaciones del entorno local con un grado aceptable de enraizamiento.
ENTORNO ECONÓMICO, SOCIOPOLÍTICO Y ECOLÓGICO LOCAL	Características de la estructura de los sectores productivos, de los mercados de factores, de las infraestructuras; características de los sectores sociales, distribución de la renta y extensión de la pobreza. Características del medio físico, inerte y biótico del entorno local.
IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS INTERVENCIONES EXÓGENAS	Importancia cuantitativa y cualitativa de los proyectos de desarrollo ejecutados en el entorno local, en el pasado y en el presente, en términos absolutos (monto de recursos invertidos y nº de intervenciones) y relativa (respecto a la capacidad de inversión de los agentes locales).
<b>VARIABLE: INTERVENCIÓN DE DESARROLLO</b>	
<b>SUBVARIABLE</b>	<b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>
ATRIBUTOS DE LA INTERVENCIÓN <i>EX-ANTE</i>	Atributos de la intervención (definidos antes de su implementación) en cuanto a enfoque, métodos de planificación y gestión empleados, instrumento de cooperación que la hace operativa y características del diseño de la intervención en particular.
ENFOQUE DE LA INTERVENCIÓN	Conjunto de principios, supuestos básicos e interpretación de las características de la naturaleza de una intervención, que determinan las opciones metodológicas y organizativas para la preparación e implementación de la misma. Los valores que puede adoptar son: enfoque de proyectos (ortodoxo) y enfoque de aprendizaje (heterodoxo).
MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EMPLEADOS	Método(s) empleado(s) en la planificación y gestión de la intervención, acompañados habitualmente de un conjunto de técnicas específicas asociadas. Sus valores pueden ser: Métodos ortodoxos (modelos lógicos en general), métodos heterodoxos y métodos mixtos (habitualmente, combinación de modelos lógicos con métodos participativos).
INSTRUMENTO	Modalidad de transferencia de recursos y asistencia a través de la cual se articula la intervención en la relación de cooperación. Los valores que puede adoptar son: proyectos de cooperación al desarrollo, enfoque programático sectorial (SWAP), instrumentos heterodoxos.
CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO	Definida a su vez por varios atributos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modelo de intervención y contenidos concretos del diseño de la misma.</li> <li>▪ Pertinencia de la intervención (concordancia entre diagnóstico previo, modelo y contenidos concretos de la intervención).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incorporación (o no) en el diseño de la intervención de los factores de desarrollo de la OCDE y Comisión Europea<sup>247</sup>.</li> <li>▪ Carácter asistencial o de desarrollo de la intervención referida a la cuantía y características de las donaciones y contrapartidas que incorpora la misma.</li> </ul>
<b>ATRIBUTOS DE LA INTERVENCIÓN DURANTE IMPLEMENTACIÓN Y EX-POST</b>	Atributos de la intervención que toman valores una vez comienza la intervención, durante la implementación o con posterioridad a la finalización de la misma.
<b>FLEXIBILIDAD O ADAPTABILIDAD</b>	Posibilidad y capacidad de incorporación rápida de modificaciones sobre el diseño original de la intervención durante la ejecución, en cualquiera de los niveles (insumos, actividades, productos, propósito u objetivo general)
<b>PROCESO DE APRENDIZAJE EN LA INTERVENCIÓN Y EN LAS ORGANIZACIONES</b>	Incorporación al conocimiento tácito y explícito de las organizaciones exógenas involucradas en la ejecución (donante, intermediaria y contraparte), y en el modelo de intervención de la misma, del aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la intervención. Se traduce en el aumento de concordancia entre el programa (intervención), los beneficiarios y las organizaciones (Korten, 1980).
<b>TIPO DE RELACIONES ENTRE ACTORES</b>	Características de las relaciones establecidas entre los socios de una intervención, fundamentalmente entre donante/intermediario, intermediario/contraparte y contraparte/actores locales. Se refleja en el peso de la opinión o punto de vista de cada actor en la definición de la intervención, en las características del proceso de toma de decisiones respecto a la intervención y en la direccionalidad de la rendición de cuentas.
<b>EFICACIA Y EFICIENCIA A CORTO PLAZO</b>	Eficacia a corto plazo: medida en que se lograron los resultados a corto plazo de la intervención: productos y metas asociados (OCDE, 2002). Eficiencia a corto plazo: medida del logro de los productos en relación con los recursos empleados (AECI, 1998).
<b>EFICACIA Y EFICIENCIA A MEDIO PLAZO</b>	Eficacia a medio plazo: efectos positivos de la intervención, esperados o no, obtenidos entre 3 y 5 años. Eficiencia a medio plazo: medida del logro de los efectos obtenidos a medio plazo en relación con los recursos empleados.
<b>IMPACTO</b>	Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención de desarrollo, intencionalmente o no (OCDE, 2002).
<b>SOSTENIBILIDAD<sup>248</sup></b>	Continuación de los beneficios

<sup>247</sup> Teniendo en cuenta que un "proyecto viable es aquel que puede beneficiar al grupo destinatario durante un largo período aún cuando haya finalizado, en lo esencial, la ayuda exterior proporcionada por los donantes" (Comisión Europea, 2001), los factores de viabilidad o desarrollo propuestos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE son (OCDE, 2002): apropiación de los beneficiarios, apoyo político, tecnologías apropiadas, protección del medio ambiente, aspectos socioculturales, igualdad hombre-mujer (enfoque de género), capacidades institucionales y de gestión y sostenibilidad económico-financiera.

<sup>248</sup> Esta acepción del término sostenibilidad puede llevar a confusión respecto a cómo ha sido definida, como enfoque de desarrollo, en el presente documento. Sugerimos su sustitución por *sostenimiento en el tiempo* o término de similar parecido.

VARIABLE: FACTORES EXÓGENOS AL ENTORNO LOCAL	
SUBVARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
FACTORES PROPIOS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (INTERACCIÓN MICRO)	Factores que se derivan de la naturaleza del sistema de cooperación internacional, con influencia en las intervenciones particulares.
CULTURA DE LAS ORGANIZACIONES	Tradiciones, estilos de gestión, grado de burocratización, procesos internos de toma de decisiones, grado de descentralización, propensión al riesgo y capacidad de aprendizaje (de las organizaciones formales involucradas directamente en la ejecución).
RAPIDEZ Y EFICIENCIA EN COMUNICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN CADENA VERTICAL DE MANDO	Grado de optimización de tiempo y recursos (humanos y materiales) en el proceso de comunicación, de información y toma de decisiones, en el sentido vertical de la cadena de ayuda (donante-intermediario-contraparte) e internamente, en los diferentes actores.
ORIGEN DE LOS FONDOS	Origen de los fondos empleados en la financiación de la intervención (origen público o privado); características del tipo de transferencia de recursos (donación o préstamo).
VALORES Y ACTITUDES DEL PERSONAL EXÓGENO	Valores propios del personal con vinculación profesional o voluntaria a las organizaciones involucradas en la intervención que interactúan con el entorno local, y que se reflejan en determinadas actitudes y comportamientos en sus relaciones interpersonales y profesionales. Entre las favorables al desarrollo se encuentran: inversión de los roles en el aprendizaje; "ellos lo hacen"; conciencia autocrítica; responsabilidad personal; empatía; compartir; inversión de los marcos de análisis; inversión de relaciones; inversión de poder (Chambers, 1994)
FACTORES PROPIOS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (INTERACCIÓN MACRO)	Factores que derivan de la naturaleza del sistema de cooperación internacional, con influencia en el conjunto de las intervenciones e influencia en el nivel macro del país.
CULTURA DE LA ORGANIZACIÓN DONANTE	Cultura organizacional del donante (concreción de la cultura de las organizaciones descrita anteriormente).
VALORES, INTERESES Y ACTITUDES DEL DONANTE	Intereses explícitos o no explícitos de la organización donante (prioridades sectoriales, geográficas, intereses geoestratégicos y comerciales...) Valores propios del personal técnico o político de la organización donante, que se reflejan en determinadas actitudes y comportamientos en sus relaciones interpersonales y profesionales (ver la descrita 'valores y actitudes del personal exógeno')
COORDINACIÓN ENTRE DONANTES	Grado de concertación entre los donantes alrededor de intervenciones conjuntas. Grado de coherencia entre intervenciones particulares fruto de comunicación estable entre donantes. Intensidad de la conjunción de modelos de intervención, métodos y enfoques. El caso de máxima coordinación se corresponde con intervenciones a través de conformación de fondos comunes.
PESO RELATIVO EN EL PAÍS DE LA COOPERACIÓN	Importancia cuantitativa y cualitativa de la cooperación internacional agregada en el país. Puede medirse como la relación entre los recursos provenientes de la cooperación

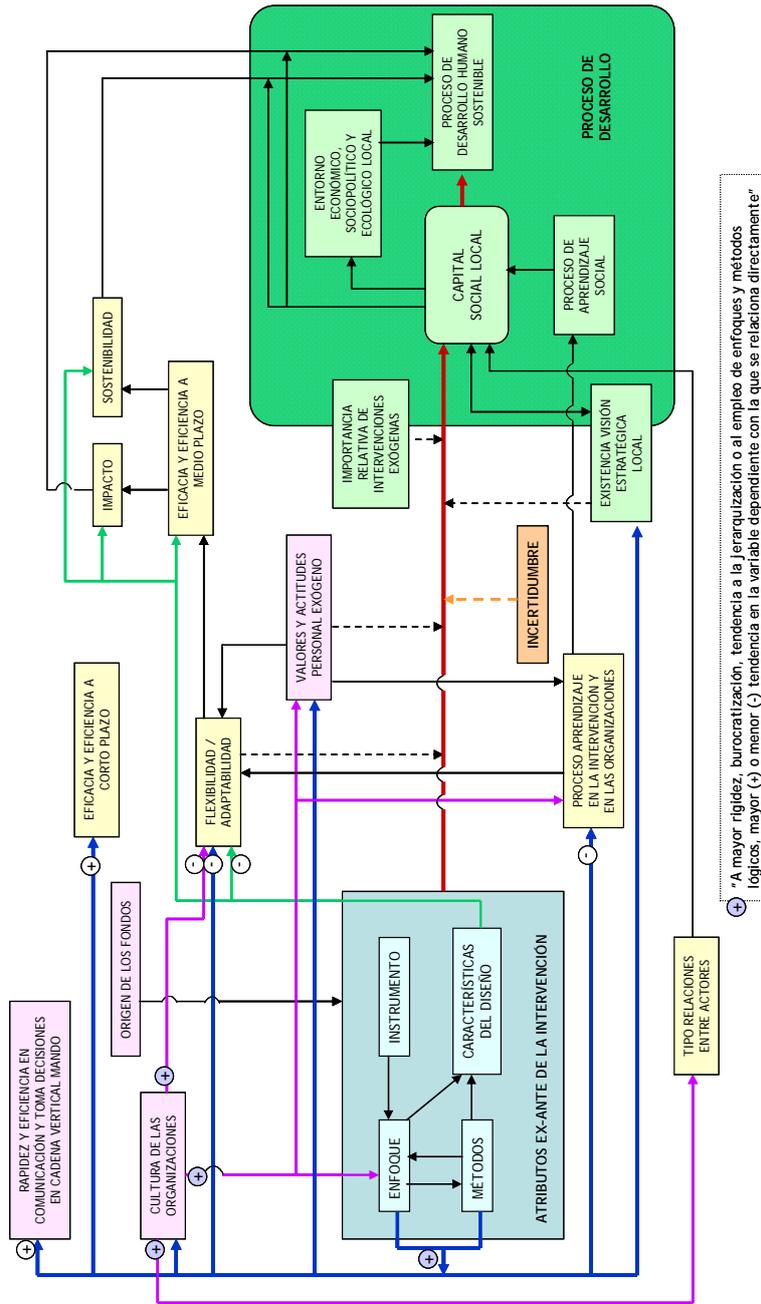
<b>INTERNACIONAL</b>	internacional y el PNB del país.
<b>OTRAS POLÍTICAS DEL PAÍS DONANTE</b>	Políticas no directamente vinculadas a la de cooperación internacional, pero con influencia en las relaciones internacionales del país donante (políticas agrarias, comerciales, política exterior)
<b>ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL</b>	Situación recesiva o expansiva de la economía mundial con especial importancia en los factores de gran influencia en el país (precios internacionales de insumos y de bienes producidos; demanda externa de productos nacionales; inversión extranjera en el país...)
<b>FACTORES PROPIOS DEL PAÍS</b>	Factores propios del país que afectan en mayor o menor medida al mismo en su totalidad.
<b>ENTORNO INSTITUCIONAL DEL PAÍS</b>	Gobernabilidad, buen gobierno, capacidades del Estado, visión del país, integridad y sinergia en el sector público, confianza, niveles de corrupción.
<b>ENTORNO MACROECONÓMICO DEL PAÍS</b>	Estabilidad de las variables macroeconómicas del país.
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	Existencia, características y adecuación de políticas públicas macro, sectoriales y transversales en el Estado.

*Fuente: Ferrero, 2004, p. 566 y ss*

Las dos figuras siguientes muestran la representación gráfica del modelo elaborado por Ferrero. La primera de ellas (figura 3.5) expresa las interacciones entre los atributos de una intervención (los previos y los que hacen su aparición durante y después de la misma) y el proceso de desarrollo en el entorno local. La segunda muestra la interacción entre los atributos comunes al conjunto de intervenciones y el proceso de desarrollo en los entornos locales, influencia producida a través del entorno institucional y político del país, con el reflejo de la incidencia del propio sistema de cooperación internacional. Este segundo esquema refleja también la influencia de variables que no son propias del sistema de cooperación internacional.

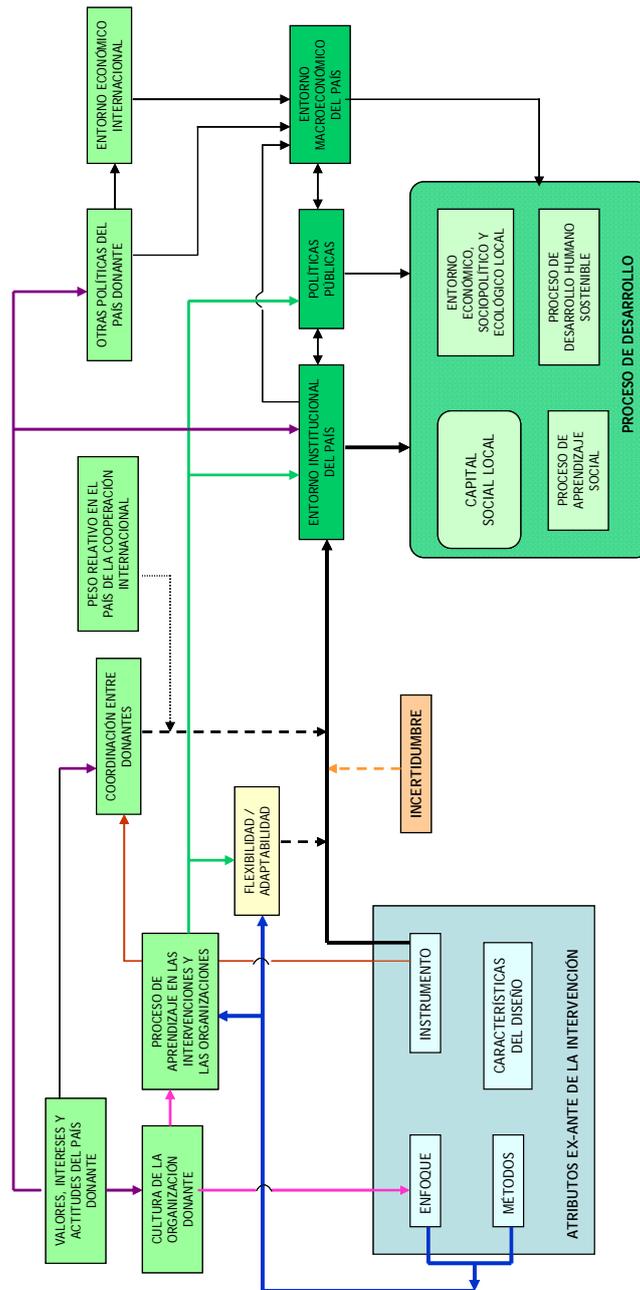
Ferrero considera que es absolutamente necesaria la introducción de enfoques, métodos e instrumentos orientados a los procesos de desarrollo (donde el aprendizaje es una dimensión esencial), para favorecer un cambio en la dinámica de las interacciones negativas entre las intervenciones y el desarrollo. El modelo generado por este autor, mostrado en sus dos niveles en las figuras anteriores, ha permitido visualizar los efectos desfavorables que determinadas variables, especialmente los atributos *ex-ante* de la intervención, tienen sobre el proceso de desarrollo. Al depender éste del camino seguido, para avanzar de forma sólida hacia el desarrollo humano sostenible, el capital social debe reforzarse y potenciarse a lo largo de dicho camino. Y esto se consigue en mayor medida (a partir de la demostración teórica y empírica que Ferrero recopila y a su vez lleva a cabo) optando por un cambio en la naturaleza de los elementos del modelo que propone y que se muestran en la figura 3.7.

Fig. 3.5: Modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo (I)



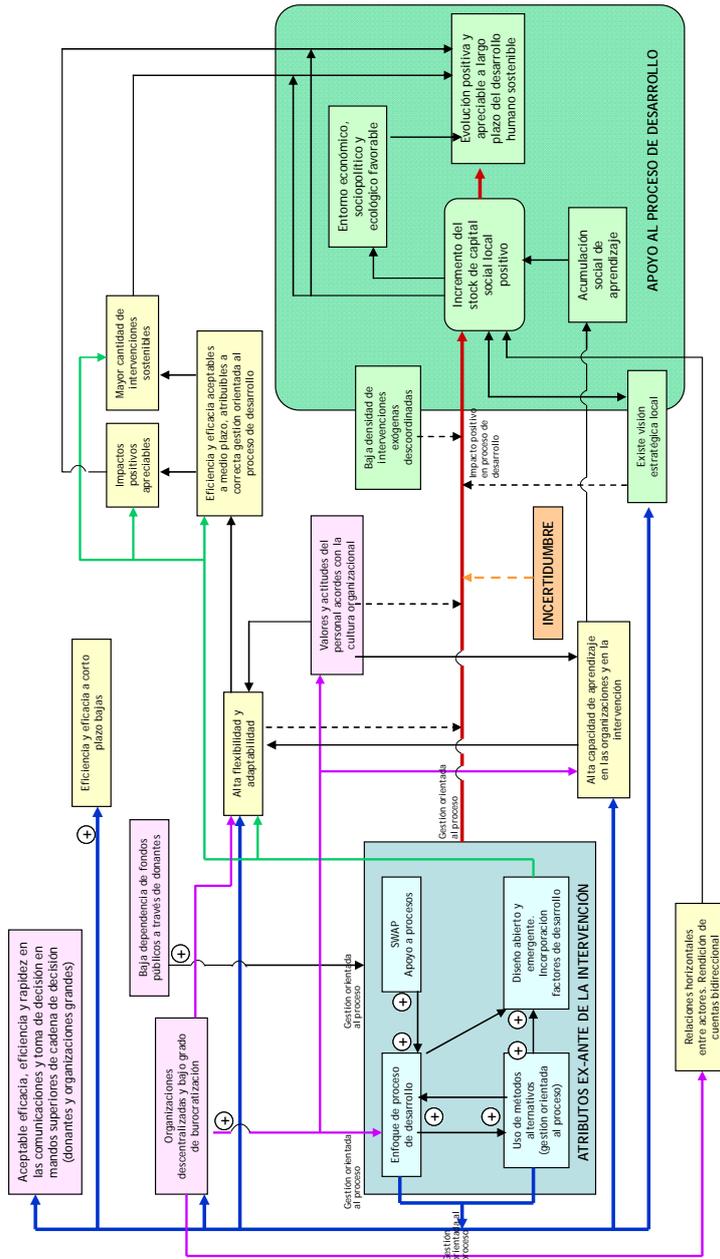
Fuente: basado en Ferrero, 2004

Fig. 3.6. Modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo (II)



Fuente: Ferrero, 2004

Fig. 3.7: Previsión, según modelo, de los efectos de introducir enfoques, métodos e instrumentos orientados al proceso de desarrollo



Fuente: Ferrero, 2004

### 3.5.1.3.- Hacia una gestión orientada al proceso de desarrollo

A partir de todos los análisis realizados, Ferrero propone una serie de **principios y orientaciones metodológicas** (terminología con la que los denomina) que orienten en el diseño de nuevos enfoques, métodos e instrumentos orientados al proceso de desarrollo. Se sirve de los mencionados principios y orientaciones, a modo de lista de especificaciones, para diseñar el “**Enfoque Orientado al Proceso de Desarrollo**”, aportación original de la cual se derivarían **métodos, instrumentos y estilos de gestión**<sup>249</sup>. Ferrero propone que estos últimos se denominen conjuntamente “**Gestión Orientada al Proceso**”.

En la tabla siguiente expondremos de forma resumida estos principios metodológicos, diferenciados entre aquellos más propios del proceso de desarrollo y aquellos referentes a la gerencia del conjunto de intervenciones. Esta propuesta será de interés para el análisis de la metodología de Agenda 21 Local objeto de estudio de la presente investigación.

Tabla 3.9: Principios y orientaciones metodológicas de un enfoque orientado al proceso de desarrollo

PRINCIPIOS PROPIOS DEL PROCESO DE DESARROLLO	Los enfoques, métodos e instrumentos deben:	Reconocer la naturaleza de los procesos de desarrollo: - imposibilidad de “diseñar” un proceso, dadas la complejidad e incertidumbre inherentes al mismo. - confluencia de intereses múltiples y conflicto inherente debido a la naturaleza política de los procesos.
		Partir de la base de que un proceso se puede orientar, facilitar y catalizar, pero no diseñar o gestionar (lo que puede gestionarse orientadas <i>al</i> y <i>por</i> el proceso de desarrollo son las <u>intervenciones</u> ).
	Los enfoques y métodos deben orientarse a:	La institucionalización de la participación (continua, no como eventos puntuales) a dos niveles: - Participación primaria (personas y comunidades, especialmente las más pobres). - Participación secundaria (organizaciones).
		Desencadenar el proceso de aprendizaje experiencial, al menos a tres niveles. - en el entorno local (el más importante) - en las propias intervenciones (alcance de la concordancia, según Korten) - en las organizaciones exógenas involucradas
Los enfoques deben:	Tener una base territorial (de escalas diferentes según sea cada caso), pues las organizaciones e	

<sup>249</sup> Se tratará de los marcos de apoyo al inicio de procesos de concertación, a la construcción de capacidades, los programas abiertos y, principalmente, el Marco de Apoyo al Proceso.

		<p>instituciones son inseparables de un entorno local determinado<sup>250</sup>.</p> <p>Estar orientados a la gestión local de los recursos y a la movilización de las capacidades locales; estar basados en los conocimientos, experiencias y creatividad de la gente.</p>
<p>PRINCIPIOS REFERENTES A LA GERENCIA DEL CONJUNTO DE INTERVENCIONES</p>	<p>La gestión debe estar:</p>	<p>Orientada estratégicamente, manejada tácticamente (flexibilidad) y vinculada con la acción a corto plazo a través de instrumentos flexibles.</p>
	<p>Los enfoques, métodos e instrumentos:</p>	<p>Proporcionar los elementos mínimos para que la gerencia sea posible:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión a largo plazo compartida, pero que no esconda los objetivos divergentes.</li> <li>- Claridad en el cometido (misión) de la intervención, más que en sus objetivos generales.</li> <li>- Arreglos institucionales iniciales<sup>251</sup> que incluyan la capacidad técnica y los recursos para la gestión.</li> <li>- Plan operativo a corto plazo orientador de la acción.</li> <li>- Documentos sintéticos que recojan los principios fundamentales de la intervención anteriores y el plan de movilización flexible a corto plazo.</li> </ul>
	<p>Los enfoques y métodos deben:</p>	<p>Concebir la actividad de diseño como permanente, simultaneada con seguimiento y evaluación del proceso, permanentes y simultáneos. El diseño no acaba, sino que comienza con la implantación.</p>
	<p>Los métodos e instrumentos deben:</p>	<p>Asegurar que no se requiere explicitar los detalles del camino, sino el referente del mismo (y si se explicitan, a muy corto plazo y de forma orientativa).</p> <p>Considerar en la valoración de los recursos dos conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costes fijos (asociados al equipo humano necesario para facilitar la intervención y los elementos de dinamización y participación de la gente).</li> <li>- Costes variables (no previsibles ex ante con exactitud, salvo a muy corto plazo, pues emergen conforme una intervención orientada al proceso avanza, moviliza iniciativas y aprende).</li> </ul>
	<p>Los métodos deben:</p>	<p>Explicitar en sus instrumentos de rendición de cuentas la conveniencia de que exista evolución en los planteamientos iniciales.</p>
	<p>En las intervenciones:</p>	<p>No debe haber un plazo de finalización definido (o ser finalistas<sup>252</sup>).</p> <p>Sus efectos deben contemplarse como contribución al proceso (junto a otras y ante una multiplicidad de</p>

<sup>250</sup> Como base para su arranque, los métodos deben partir de una caracterización institucional en profundidad (evaluación del capital social), de un seguimiento permanente de la reacción de las organizaciones, de la evolución de la estructura social y de la evolución de las instituciones (reglas formales e informales).

<sup>251</sup> De naturaleza previsiblemente cambiante.

<sup>252</sup> Recursos vinculados a actividades y productos predefinidos

		factores externos) y nunca como atribución de efectos o impactos.
		Los efectos no previstos deben considerarse como el 'alma' del proceso.
		El seguimiento no se realizaría según metas cuantitativas iniciales (sólo algunas en parte), sino como reflejo de la evolución del desarrollo humano sostenible en el entorno local. El elemento central del seguimiento y evaluación será el propio proceso, especialmente aquellos elementos intangibles.

Fuente: elaboración propia a partir de Ferrero, 2004, p. 616-617

### 3.5.2 La gobernanza democrática como elemento inherente al enfoque de proceso

En el marco de la promoción del desarrollo humano sostenible, considerar la gobernanza democrática local como el elemento central responde a un enfoque netamente de proceso. De acuerdo con Ferrero (2004), éste quedaría caracterizado por los siguientes atributos: 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 humano sostenible a nivel urbano es configurar una determinada dinámica de interrelación entre los actores de la ciudad<sup>253</sup>. 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 productiva y generar el aprendizaje social necesario para movilizar colectivamente los conocimientos, capacidades y recursos en la dirección adecuada.

#### RECAPITULANDO

En el presente capítulo hemos puesto en evidencia los dos grandes enfoques, acompañados a su vez por los correspondientes métodos, desde los cuales entender

<sup>253</sup> 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.

y poner en práctica la actividad de planificación, enfoques que no son siempre compatibles. En dicha actividad se incluirían desde la formulación de políticas (la propia Agenda 21 Local puede concebirse como una política local de desarrollo humano sostenible), hasta la de los proyectos como unidades mínimas de planificación.

Por un lado, el modo de entender el desarrollo como proyecto (enfoque de proyectos o proyectual del desarrollo) enfatiza los documentos de formulación inicial de las políticas o intervenciones, diagnósticos exhaustivos para su preparación y búsqueda de los resultados siguiendo un modelo lógico predictivo previamente establecido. Este enfoque concede énfasis a la gestión, los conocimientos técnicos y la necesidad de la participación de expertos consultores en la formulación de las políticas.

Por el contrario, los enfoques de proceso enfatizan la formulación de políticas como una actividad abierta, flexible, necesariamente adaptada al contexto, abierta al aprendizaje, y donde la participación de la población es un fin en sí mismo por cuanto incrementa su poder. En los enfoques de proceso, el acento no está en la ejecución de actividades para conseguir resultados preestablecidos, sino en el acompañamiento de los procesos sociales y políticos para ir configurando condiciones futuras de desarrollo no siempre predecibles con anterioridad. Del mismo modo, el énfasis no está en la participación puntual de expertos (que no se excluye) sino en la participación de los involucrados y los beneficiarios en todo el proceso, como una institución. Estas ideas impregnan en cierta forma los planteamientos de la planificación estratégica urbana, aunque ésta puede ser interpretada tanto desde el enfoque de proyectos como desde enfoques de proceso de aprendizaje, lo que se percibe claramente en la puesta en práctica.

En relación a los enfoques de proceso, hemos adoptado como aportación de relevancia para la presente investigación la realizada por el Dr. Ferrero, quien elabora un modelo descriptivo integrador para interpretar las interacciones entre las intervenciones y los procesos de desarrollo. Este modelo, junto con lo que denomina Enfoque Orientado al Proceso de Desarrollo (principios y directrices metodológicas que orienten en el diseño de nuevos enfoques, métodos e instrumentos orientados al proceso de desarrollo), constituirán la base de análisis, discusión y síntesis en relación a la mayor o menor capacidad de los enfoques y métodos de Agenda 21 Local para promover la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible.

## BLOQUE II

### LA AGENDA 21 LOCAL



## 4 CARACTERIZACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL

*“La mayoría de lo que los gobiernos han hecho en nombre del desarrollo sostenible constituye un ‘re-empaquetado’ de las actividades tradicionales de control de la contaminación y conservación de la naturaleza (Meadowcroft, 2000). Estas son necesarias pero no suficientes para el desarrollo sostenible”.*

Expuestos los antecedentes y conceptos necesarios relativos al desarrollo humano sostenible, así como una visión crítica respecto a diversas interpretaciones del mismo, a continuación se describirá la iniciativa Agenda 21 Local (origen, naturaleza, evolución), cuya componente metodológica es el objetivo de análisis del presente trabajo. Se expondrán las características que la definen y su íntima relación con los principios del desarrollo humano sostenible desde una perspectiva local.

### 4.1 ORIGEN DE LA AGENDA 21 LOCAL

La Agenda 21 Local es la aplicación práctica de los contenidos del capítulo 28 del documento denominado Programa o Agenda 21. La Agenda 21 se constituye en uno de los principales resultados de la Cumbre de la Tierra o más comúnmente conocida Cumbre de Río de 1992. Representa un calendario de trabajos concretos para hacer realidad lo previsto en la Cumbre y como programa de acción que es, entra en estimaciones de gastos, países implicados y responsables. Los resultados de la Cumbre de la Tierra de alguna manera se vieron plasmados en esta Agenda, donde los compromisos se tradujeron en fechas y financiación.

De entre los 40 capítulos de que consta la Agenda 21 destaca el número 28, “Fortalecimiento de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”<sup>254</sup>, en el que se insta a la mayoría de autoridades locales de cada país a llevar a cabo procesos de consulta con su población y a alcanzar el consenso en una Agenda 21 Local para sus comunidades.

*“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 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*

---

<sup>254</sup> Otros capítulos de la Agenda 21 permiten abordar temáticas de gran conexión con la Agenda 21 Local, como el capítulo 7 (Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos), el capítulo 8 (Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones) o los capítulos del 24 al 32 sobre el fortalecimiento del papel de los grupos principales.

*necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría 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 Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.” (Apdo. 28.3, Programa 21, UNCED)*

Destaca la preocupación por hacer participe al nivel local de muchas de las soluciones para la mejora de la situación de degradación del planeta, otorgando especial relevancia al papel que las autoridades locales, facilitador (no protagonista) de los procesos de AG21L. Las propuestas del capítulo 28 pueden ser concebidas de forma amplia como un proceso de gobernanza local (Evans et al, 2006), en el sentido de que las autoridades locales tienden la mano al aprendizaje, a la promoción de diálogo y a la movilización de los recursos y energía, para generar políticas y acciones públicas que reciban el consentimiento y el apoyo de la ciudadanía.

Diez años después, durante la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, tuvo lugar una sesión dedicada a los gobiernos locales, que generó como dos de sus principales resultados la Declaración de los Gobiernos Locales y una declaración adicional para los gobiernos locales del mundo, bajo el lema “La Llamada de Johannesburgo”, que incluía el *Local Action 21* o Acción Local 21<sup>255</sup>. Esta sesión enfatizó el papel de los gobiernos locales en la consecución del desarrollo sostenible, proponiendo de forma explícita que éstos desarrollaran enfoques más inclusivos y democráticos para dicho fin. El *Local Action 21* introduce otros elementos relevantes, como son el compromiso de los gobiernos locales con la implantación de Agendas 21 Locales y la introducción en la noción de sostenibilidad de temas como la pobreza, la exclusión o el conflicto.

Desde el contexto europeo también se insiste en el papel primordial del nivel local, especialmente de las ciudades, en la búsqueda de la sostenibilidad. De esta forma lo expresa la Carta de Aalborg, el documento más influyente de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles:

*“Nosotras, ciudades, estamos convencidas de que la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno y la unidad más pequeña en la que*

---

<sup>255</sup> La intencionalidad del *Local Action 21* es apoyar a los gobiernos locales en su respuesta a la Agenda 21, las convenciones de Río’92, la Agenda Habitat y la Declaración del Milenio.

*los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible. Puesto que todas las ciudades son diferentes, debemos hallar nuestras propias vías hacia la sostenibilidad. Integraremos los principios de sostenibilidad en todas nuestras políticas y haremos de nuestras fuerzas respectivas la base de estrategias adecuadas a nivel local.” (Apdo. 1.3, Carta de Aalborg)*

Aunque no fueron citadas con anterioridad, es necesario nombrar el papel que han jugado las Cumbres de la Ciudad o foros urbanos mundiales, para la difusión de la AG21L en el mundo (principalmente por la importancia que en la actualidad tienen los centros urbanos). En concreto la Conferencia Habitat II, celebrada en Estambul en 1996, fortaleció el Mandato de Agenda 21 Local, por cuanto reconoce la contribución de la AG21L en las políticas nacionales. A su vez, la Agenda 21 Local se constituye en un vehículo clave para la implementación de los dos resultados de la Conferencia Habitat II: La Declaración de Estambul y la Habitat Agenda (Local Agenda 21 Guidance & Training Programme, 1997).

*“Las autoridades locales deberían ser apoyadas en sus esfuerzos hacia la implementación de la Agenda Habitat, puesto que se requiere la acción local. Se deberían desarrollar y emplear todos los mecanismos participativos apropiados, incluyendo las iniciativas Agenda 21 Local.” (The Habitat Agenda, art. 213)*

La Tercer Sesión del Foro Urbano Mundial, celebrada en junio de 2006 en Vancouver (Canadá), se desarrolló con la intención de coordinar el apoyo internacional a la implantación de la Agenda Habitat. Bajo el lema “Nuestro futuro: Ciudades Sostenibles-Convirtiendo las ideas en Acción”, entre los temas emergentes más destacados que se trataron estaba “Reinventar la planificación: aplicar nuevos paradigmas para el desarrollo urbano sostenible”. El eje de discusión giró hacia las demandas de planificación urbana más inclusiva, participativa y ética, fomentando el papel de los profesionales de la planificación como agentes de cambio y de hacer de la sostenibilidad el sustrato de nuevas formas de planificación (UN-HABITAT, 2006b). Trasladando esta declaración de intenciones al caso que nos ocupa, ello derivaría en un interés mayor por superar los enfoques actuales de planificación de la Agenda 21 Local.

Desde la Cumbre de la Tierra de 1992, las administraciones locales han aprovechado sus ventajas inherentes para convertirse en promotoras y facilitadoras del desarrollo humano sostenible. El trabajo por el reconocimiento internacional del papel de los municipios en la contribución al desarrollo sostenible ha estado liderado por el *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), junto con la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis y la Organización de Ciudades Unidas (UTO).

## 4.2 ¿QUÉ ES LA AGENDA 21 LOCAL? COMPONENTES ESENCIALES

Una posible definición de lo que podría ser una Agenda 21 Local, viene recogida por ICLEI de la siguiente forma:

*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, 1994, citado en Grupo de Expertos en el Medio Ambiente Urbano de la UE, 1996.)*

El Plan estratégico es lo que habitualmente se denomina “Plan de Acción”. Es común la identificación del proceso Agenda 21 Local 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 se tratará de demostrar a lo largo de la presente investigación, esta interpretación de la Agenda 21 Local ha venido altamente influida por los enfoques de planificación dominantes.

ICLEI destaca la necesidad de la planificación estratégica para promover un proceso de desarrollo integral con visión de largo plazo y en el que haya una estrecha relación de colaboración entre los diversos sectores involucrados.

En esencia, el procedimiento estratégico planteado debería traducir los principios y objetivos del desarrollo humano sostenible<sup>256</sup> 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 y sectores productivos. La búsqueda de soluciones debe basarse, según ICLEI, en una revisión crítica de la situación actual, que ha de traducirse en resultados concretos medibles y evaluables. En adelante se irán desgranando otras características de este proceso, que lo convierten en verdadero instrumento estratégico y de transformación.

Las AG21L suelen iniciarse:

- Por la voluntad de la alcaldía o de representantes políticos altamente motivados, quienes suelen buscar asesoramiento externo.
- Por la voluntad de administraciones públicas supralocales, quienes suelen desarrollar herramientas financieras y técnicas que los municipios pueden aprovechar.

---

<sup>256</sup> Se hace inevitable volver a plantear la fundamentación del término, qué significado se le da a la sostenibilidad, pues es frecuente que desde lo local se conciba el desarrollo humano sostenible como crecimiento sostenido, que puede corregirse introduciendo en las ciudades acciones naturalistas o de bienestar ambiental (Garrido, 2005).

- Por la voluntad de algunos ciudadanos o grupos sociales del municipio, que deben encontrar cierta sensibilidad por parte de sus representantes en el gobierno local para que su propuesta sea tenida en cuenta.
- Por la iniciativa de empresas privadas (lucrativas o no) del ámbito de la consultoría, quienes informan al gobierno local de la iniciativa AG21L y se ofrecen para dinamizarla.

En el Capítulo 1 se dejaron entrever los principios básicos del desarrollo humano sostenible, entre los que se encuentran: la preocupación por los aspectos medioambientales, base para cualquier desarrollo socioeconómico y cultural; la participación activa de los ciudadanos en la formulación y evaluación de procesos, no sólo en su ejecución; la responsabilidad de las acciones, a nivel individual o comunitario; el enfoque intersectorial e integral; un cambio de actitudes y de hábitos de producción y consumo; la importancia de la perspectiva local; la visión a largo plazo, etc. La AG21L debe adoptar todos estos criterios y adecuarlos a esa realidad concreta que representa un municipio, reforzando la capacidad del gobierno local de solucionar los problemas locales desde procesos de toma de decisiones más participativos y fomentando la buena gobernanza<sup>257</sup>. Aunque se desarrolle a pequeña escala en municipios de cualquier índole y variadas características, no debe perder la visión de integración, teniendo en cuenta la influencia que las actuaciones a nivel local suponen en un contexto más amplio o global: la difundida idea de ‘pensar globalmente y actuar localmente’.

#### 4.2.1 Componentes esenciales de una Agenda 21 Local como concreción del desarrollo humano sostenible a escala local

Teniendo en cuenta las dimensiones con las que hemos caracterizado a escala local el desarrollo humano sostenible (final del Capítulo 1), se proponen éstas como los elementos básicos a tener en cuenta, tanto en la planificación como en la filosofía de fondo, en una Agenda 21 Local<sup>258</sup>. Serán estas dimensiones las que consideramos deben caracterizar el desarrollo humano sostenible a escala urbana, desde la inclusión de los elementos más específicos relativos a la Agenda 21 Local como instrumento.

---

<sup>257</sup> La aplicación de la Agenda 21 Local se realiza principalmente en municipios, del medio rural o urbano. La escala con que se defina el término *local* proporcionará otras posibilidades de aplicación, como está siendo el caso de las agrupaciones de municipios (comarcas, condados, mancomunidades...). A efectos de la presente investigación, nos referiremos básicamente a ciudades del ámbito urbano.

<sup>258</sup> Las contribuciones más directamente relacionadas con la Agenda 21 Local provienen de Hewitt (1998) y de los documentos más relevantes de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles.

A lo largo de la presente investigación no se ha identificado ningún documento que aporte una caracterización de los elementos esenciales en los procesos de Agenda 21 Local mencionando explícitamente la gobernanza como componente necesaria. Sin embargo, y teniendo en cuenta lo expuesto en el Capítulo 2, sí podemos observar cómo las dimensiones de la gobernanza para el desarrollo humano sostenible impregnan las componentes esenciales de la Agenda 21 Local (nuevas formas de participación y toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas, equidad, visión a largo plazo). Posteriormente dedicaremos espacio a reflexionar sobre las condiciones que debe tener un proceso Agenda 21 Local para fomentar en mayor medida la gobernanza para el desarrollo humano sostenible.

Tabla 4.1. Marco de dimensiones del desarrollo humano sostenible a escala local

<p>Enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medioambiente</p>	<p><i>Mayor equilibrio en las dimensiones ecológica, económica y sociopolítica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- perspectiva integradora</li> <li>- interdisciplinariedad</li> <li>- transversalidad</li> <li>- aceptación de límites ecológicos</li> <li>- replanteamiento de los actuales modelos de producción y consumo</li> <li>- adopción del principio de precaución</li> </ul>
<p>Desarrollo centrado en la persona y su entorno particular</p>	<p><i>Atención preferencial a las personas, aplicando los criterios que permitan que éstas amplíen sus capacidades para decidir cómo vivir sus vidas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- empoderamiento</li> <li>- equidad</li> <li>- cooperación</li> <li>- sostenibilidad</li> <li>- seguridad</li> </ul>
<p>Nuevas formas de participación y toma de decisiones</p>	<p><i>Aumento de la implicación ciudadana desde un sentido de responsabilidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos basados en el diálogo, la participación, la deliberación, el consenso</li> <li>- mayor desarrollo de la democracia, equilibrio entre democracia participativa y representativa</li> <li>- nuevas formas de gobernanza</li> <li>- cesión de poder en el proceso de toma de decisiones</li> <li>- empoderamiento</li> <li>- mayor protagonismo de procesos de desarrollo de tipo <i>bottom-up</i></li> <li>- creación de confianza y desarrollo de acciones asociativas</li> <li>- generación o aumento del capital social existente</li> </ul>
<p>Subsidiariedad y responsabilidad compartida</p>	<p><i>Fomento de la co-responsabilidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- principio de subsidiariedad</li> <li>- integración horizontal y vertical</li> <li>- fomento de la descentralización</li> <li>- mayor autonomía del gobierno local</li> </ul>

Transparencia y rendición de cuentas	<p><i>Rendición de cuentas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- flujo de información libre y accesible</li> <li>- mecanismos innovadores para garantizar transparencia y rendición de cuentas</li> <li>- rendición de cuentas desde el gobierno local y desde los grupos organizados a los ciudadanos</li> <li>- integridad, ausencia de corrupción</li> </ul>
Relaciones de partenariado	<p><i>Fomento de relaciones de cooperación en condiciones de igualdad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cooperación entre autoridades locales, entre éstas y la comunidad, así como entre el resto de implicados</li> <li>- compromiso de los niveles de gobierno supramunicipales</li> </ul>
Aproximación sistémica y visión holística	<p><i>Desarrollo de una visión de conjunto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- integración de todos los factores que afectan a los problemas y a su solución</li> <li>- teoría de ecosistemas aplicada a la ciudad</li> </ul>
Equidad y justicia intra e intergeneracional	<p><i>Desarrollo económico equitativo, medioambientalmente firme y socialmente justo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- justicia social e igualdad</li> <li>- solidaridad</li> <li>- lucha contra la pobreza</li> <li>- bienestar de las generaciones presentes y futuras</li> <li>- eliminación de discriminaciones</li> </ul>
Visión a largo plazo	<p><i>Fomento de visión estratégica compartida</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- estrategias locales para el desarrollo humano sostenible con un enfoque de largo término</li> <li>- planes y acciones dirigidos a necesidades y tendencias tanto a corto como a largo plazo</li> <li>- enfoque orientado a la acción</li> </ul>
Proceso de aprendizaje	<p><i>Fomento de estilo de aprendizaje continuo de carácter colectivo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aprendizaje a través de la experimentación</li> <li>- escucha y comprensión como valores básicos</li> <li>- acción y reflexión como parte de un ciclo continuo</li> <li>- evaluación con dimensión de aprendizaje</li> </ul>
Voluntad y compromiso político	<p><i>Acuerdo político e impulso del proceso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implicación y liderazgo por parte de la autoridad local</li> <li>- Compromiso decidido con el desarrollo humano sostenible, como enfoque orientador de las políticas municipales</li> <li>- Consenso entre los diversos partidos políticos</li> <li>- Gobierno dinámico: mayores niveles de capital institucional y social</li> </ul>
Planificación y control del proceso	<p><i>Necesidad de planificación orientada al proceso de desarrollo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación estratégica como enfoque de planificación</li> <li>- Énfasis en los intangibles (conocimiento, naturaleza de las relaciones sociales...)</li> <li>- Flexibilidad y adaptación</li> <li>- Aprendizaje</li> <li>- Confianza social</li> <li>- Mecanismos de control del proceso</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia*

Las dimensiones propuestas son las recogidas y explicadas en el Capítulo 1, siendo las dos últimas de la lista, como ya apuntábamos, las que podríamos calificar como de tipo práctico o instrumental, referidas a la necesidad de voluntad política para poner en marcha la AG21L y la necesidad de planificación y control del proceso. Será de especial interés esta segunda de cara a abordar el próximo capítulo, por cuanto se refiere a las cuestiones de planificación (interés por superar los enfoques tradicionales y centrar los esfuerzos en una mayor orientación al proceso de desarrollo) inherentes a las metodologías de AG21L. La tabla 4.1 ha sintetizado las dimensiones que consideramos debe tener el desarrollo humano sostenible a escala local, siendo éste el propósito de los procesos Agenda 21 Local o iniciativas de corte similar.

### 4.3 EVOLUCIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL

#### 4.3.1 Aspectos más destacados a nivel mundial

Desde la Cumbre de la Tierra de 1992, un número creciente de municipios ha manifestado su adhesión a los postulados del capítulo 28 de la Agenda 21. Realizar un análisis de la evolución de la Agenda 21 Local a nivel mundial<sup>259</sup>, o similares procesos estratégicos hacia la sostenibilidad, implica no solamente valorar estadísticamente el alcance de esta propuesta (estudio cuantitativo de los casos existentes), sino estudiar desde un punto de vista cualitativo el rendimiento de las AG21L<sup>260</sup>. Se trataría de valorar en este segundo punto, en qué medida los municipios han internalizado las ideas y adoptado un compromiso real con la sostenibilidad; qué medidas se han adoptado para llevar a cabo la AG21L; y de qué forma se realiza la integración de la comunidad y la integración sectorial. Un estudio de estas características resulta demasiado ambicioso si no se toma como referencia un área geográfica delimitada y con posibilidades de comparación.

El capítulo 28 de la Agenda 21 abría las puertas a un sinfín de posibilidades de actuación desde el nivel local, marcando únicamente determinadas pautas para llevar a cabo el proceso. Miles de municipios del mundo están desarrollando actualmente procesos estratégicos hacia la sostenibilidad, sin tener por qué denominarlos Agenda 21 Local. Es necesario hacer este inciso pues la casuística en estos momentos es muy elevada y la situación descrita dificulta el estudio de casos prácticos, ya que es posible que algunas exitosas experiencias, de alto valor

---

<sup>259</sup> La Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU está realizando un seguimiento de la implantación de la AG21L y reconoce la importancia de la AG21L para la sostenibilidad en el plano global.

<sup>260</sup> Al respecto Font realiza una interesante clasificación de los tipos de respuesta a la AG21L que puede presentar un municipio (Font, 2000), clasificación que será descrita en el apartado 4.4.

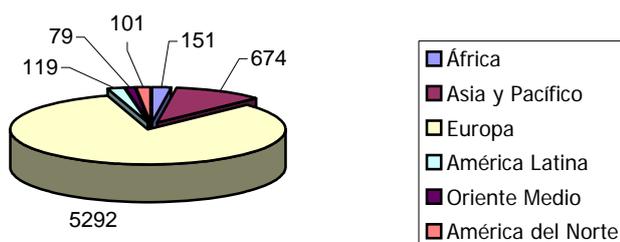
demonstrativo, no vengán recogidas en las estadísticas ni trabajos de campo bajo el nombre de AG21L.

A continuación se ofrecerá una panorámica de la situación actual de las AG21L a nivel mundial, por áreas geográfico-políticas<sup>261</sup>. Se mostrarán fundamentalmente las diferencias apreciadas entre regiones más pobres y más ricas, en cuanto a las prioridades de desarrollo y el trato que se le confiere al factor medioambiental.

El estudio de ICLEI antes referenciado muestra los siguientes resultados, que tienen en cuenta las municipalidades que fueron identificadas de forma efectiva por este organismo<sup>262</sup>:

- En cuanto al **grado de implantación**, para diciembre de 2001, 6416 gobiernos locales en 113 países se habían implicado en actividades de Agenda 21 Local. De estos, un 44% llevaron a cabo activamente programas de Agenda 21 local, mientras que el resto se habían comprometido con el proceso pero no habían superado ese estadio. Comparativamente con los datos del estudio de 1997, se había triplicado ampliamente la cifra de 1812 autoridades locales de 64 países. La siguiente gráfica muestra la distribución mundial de Agendas 21 Locales. El mayor número de ellas se da en países de alto PIB, concretamente europeos:

Fig. 4.1.: Agendas 21 locales en el mundo



Fuente: ICLEI, 2001

- La **presencia de campañas nacionales** de promoción de las AG21L es crítica para la expansión de dichos procesos. Es más común encontrar la presencia de campañas nacionales en países europeos y de la región del Pacífico asiático. Y

<sup>261</sup> A partir del documento más actualizado al respecto, el *Second Local Agenda 21 Survey*, realizado por el ICLEI en 2001 para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

<sup>262</sup> Los resultados de este estudio se han tomado como una orientación y con ciertas reservas, pues la forma misma de realizar la toma de datos del estudio y algunas de las preguntas formuladas en los cuestionarios a los municipios denotan una clara focalización hacia las autoridades locales y no tanto hacia el resto los grupos de actores presentes en cada municipio (aunque ello dificultaría en exceso la realización del estudio).

aquellos países que desarrollan una campaña de esta envergadura disponen de un mayor grado de actividad y un número más amplio de municipios que desarrollan AG21L. No obstante, si el municipio se muestra activo y con iniciativa, la existencia de una campaña a nivel nacional puede no influir en su mayor o menor grado de compromiso en el proceso.

- En cuanto al **progreso en la AG21L**, desde la identificación de los actores y consenso en la visión de futuro a seguir, hasta la implantación y seguimiento, podemos observar en la siguiente tabla la situación actual:

Tabla 4.2: Estadios en el proceso de Agenda 21 Local

Documentos AG21L de Planificación Municipal	Declaración de la visión de futuro	Plan de Acción Local	Política de Desarrollo Sostenible	Informe de Seguimiento
Municipios con el documento completado	52%	61%	39%	34%
Media de año en que se adoptó	1999	1999	1998	1999
Documentos desarrollados con la participación de los implicados	83%	89%	77%	63%
Nivel de participación de la comunidad	medio	medio	medio	medio
documentos usando indicadores	52%	55%	51%	70%
media de validez del documento	4 años	4 años	2 años	1 año

Fuente: *Second Local Agenda 21 Survey, 2002*

- Además de valorar el grado de consecución del proceso, es importante observar el **grado de implicación de los actores** en el mismo. En líneas generales, los grupos de implicados (*stakeholder groups*) tienen mayor presencia en los países en desarrollo o bajo PIB, al mismo tiempo que participan mucho más en los procesos de toma de decisiones. En contrapartida, las autoridades locales suelen ser quienes controlan el proceso y los presupuestos asociados. Suelen ser estas autoridades locales quienes lideraban el proceso (73% a nivel mundial), seguidas a mucha distancia por otros actores como ONG (19%) o grupos comunitarios (17%).
- Respecto a la **participación pública**, los gobiernos locales utilizan una gran variedad de métodos. Los más comunes son:
  - reuniones comunitarias y sesiones informativas
  - cuestionarios
  - talleres comunitarios
  - grupos de trabajo

Sin embargo, la presencia de este tipo de acciones no garantiza que el proceso sea realmente participativo y promueva el compromiso de la ciudadanía. Se observa además que aún queda mucho por recorrer en cuanto a la integración de determinados actores excluidos habitualmente de los foros de discusión: mujeres, minorías étnicas y jóvenes.

- La gestión de los recursos hídricos es el único tema que consigue el consenso en todos los sectores económicos de los municipios estudiados en lo que se refiere a las prioridades de actuación. Se constata una preocupación mucho mayor en los países en desarrollo por acciones encaminadas a una reducción de la pobreza y desarrollo comunitario que por la defensa explícita del medio ambiente.
- Respecto al grado de integración de la Agenda 21 Local, se considera un factor de éxito cuando el proceso de AG21L se integra en el sistema municipal y no funciona en paralelo al mismo. Aunque la mayoría de municipios coinciden en la importancia de esta integración, aún es necesario seguir avanzando hasta alcanzar la integración total.
- En relación a los obstáculos, la principal barrera identificada por todos los municipios objeto de estudio fue la falta de apoyo económico, la carencia de recursos financieros, principalmente desde el nivel estatal-regional. Algunos otros obstáculos identificados fueron el bajo interés de la comunidad, la ausencia de soporte del gobierno nacional, la coordinación interdepartamental o un número insuficiente de expertos. Se constata que otro de los obstáculos fundamentales para la efectividad del proceso AG21L es la ausencia de empoderamiento.

A nivel internacional existen diversos programas de apoyo a los municipios para la implantación de la Agenda 21 Local. Basan su trabajo en el apoyo institucional y técnico y en el desarrollo de redes de municipios. Entre estas iniciativas destacan:

- **Capacity 21.** Este programa está promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNUD entiende la *capacidad* como la habilidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos de manera sostenible. *Desarrollo de capacidades* es definido por este organismo como el proceso a través del cual se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo las habilidades que hay que desarrollar. El proyecto Capacity 21 busca generar y aumentar la capacidad humana, local y nacional, para el desarrollo sostenible y prepara las bases para la implementación de Agenda 21 Nacionales. El proyecto busca apoyar los objetivos de desarrollo a nivel nacional promoviendo, entre otras acciones, el concepto y la metodología de la Agenda 21 Local. El programa Capacity 21 se ha actualizado bajo la denominación *Capacity 2015: Operationalizing the Millenium Development Goals*.

- **Programa Ciudades Sostenibles.** UN-HABITAT organismo de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos dispone de dos iniciativas conectadas entre sí para el fomento de la Agenda 21 Local<sup>263</sup>;: el Programa Ciudades Sostenibles (*Sustainable Cities Programme*, SCP<sup>264</sup>) y el Programa ‘Agendas 21 Locales’ (*Localizing Agenda 21*). El programa SCP surgió en 1990 inicialmente para mejorar la gestión medioambiental en las ciudades, ante los procesos de rápida urbanización que se estaban dando, y con un especial interés en el impacto sobre los colectivos con mayor pobreza. Pero fue a raíz de la celebración de la Cumbre de la Tierra de 1992 cuando recibió el impulso decisivo. Pocos años después el potencial del SCP como vehículo para implementar la AG21L fue reconocido en la cumbre de Estambul de 1996, a través de la Agenda Habitat. Desde 1996 este programa se basa en el trabajo conjunto de UN-HABITAT y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA265. El programa SCP “trabaja a nivel de ciudad en colaboración con socios locales para fortalecer las capacidades para la planificación y gestión medioambiental” (UN-HABITAT & UNEP, 1999a, p. 11)<sup>266</sup>.
- **RedAL21.** Se trata de una iniciativa de la Secretaría Regional de ICLEI para América Latina y el Caribe para la promoción del desarrollo humano sostenible, que cuenta con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana. RedAL21 tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y sus comunidades para desarrollar procesos planificados de desarrollo humano sostenible. En coordinación con Asociaciones de Municipios e Instituciones de Capacitación y Desarrollo Local cuenta con nodos en Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú. Sus acciones se centran en la capacitación, el intercambio de experiencias e información entre los participantes (forman parte más de 70 gobiernos locales latinoamericanos), la asistencia técnica y la difusión de buenas prácticas e iniciativas que puedan desarrollar los gobiernos locales durante el programa de capacitación.

---

<sup>263</sup> UN-HABITAT es una agencia especializada de las Naciones Unidas con responsabilidad específica en vivienda, planificación y asuntos de desarrollo urbano. Su mandato cubre la ejecución de proyectos de cooperación técnica y la investigación. La sede general está en Nairobi (Kenya) y cuenta con oficinas regionales en Asia (Japón) y América Latina (Brasil).

<sup>264</sup> De este programa procede la metodología para la elaboración de la Agenda 21 Local que denominaremos SCP, y que será ampliamente analizada en el capítulo 5 del presente trabajo.

<sup>265</sup> Denominado en inglés UNEP (United Nations Environment Programme).

<sup>266</sup> El trabajo conjunto entre UN-HABITAT y el PNUMA está basado en un nuevo paradigma de la cooperación al desarrollo, “centrado en el partenariado, el aprendizaje mutuo y la asistencia mutua, compartiendo experiencias, con confianza en los recursos locales apoyados por los programas internacionales en su papel de facilitador” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 95). Posteriormente analizaremos cómo este enfoque tiene influencia en la propuesta metodológica.

Nuestra primera valoración es la duplicidad de esfuerzos en la comunidad internacional al coexistir iniciativas que, aunque con sus especificidades, presentan coincidencias patentes en su naturaleza y objetivos a perseguir.

### 4.3.2 El caso europeo

Una vez mostrada una imagen general de la situación a nivel mundial de los procesos de AG21L, se tratará con más detalle el caso europeo, ya que la mayoría de las AG21L que se tienen constatadas de manera oficial proceden de este continente. Y por su influencia en el debate y reflexión a nivel internacional sobre esta propuesta de desarrollo humano sostenible. En relación a las experiencias de Agenda 21 Local desarrolladas en otros continentes, la información está mucho menos sistematizada<sup>267</sup>. Estos procesos suelen venir enmarcados en alguno de los tres programas de apoyo expuestos en el apartado anterior.

Europa se constituye en el continente donde más experiencia y casos de aplicación de AG21L existen. No obstante esa situación no se da de forma homogénea para todos los países: precisamente las diferencias en cuanto a la tradición política ambiental y la autonomía de poder local han dado lugar a distintos grados de implantación y desarrollo de la AG21L -tanto cualitativa como cuantitativamente- (Gomila, 2000). Los países más avanzados en materia medio ambiental son por lo general los que más alto grado de desarrollo de la AG21L tiene, aunque esto no es condición suficiente. Estaríamos hablando de Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Alemania, entre otros. Nos obstante hay que destacar el caso británico, pues con una marcadamente pobre tradición en materia de política ambiental, tiene una apreciable implantación de procesos de AG21L y un gran número de interesantes y exitosas experiencias.

En el contexto europeo destaca especialmente el **Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas**, iniciado en 1993 y que descansa sobre dos pilares fundamentales: El **Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano**<sup>268</sup> y la **Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles** (*European Campaign for Sustainable Cities and Towns*). El Proyecto fomenta la sostenibilidad urbana en toda Europa, especialmente mediante el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas. Implica creatividad y cambio, y pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales. Pretende por ello influir en las políticas de urbanismo y medio ambiente a los niveles europeos estatal, regional y local, buscando nuevas capacidades y relaciones institucionales y organizativas.

---

<sup>267</sup> No ha podido obtenerse documentación procedente de evaluaciones regionales y en profundidad sobre el grado de implantación de la Agenda 21 Local en otros continentes diferentes del europeo.

<sup>268</sup> El Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano pertenece a la DG XI, unidad D3 de la Comisión Europea.

Los objetivos planteados para la primera fase del proyecto (período 1993-1996) fueron:

- contribuir a una mayor reflexión sobre la sostenibilidad de las zonas urbanas europeas
- fomentar un amplio intercambio de experiencias
- difundir las mejores prácticas de sostenibilidad a nivel local y, a largo plazo
- formular recomendaciones que influyan en la política local, regional, de los Estados miembros y de la UE, tal como se pedía en la Resolución del Consejo de 1991.

La segunda fase, presentada en la Conferencia de Lisboa, se centró en la implantación de los principios fijados en la carta de Aalborg, iniciando y llevando a cabo un proceso Agenda 21 Local y estableciendo el plan de viabilidad local. Con ello se pretendía conseguir un doble objetivo: implantar la Agenda 21 (Río 92) y la Agenda Habitat<sup>269</sup> (Estambul, 1996).

La Campaña de Ciudades y Pueblos Sostenibles Europeos<sup>270</sup> sirve de nexo entre las políticas elaboradas por el Grupo de Expertos de Medio Ambiente Urbano y las actuaciones de los municipios en la práctica. La campaña, organizada por el ICLEI, se inició al final de la primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca) entre el 24 y el 27 de mayo de 1994. En dicha conferencia ochenta entidades locales firmaron la “Carta de Aalborg”, por la que se comprometieron a cumplir el Programa 21 Local o procesos similares y a elaborar planes de acción locales de desarrollo sostenible y a largo plazo. En la actualidad son más de 2500 entidades locales las que se han adherido a dicha carta<sup>271</sup>.

En el Informe sobre Ciudades Sostenibles Europeas (1996), el Grupo de Expertos abogó principalmente por la capacitación de las autoridades locales para gestionarse a sí mismas y sus municipios de forma más sostenible. Dicho informe sirvió de documento de referencia en la Segunda Conferencia sobre Ciudades

---

<sup>269</sup> Los seis compromisos adoptados en la Agenda Habitat son: gestión medioambiental, desarrollo social y erradicación de la pobreza, desarrollo económico, refugio, gobernanza y cooperación internacional.

<sup>270</sup> La Campaña recibe el apoyo financiero de la Comisión Europea DG XI, de la ciudad de Aalborg, Dinamarca y Landhauptstadt Hannover. Son socios de la misma: CEMR, EUROCITIES, ICLEI, FMCU, OMS, la Oficina de la Campaña, el Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano y la ciudad de Aalborg.

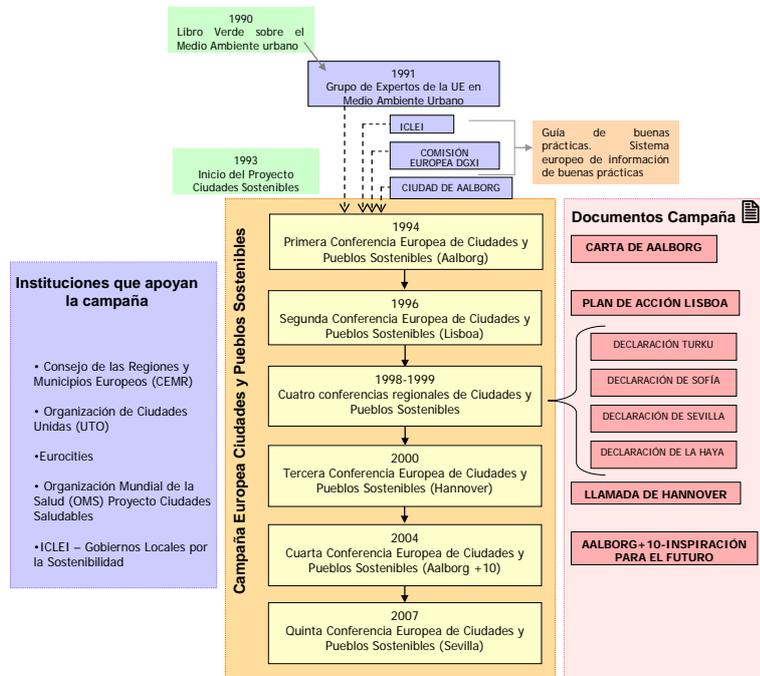
<sup>271</sup> Datos actualizados a 10 de febrero de 2007 que han sido extraídos de la página web oficial de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. La campaña se constituye en la actualidad en la iniciativa más amplia existente en Europa para el desarrollo local sostenible y la Agenda 21 Local.

Sostenibles Europeas, celebrada en Lisboa (Portugal) entre el 6 y el 8 de octubre de 1996 y que culminó con el "Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción".

Tras diversas conferencias regionales, en febrero del año 2000 tuvo lugar la Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles en Hannover (Alemania). En dicha conferencia se elaboró el documento *Hannover Call for European Municipal Leaders at the Turn of the 21<sup>st</sup> Century*. Los socios de la campaña presentaron su estrategia para la siguiente fase de la campaña y elaboraron el borrador de una propuesta de decisión para el Parlamento Europeo y el Consejo en un marco comunitario para la cooperación, de cara a promover un desarrollo urbano sostenible.

*"No podemos ignorar que el modelo de vida europeo se consiguió en parte a través de la explotación de los desfavorecidos. La explotación de la mano de obra barata y de la naturaleza en los países en vías de desarrollo tiene que ser un asunto importante para todas las ciudades y municipios europeos si se quieren reducir sus 'huellas ecológicas', por ejemplo, su demanda de recursos de otras partes del mundo." (Declaración de Hannover 2000)*

Fig. 4.2.: Historia de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles



Fuente: elaboración propia basada en ICLEI

La Campaña de Ciudades y Pueblos Sostenibles se ha convertido en el soporte de mayor envergadura con que los municipios cuentan y a raíz de la misma se han ido creando y desarrollando redes de municipios, de carácter nacional o internacional<sup>272</sup>. La adhesión a la campaña pasa por la firma de la Carta de Aalborg. Dicho documento fija el marco de acción de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, recogiendo los principios genéricos que todas las autoridades locales y regionales que la firman se comprometen a poner en acción. En línea con el capítulo 28 de la Agenda 21 y el V Programa Marco de la UE, la Carta aboga por incrementar la cooperación entre autoridades locales y asumir la responsabilidad, comprometiéndose a los firmantes a llevar a cabo planes de acción para alcanzar el desarrollo sostenible a largo plazo a nivel local para 1996 (o fechas posteriores para los municipios que la han firmado después). Dichos compromisos, sin embargo, no son vinculantes, de ahí que exista actualmente un vacío a la hora de evaluar y certificar el grado de cumplimiento de los mismos.

También cabe destacar que no todos los municipios europeos que están desarrollando AG21L han firmado la carta de Aalborg, lo que dificulta aún más el seguimiento de las experiencias prácticas.

Un apoyo al desarrollo de las AG21L en Europa y una de las razones por las cuales se han difundido estos planteamientos ha sido el V Programa de la UE en materia medioambiental. El 1 de enero de 1993 entraba en vigor el **V Programa de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Hacia un desarrollo sostenible***. Se trataba de una estrategia operativa, a nivel de la Unión Europea y su proyección en el mundo, de las propuestas encuadradas en la Agenda 21 y en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992.

El V Programa introdujo como novedades esencialmente tres aspectos:

1. El enfoque de precaución, que intenta evitar los problemas antes de que surjan.
2. El principio de subsidiariedad, que trata de adaptar las medidas a las diferentes realidades regionales, comarcales, locales, etc.
3. El principio de corresponsabilidad, que implica compartir la responsabilidad que se tiene, desde la escala mundial a la personal. El punto clave es la participación del ciudadano en las decisiones a través de grupos sociales relevantes.

---

<sup>272</sup> Algunos analistas consideran la conferencia de Sevilla de 2007 como una conferencia que ha tenido bajo perfil político y en la que no se han logrado compromisos concretos. En el documento aprobado en la conferencia "Llevando los compromisos a las calles" (conocido como "El espíritu de Sevilla"), los gobiernos locales se comprometen a establecer indicadores locales en relación a los compromisos adquiridos, y a realizar revisiones para llevar a cabo un seguimiento de los progresos conseguidos. también se comprometen a poner a disposición de los ciudadanos los compromisos adquiridos.

No obstante, el V Programa también ha sido objeto de críticas por plantear, bajo los postulados de la economía ambiental, la incursión de costes económicos por las medidas de protección medioambiental y en pro del desarrollo humano sostenible que deban adoptarse.

En la actualidad está vigente el VI Programa Marco Comunitario en Materia de Medio Ambiente (2002-2012), que “tiene como objetivo lograr una disociación entre las presiones medioambientales y el crecimiento económico, manteniendo la coherencia con el principio de subsidiariedad y respetando la diversidad de condiciones de las distintas regiones de la Unión Europea” (apdo. (8) del preámbulo del Programa). En el artículo 7, apdo. f) se explicita como objetivo y ámbito prioritario de actuación, a nivel del medio ambiente urbano, el fomento del Programa [agenda] 21 Local.

Otro documento de refuerzo a nivel europeo del desarrollo sostenible a escala local es la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2001 y revisada en junio de 2006. En ella reconoce el importante papel del nivel local para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel global, instando a la promoción de la Agenda 21 Local como instrumento para la sostenibilidad:

*“Con respecto al importante papel de los ámbitos local y regional para el logro del desarrollo sostenible y la acumulación de capital social, el objetivo general es formar en las zonas urbanas y rurales comunidades sostenibles en las que los ciudadanos vivan y trabajen y creen conjuntamente una calidad de vida elevada. Han de seguir fortaleciéndose y promoviéndose planteamientos como el de la Agenda Local 21 y otros procesos con amplia participación pública. Debe invitarse a los ayuntamientos y ciudades a firmar y aplicar los Compromisos de Aalborg. Esas actividades deberían contar con el apoyo de redes de niveles diversos.” (Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, art. 29, 2006).*

Como dato ilustrativo, España está a la cabeza en cuanto a número de municipios firmantes de la Carta de Aalborg, aunque ello no se traduce en una implantación del proceso ni da idea de la calidad del mismo<sup>273</sup>. Debería realizarse también un análisis del porcentaje de población que sobre cada país suponen los municipios pertenecientes al mismo y que han firmado la carta. Seguramente proporcionaría una información mucho más interesante del alcance real de la AG21L, puesto que algunos países tienden a concentrar su población en áreas urbanas o tienen un número de habitantes y de municipios más reducido.

---

<sup>273</sup> 1063 municipios, mancomunidades, diputaciones y regiones en febrero de 2007, según datos de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, lo que la sitúa en el segundo país europeo en municipios firmantes tras Italia.

#### 4.4 QUINCE AÑOS RECORRIDOS: LECCIONES APRENDIDAS

*“La Agenda 21 Local no debería ser una actuación política concreta, sino un proceso continuo que involucre a la población en el conjunto de la política ambiental y en la elección de los esquemas de desarrollo presentes y futuros de la comunidad.” (Font y Subirats, 2001)*

Como venimos argumentando, la Agenda 21 Local es una potente herramienta para avanzar en el camino hacia la sostenibilidad. A lo largo de estos quince años de impulso de la AG21L, como hemos expuesto en el apartado anterior, ha habido un mediano desarrollo de esta iniciativa a nivel cuantitativo (teniendo en cuenta los ambiciosos objetivos del capítulo 28 de la Agenda 21 y su desarrollo casi mayoritario en Europa); se ha venido reflexionando así mismo sobre las mejores pautas metodológicas y técnicas para abordar el proceso; se ha investigado también de manera profunda sobre todos los componentes que hemos descrito anteriormente como definitorios de la AG21L, desde diversas disciplinas y campos del saber. Sin embargo, ¿por qué el limitado impacto de esta iniciativa en términos cualitativos? 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<sup>274</sup>. ¿Qué podemos aprender de las experiencias desarrolladas en diversos continentes, en contextos diferentes?

Llegados a este punto es necesario resaltar que esta valoración del grado de éxito de la AG21L 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, nos ayuden a describir e interpretar los elementos más relevantes de su puesta en marcha.

##### 4.4.1 Dificultades y retos en la aplicación práctica de la AG21L

A continuación se exponen las principales dificultades existentes en la aplicación práctica de la AG21L y los retos y desafíos que se presentan, de forma que puedan identificarse los factores clave que condicionan el éxito<sup>275</sup> de esta iniciativa, tanto

---

<sup>274</sup> Recordamos aquí los estudios existentes citados, 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.

<sup>275</sup> El término éxito es ciertamente ambiguo. No se refiere aquí, en términos cuantitativos, al número de iniciativas AG21L que se han puesto en marcha, pues ya hemos expuesto lo que en la práctica está ocurriendo: procesos que no se inician de verdad, AG21L simbólicas, etc.... Precisamente hablaremos de éxito cuando sea posible transversalizar el desarrollo humano

los que hemos denominado factores exógenos (externos al proceso concreto AG21L), como los que hemos acuñado con el nombre de endógenos (ligados a este proceso, a escala municipal).

Tabla 4.3: Dificultades y obstáculos identificados en las Agendas 21 Locales

COMPONENTE DE LA AG21L	DIFICULTAD / OBSTÁCULO IDENTIFICADO
<p>Enfoque integrado de las actuaciones hacia el desarrollo humano sostenible y especial atención a la protección del medioambiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sesgo medioambientalista: no hay interdisciplinariedad real, se abordan poco los aspectos de justicia social y economía sostenible. Este sesgo se deja ver también en los Planes de Acción.</li> <li>- No existe en realidad una política de sostenibilidad en todas las políticas municipales (sostenibilidad como marketing o estética, incoherencias en las políticas existentes, etc.). Esto revierte, por ejemplo, en la incoherencia entre la planificación territorial bajo criterios de sostenibilidad y desarrollos urbanísticos que no son "sostenibles". O que los recursos económicos suelen emplearse en infraestructuras.</li> <li>- Más que estrategia de sostenibilidad, la AG21L suele convertirse en acciones aisladas.</li> <li>- Los reajustes generados son normalmente sectoriales, no intersectoriales.</li> <li>- No se diagnostica la ciudad como un ecosistema o un todo orgánico.</li> <li>- La financiación de los municipios suele ser, aparentemente, poco coherente con los planteamientos de sostenibilidad: viene dada por la venta de suelo, el desarrollo de planes urbanísticos, el impuesto de matriculación...</li> <li>- Las líneas de financiación suelen ser sectoriales y no estar coordinadas entre sí.</li> <li>- Falta de sensibilidad de las cuestiones sociales en la base de la planificación urbana de la ciudad.</li> <li>- Los estudios para los planeamientos urbanísticos y planes ordenación suelen ser incompletos y sectoriales. La AG21L debe aportar los datos para que se desarrollen de forma más consolidada.</li> <li>- Falta sensibilidad ambiental en medios de comunicación, entidades financieras, etc.</li> <li>- Los grupos involucrados en la AG21L tienen dificultades de pasar de una focalización puramente medioambiental o local al desarrollo de un discurso crítico que una lo local con lo global (Doak, 2000)</li> <li>- La dificultad de integrar la política y acción de la AG21L en la política y prácticas del día a día, tanto de un rango de autoridades y agencias del sector público como de otras organizaciones de <i>stakeholders</i> (Doak, 2000)</li> </ul>

sostenible en la realidad municipal, a todos los niveles (desde cambios hacia conductas ciudadanas más ecológicas, hasta la forma de elaborar las políticas a nivel local). Como definimos en la Introducción del presente documento, éxito medido como la consecución de resultados a largo plazo que hagan patente el desarrollo humano sostenible a escala local.

<p><b>Voluntad y compromiso claros por parte de la autoridad local.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de liderazgo político y de consenso dentro de los ayuntamientos.</li> <li>- La AG21L es de cumplimiento voluntario, así que no suele ser respaldada políticamente (Garrido 2005)</li> </ul>
<p><b>Nuevas formas de participación y toma de decisiones.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débil tradición participativa y limitada tradición de responsabilidad colectiva.</li> <li>- La mayor parte de la población desconoce los conceptos técnicos y ni siquiera los efectos de sus actuaciones.</li> <li>- Dificultades de comunicación entre la administración y la ciudadanía. (Doak, 2000))</li> <li>- Modelos de vida y trabajo que dejan poco tiempo disponible para incorporarse a los procesos de participación (Perera, 2004)</li> <li>- Altamente complicado conseguir la implicación de ciudadanos individuales (Perera, 2004)</li> <li>- No se invierte lo suficiente (medio económicos, materiales y humanos) en los procesos participativos frente a otras dimensiones (Perera, 2004)</li> <li>- Es difícil preparar una información rigurosa pero comprensible para todos los ciudadanos (lenguaje adecuado)</li> <li>- Falta de transversalidad en el ámbito educativo: sesgo medio ambientalista y escasa visión global.</li> <li>- Miedo a que los procesos informativos pasen a ser comunicaciones abiertas y sin complejos, basadas en la reflexión y la toma de conciencia. (Garrido 2005)</li> <li>- Déficit en la formación de técnicos y políticos.</li> <li>- No siempre se conciben los planes de acción con la participación de todos.</li> <li>- Grupo ambientales y otros actores que participan mediante la propuesta demagógica y no mediante la propuesta rigurosa y viable.</li> <li>- procesos participativos desequilibrados cuando diferentes colectivos ejercen presión, inhibiendo la participación de otros (Perera, 2004)</li> <li>- Rigidez administrativa en ayuntamientos grandes.</li> <li>- Las mujeres y las minorías étnicas en particular suelen estar desgraciadamente poco representadas a la hora de aplicar herramientas de corte participativo, aunque sean nuevas y mejoradas (Mittler, 2001).</li> <li>- El limitado rango de intereses a menudo implicados: los participantes son a menudo seleccionados por su 'aceptabilidad' o debido a su nivel de actividad existente (Doak, 2000)</li> <li>- Conflictos de interés, algunos de los cuales no se pueden resolver con la construcción de consensos (Doak, 2000)</li> <li>- La variable y/o escasa contribución de las organizaciones empresariales (Doak, 2000; Tomás, 2004; Garrido, 2005; Selman, 1998)</li> </ul>

<p><b>Subsidiariedad y Responsabilidad compartida.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No está definido el rol de las entidades supramunicipales: ¿colaboradoras, directoras, reguladoras...? ¿quieren monopolizar?</li> <li>- Principio de subsidiariedad difícil de conseguir: no se reconoce en el fondo el papel y no se cede poder a lo local. Muchas decisiones concernientes a lo local se toman en otros niveles. Tampoco hay apoyo financiero sólido. Faltan recursos técnicos, materiales y económicos (posibilidades bajas de resolver los problemas desde lo local).</li> <li>- Dificultad de conectar o compatibilizar la planificación municipal con la supramunicipal. El nivel local tiene limitaciones porque las competencias sobre las políticas económicas y sectoriales suelen venir de niveles supramunicipales (Tomás, 2004)</li> <li>- Difícil coordinación y comunicación de las diferentes iniciativas AG21L entre los diferentes niveles de toma de decisión (Doak, 2000)</li> </ul>
<p><b>Transparencia y rendición de cuentas.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miedo a la democracia participativa.</li> <li>- Dinámicas arraigadas de clientelismo, corrupción y escasa rendición de cuentas.</li> </ul>
<p><b>Relaciones de partenariatado.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difícil colaboración con grupos de oposición en una política de ciudad</li> <li>- Cooperación interna difícil cuando hay inestabilidad política.</li> </ul>
<p><b>Aproximación sistémica y visión holística.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconocimiento de los procesos de globalización y no integración en las políticas locales.</li> <li>- Falta de conexión entre los retos globales y los problemas limitados al ámbito local (Garrido, 2005)</li> </ul>
<p><b>Equidad y Justicia intra e intergeneracional.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En riesgo cuestiones de justicia social (igualdad oportunidades, libertad, mantenimiento servicios públicos) al desarrollar modelos de ciudad sectorizados y con patrones de accesibilidad liderados por el automóvil.</li> <li>- Poca conciencia en justicia social a nivel mundial.</li> <li>- los mercados financieros que gobiernan el flujo de capital y las inversiones no están controlados democráticamente (Declaración de Hannover, 2000)</li> </ul>
<p><b>Visión a largo plazo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elecciones cada cuatro años, visión cortoplacista.</li> <li>- Difícil ver resultados a corto plazo: desilusión.</li> </ul>
<p><b>Proceso de aprendizaje.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La perentoriedad y urgencia por resolver problemas cotidianos exigidos por los ciudadanos resta capacidad de reflexión, debate, participación y planificación (sobre todo en municipios pequeños y medianos).</li> </ul>

Necesidad de una planificación y control del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos de realimentación continua poco sistematizados.</li> <li>- Validez cuestionada y revisión difícil de los planes de acción por ser generalistas y con objetivos no medibles.</li> <li>- Los planes de acción adolecen de considerar y evaluar opciones estratégicas alternativas.</li> <li>- Poco aplicada la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes municipales.</li> <li>- La dificultad de pasar de la fase de 'elaborar bonitos planes' a la implementación política concreta. (Mittler, 2001)</li> <li>- Prima una vocación planificadora y programática a partir de un exhaustivo diagnóstico territorial. Los diagnósticos son informes meramente técnicos (Garrido, 2005)</li> <li>- Dificultades a la hora de encontrar indicadores y sus correspondientes fuentes de verificación (indicadores adecuados y fiables) (Garrido, 2005)</li> <li>- Las AG21L no suelen pasar de las primeras fases. Los diagnósticos suelen ser excesivamente cuidadosos, los planes de acción muy ambiciosos, pero no llegan a aplicarse</li> </ul>
--	---

*Fuente: Elaboración propia a partir de Plass y Giralda (2002) y del resto de autores referenciados*

Además de los obstáculos que dificultarían en desarrollo de un proceso Agenda 21 Local en toda su plenitud -según las componentes definidas con anterioridad-, se han identificado una serie de factores que denominaremos exógenos y que influyen en el desarrollo de los procesos Agenda 21 Local:

- El Programa 21 resultante de la UNCED **no es vinculante** desde un punto de vista legal, pero para los gobiernos nacionales debería ser una obligación política y moral<sup>276</sup>. Cuando descendemos al nivel local, se observa que la AG21L participa de la misma característica: su aplicación no es obligatoria y puede convertirse en una mera declaración de intenciones. Esta a la vez su potencialidad y su mayor debilidad, puesto que una imposición o un control penal de su aplicación podría condicionar y manipular el proceso, que parte de una adhesión y compromisos voluntarios.
- La **existencia de una estrategia a nivel nacional** potencia el desarrollo de las Agendas 21 Locales por cuanto crea un marco de apoyo institucional y económico (Coenen, 2001). Ídem según el estado y evolución de la política en materia medioambiental (en general, en países más avanzados, mayores logros cualitativos).
- La **forma de construcción de las políticas públicas**. Desde los estilos de acción-reacción ante los problemas (desarrollo de marcos regulatorios más

<sup>276</sup> Tal y como el Programa "Local Agenda 21 Guidance & Training" de ICLEI expone en su apartado "The Local Agenda 21 Mandate".

regulativos, correctivos y de arriba-abajo) hasta marcos más abiertos donde participan una pluralidad de actores (Subirats, 2000).

- La situación de bienestar de los países del Norte confiere una **particular visión de lo que significa el desarrollo humano sostenible**, que influye muchas veces sobre las percepciones y visiones de sostenibilidad del Sur: el Norte sigue basando su desarrollo en la economía de mercado<sup>277</sup> y se sigue identificando la calidad de vida con modelos no sostenibles. Los modelos de crecimiento introducen graves déficits de sostenibilidad: movilidad, expansión urbana, requerimientos energéticos, consumo recursos, etc. En la economía basada en el consumo se considera positivo, por ejemplo, un consumo de energía cada vez mayor (progreso), por lo que las estrategias para reducirlo tienen en la realidad impacto limitado. ¿Es posible desde el ámbito municipal cambiar la tendencia en los modelos de producción y consumo a nivel mundial? (Plass y Giralda, 2002)

*“Los límites de la AG21L son, de hecho, no tanto límites del proceso mismo, sino del clima económico, legislativo y político insostenible en el cual la Agenda 21Local está intentando florecer.” (Mittler, 2001).*

- La mayoría de las **pautas metodológicas** en la que se basan muchos procesos de AG21L de países del Sur provienen de planificadores y técnicos del Norte, con una forma de entender la planificación que, aunque considera cada vez más los procesos de abajo a arriba, no propugna cambios reales en la gobernanza.
- El **papel de los gobiernos locales** es muy **pequeño** frente a la enorme fuerza del mercado y frente a otras instancias supramunicipales cuyas acciones influyen en el nivel local. Sin embargo sí se percibe la AG21L como una oportunidad para una autonomía real del nivel local (Coenen, 2001).

Ciertamente podemos encontrarnos ante un panorama desolador, desde un punto de vista purista, si valoramos el grado de éxito de las Agendas 21 Locales puestas en marcha hasta la fecha<sup>278</sup>. Sin duda la imagen de una Agenda 21 Local ideal nos ayuda en el análisis de lo llevado a cabo durante estos años; pero puede por otro lado hacernos un flaco favor, si nuestros criterios de análisis no incorporan lo que

---

<sup>277</sup> Que, paradójicamente, tiene unos efectos medioambientales adversos sobre los países más empobrecidos. Y en general, sobre todo el planeta.

<sup>278</sup> Existen numerosos estudios a nivel internacional, nacional y regional sobre el progreso e impacto de la A21L (entre otros: ICLEI, 1997 y 2001) que muestran que la mayoría de Agendas 21 Locales que se inician no progresan como se esperaría; es cierto que no podemos esperar un cambio de rumbo de forma rápida e integral, pero nuestra experiencia nos permite afirmar que, tras el impulso original, son muy pocos los municipios que consiguen institucionalizar el proceso A21L, que hemos definido anteriormente mediante doce dimensiones básicas.

propugnamos en la presente investigación: procesos de cambio social continuo, basados en la adaptación y el aprendizaje, inmersos en elevados ambientes de incertidumbre.

Es decir, llevar a cabo el análisis de procesos que en su concepción son de horizonte temporal largo, ampliamente basados en transformaciones de tipo sociopolítico, mediante la observación de fenómenos con una perspectiva temporal corta, puede dar lugar a conclusiones erróneas. Trataremos, por tanto, de que las lecciones aprendidas a través de numerosas Agendas 21 Locales 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 ha centrado en identificar las dificultades y obstáculos más comunes en los procesos Agenda 21 Local, de forma que pueda arrojar alguna luz sobre los factores o elementos centrales de una AG21L como instrumento para la gobernanza democrática. A partir de los análisis anteriores, destacamos a modo de resumen algunas de las **dinámicas propias de contextos urbanos que dificultan el progreso de las AG21L**<sup>279</sup>:

- 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 lo 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 o favorece la realización de boicots a los órganos elegidos democráticamente. Esto contribuye a que se generen 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

---

<sup>279</sup> Identificadas por diversos autores (entre ellos: Doak, 2000; Garrido, 2005; Learning Community, 2006; Mittler, 2001; Perero, 2004; Plass y Giralda, 2002; Selman, 1998; Tomás, 2004) y desde nuestra propia experiencia.

desequilibrados, donde diferentes colectivos ejercen presión, inhibiendo la participación de otros.

- La AG21L 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 AG21L 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 estratégico 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 AG21L suele ser limitado. Los participantes son a menudo seleccionados por su disponibilidad. Suele ser escasa la contribución de las organizaciones empresariales a las iniciativas AG21L, 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 a título individual, 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 AG21L, es muy común que cunda la desilusión y la desconfianza entre los ciudadanos. A esto se une que La AG21L 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 suficiente 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 intangibles como el conocimiento, las relaciones sociales y el empoderamiento.

#### 4.4.2 Factores endógenos y exógenos en la AG21L

Los obstáculos identificados permiten definir una serie de variables que consideramos clave en estas iniciativas y que agruparemos bajo la denominación de factores endógenos. Han sido identificados como condicionantes del desarrollo de una Agenda 21 Local y que actúan como elementos diferenciadores de los contextos donde se ponga en marcha el proceso: 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 AG21L.

También fueron sido identificadas anteriormente una serie de variables de procedencia externa al entorno donde se desarrolla un proceso Agenda 21 Local y que se consideran tienen influencia sobre el mismo. De entre estas variables, que hemos denominado exógenas, destaca especialmente la referida a la procedencia y enfoque adoptado en las metodologías existentes de Agenda 21 Local.

Tabla 4.4: Factores endógenos diferenciadores de los procesos AG21L

Variable	Descripción
Origen de la iniciativa de la AG21L	Si procede del gobierno local, de grupos ciudadanos o de agentes externos: públicos, procedentes de administraciones supramunicipales; o privados, bien lucrativos, como empresas o no lucrativos como universidades, por ejemplo. Este origen puede condicionar en gran medida el proceso. Son especialmente relevantes la claridad y realismo en los objetivos, así como la honestidad del agente impulsor para no crear falsas expectativas.
Estructura y organización administrativa municipal	Capacidad de modernización de la administración local (garantizar la horizontalidad) (Garrido, 2005). Capacidad administrativa adecuada a nivel local, posibilitando la devolución efectiva de poder y proporcionando una alta calidad en los servicios públicos (Gercheva, 2003).
Voluntad, compromiso y liderazgo político	La asunción política de la necesidad de adecuar el desarrollo del municipio a los criterios de sostenibilidad debe extenderse a todos los grupos políticos del municipio, estén gobernando o en la oposición. Está demostrado que el impulso político de todos los partidos junto al apoyo supramunicipal es una de las variables que favorecen el proceso AG21L (Plass y Giralda, 2002). Sólo garantizando el <u>consenso político</u> se superan algunas posibles situaciones de riesgo: de ser exitoso, los partidos de la oposición podrían pensar que el proceso participativo favorece política y electoralmente al que gobierna; no todos los partidos coincidirán con la propuesta ideológica de la AG21L; teniendo en cuenta el cortoplacismo, en sistemas democráticos que cada tres o cuatro años suelen llevar a cabo cambios en su representación política, debe asegurarse un compromiso compartido por todos los grupos políticos.
Políticas e instrumentos legislativos locales orientados al desarrollo humano sostenible	Existencia de políticas en materia de sostenibilidad. En este sentido, experiencias previas a la AG21L (existencia de estrategias locales en clave de sostenibilidad), orientación de las políticas/estrategias si las hubo, etc. Existencia de ordenanzas medioambientales y de otra índole. Existencia de reglamento de participación ciudadana. Capacidad de aplicación de normativas y legislación supramunicipal en materia de sostenibilidad. Coherencia de las políticas públicas, integración del desarrollo humano sostenible en las mismas. Posibilidad de que exista o se cree un marco legal y regulatorio para un desarrollo local descentralizado y efectivo y una buena gobernanza local (Gercheva, 2003)

<b>Realidad local</b>	Tendencias demográficas, situación socioeconómica, situación del medio ambiente, posibles problemas de exclusión son algunas de las variables sociales que afectarán al planteamiento y desarrollo de la AG21L Debilidad o fortaleza del movimiento asociativo
<b>Concienciación de la población</b>	No sólo es influyente el grado de conocimiento/desconocimiento sobre lo que es el desarrollo humano sostenible <sup>280</sup> por parte de la corporación local y del cuerpo técnico, sino también de la ciudadanía en general. Estrategias de información y sensibilización existentes.
<b>Presencia de capital humano y social</b>	Existencia/fomento de enfoques participativos en la toma de decisión y la política local. Tradición participativa del entramado social y experiencia de la corporación local en participación, así como la existencia de espacios e instrumentos para la participación.
<b>Apoyo ciudadano</b>	El apoyo está directamente vinculado con la sensibilidad ciudadana hacia las cuestiones del desarrollo humano sostenible. Son variables que favorecen la AG21L: tanto el apoyo de asociaciones con presencia en el territorio como la participación de un número amplio de ciudadanos incorporados a título individual (Plass y Giralda, 2002)
<b>Dimensión del municipio y carácter urbano/rural del mismo. Los modelos territoriales</b>	El tamaño del municipio (tanto el nº de habitantes como la extensión del término municipal) condicionan infinidad de cosas: complejidad de las dinámicas socioeconómicas, políticas, ambientales; facilidad o no para la puesta en marcha de procesos participativos; capacidad de obtención de recursos, etc.
<b>Grado de comunicación y coordinación con diferentes administraciones públicas</b>	Necesaria aplicación del principio de subsidiariedad. Capacidad de influencia en niveles supramunicipales e influencia recibida de los mismos.
<b>Existencia de equipos técnicos de apoyo y características de los mismos</b>	Bajo la premisa de que deberían ser lo más interdisciplinarios posibles, influirá la combinación de técnicos de la corporación local y expertos externos que se haya dado.
<b>Disponibilidad de recursos, principalmente económico-financieros</b>	Grado de autosuficiencia del municipio, dependencia de fondos públicos.

*Fuente: elaboración propia*

<sup>280</sup> En el ámbito de la sostenibilidad es especialmente importante el grado de concienciación ecológica de la población. En relación a la voluntad, compromiso y liderazgo político, a pesar de la significación que tiene el gobierno local, lo que debería haber es voluntad explícita por parte de todos los actores de la esfera local de asociarse y trabajar juntos (Romero, 2004, p. 32).

Tabla 4.5: Factores exógenos en los procesos AG21L

Variable	Descripción
Existencia de políticas y estrategias nacionales de apoyo a los procesos AG21L	De existir, favorecen la consecución de procesos AG21L a escala local, puesto que ofrecen soporte, materializado la mayoría de veces en recursos económicos. También desde el nivel estatal pueden eliminarse las barreras administrativas que dificultan una implantación efectiva de iniciativas AG21L (Verschure and Tuts, 2004, p. 255).
Carácter no vinculante de la AG21L	Al no ser de obligado cumplimiento, esto no favorece la implantación de la AG21L; aunque por otro lado permite que surja con más facilidad desde procesos de abajo a arriba.
Influencia del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico	Su influencia hace que en la toma de decisiones (particularmente en la implementación de políticas), se prime esta dimensión frente a otras del desarrollo humano sostenible.
Procedencia/origen y enfoque de las metodologías de AG21L	Como hemos argumentado en el Capítulo 3, las metodologías con enfoque de planificación y gestión orientado al proceso de desarrollo son favorecedoras en mayor medida de procesos Agenda 21 Local.
Poder real de los gobiernos locales	Está íntimamente relacionado con el grado de descentralización y de subsidiariedad existente.
Concurso de organismos internacionales	Esta variable hace referencia a la influencia de los agentes e instrumentos de cooperación internacional. Tanto los que favorecen la implantación de procesos Agenda 21 Local, como de otra índole, que pueden generar impacto positivo o negativo sobre la gobernanza democrática local o sobre la consecución de procesos de desarrollo humano sostenible.
Impacto de la globalización	Visualizados especialmente en las variables socioeconómicas y políticas, ejercen una influencia muchas veces elevada, ya que el desarrollo humano sostenible propone un modelo de desarrollo multidimensional, que trasciende los aspectos puramente medioambientales.

*Fuente: elaboración propia*

Podemos considerar que este listado de factores endógenos y exógenos es una aportación original de la presente tesis doctoral, cuya pretensión es servir de

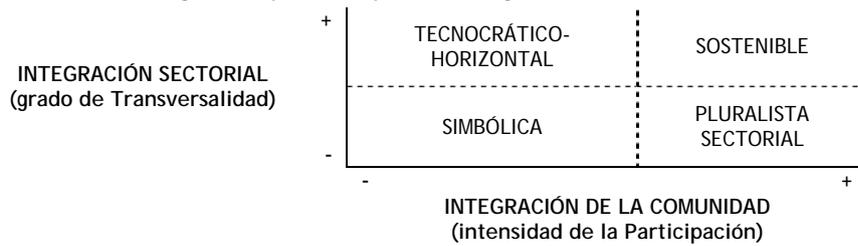
marco de referencia para valorar los aspectos que se consideran esenciales en la promoción del desarrollo humano sostenible a escala local.

Finalmente, podemos destacar desde otra perspectiva de análisis (tomando la propuesta de Font, 2000) dos aspectos que marcan las diferencias entre las experiencias llevadas a cabo y que se refieren a dos de las componentes de la AG21L que la definen: el **grado de transversalidad (integración sectorial)** y la **intensidad de la participación (integración de la comunidad en el proceso)**. Respecto a la participación, Font hace referencia a cuatro aspectos esenciales: (1) función: distinguiendo la participación de tipo consultivo, decisivo o de cogestión; (2) alcance: hace referencia a las cuestiones tratadas en los órganos de participación creados desde lo más local hasta temas globales; (3): autogeneración: refiriéndose a la capacidad de crear capital social y de generar nuevas sinergias participativas y (4) efectividad: si realmente la participación tiene impacto real en el diseño e implementación de estrategias de sostenibilidad (Font, 2000, p. 24). En cuanto a la integración sectorial, englobaría los siguientes aspectos: compromiso político sólido, conjunto de mecanismos de coordinación y cogestión intersectorial, equipo multidisciplinar de técnicos altamente cualificados y un mínimo de disponibilidades presupuestarias (Font, op. cit., p. 24).

Este análisis de Núria Font engloba algunos de las variables de contexto identificadas en el cuadro anterior. A partir de la integración sectorial y de la integración de la comunidad propone cuatro tipos de respuesta a la Agenda 21 Local que nos permiten identificar aquellas AG21L de carácter:

- simbólico o superficial, con un bajo o nulo compromiso real con la sostenibilidad. Se trataría de AG21L con una muy baja participación y con un bajo grado de transversalidad.
- pluralista-sectorial, puesto que promueve la participación pero no aborda lo suficientemente la integración sectorial. Este sería el comportamiento más frecuente.
- tecnocrático-horizontal, donde la mayor responsabilidad recaería sobre técnicos y expertos, con baja implicación de la comunidad, aunque sí hubiera un mayor enfoque de integración sectorial.
- esta sería la AG21L que verdaderamente promovería una transformación efectiva hacia la sostenibilidad

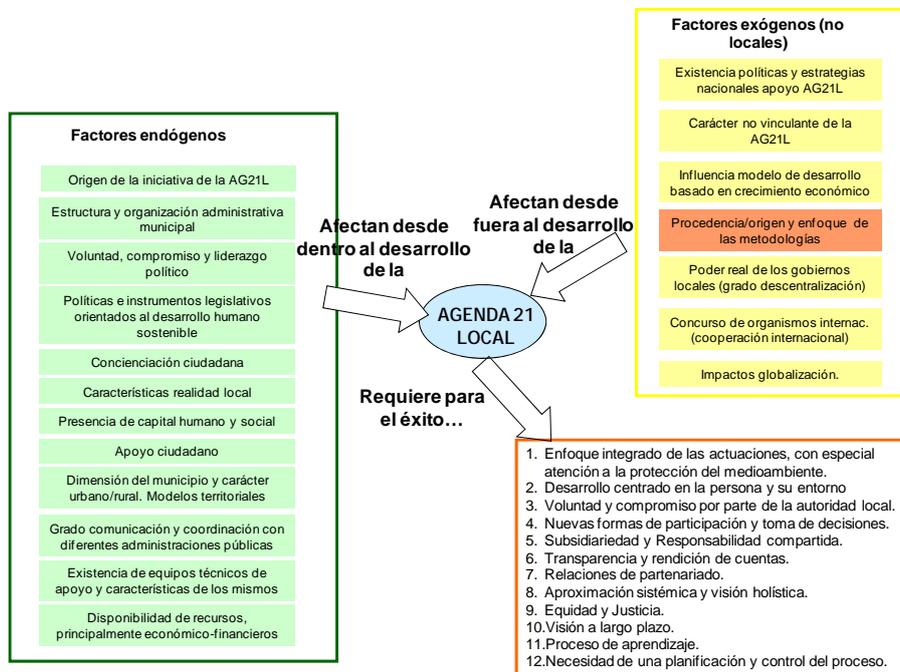
Fig. 4.3: Tipos de respuesta a la Agenda 21 Local



Fuente: Font, 2000, p. 25

Estas posibilidades de comportamiento ofrecen un interesante marco para analizar las experiencias de AG21L y también nos ayudan a valorar hasta qué punto la iniciativa AG21L ha trascendido del discurso a la acción.

Fig. 4.4: Variables definitorias y de afección en la AG21L



Fuente: elaboración propia

A modo de resumen la figura 4.4 muestra las variables que definen la AG21L y las que afectan al desarrollo de la misma. Esta figura no muestra ninguna relación

entre variables, aunque por supuesto son múltiples las interacciones y dependencias entre las mismas.

#### 4.5 LA CONTRIBUCIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA.

*“Pero siendo fundamental la dimensión ecológica, el proceso en que se debe sustentar una estrategia de desarrollo sostenible es eminentemente social. Este proceso viene guiado por los valores (que definen los objetivos y son fundamentales en la selección de los medios) y condicionado por relaciones sociales y de poder (que afectan a las decisiones), por estructuras productivas y conocimiento (que limitan la trayectoria económica susceptible de ser construida) y por interdependencias espaciales (que afectan a las relaciones externas). Su materialización tiene que concretarse en procesos de inversión, innovación y aprendizaje, lo que pone de relieve la importancia de las leyes y tendencias económicas” (Tomás, 2004)*

Nos detendremos en este apartado a realizar una primera valoración de la capacidad de las Agendas 21 Locales para promover la gobernanza democrática local, centrándonos exclusivamente en las dimensiones de participación y rendición de cuentas. Y para discutir acerca de su orientación hacia los procesos de desarrollo humano sostenible, más que hacia resultados tangibles a corto plazo. Será en el Bloque IV de la presente tesis doctoral donde expondremos lo que a nuestro entender deberían incorporar los enfoques y métodos de Agenda 21 Local para una promoción más sólida de la gobernanza democrática local.

##### 4.5.1 La Agenda 21 Local: ¿vehículo para promover la participación ciudadana?

El desarrollo de la Agenda 21 Local, a través de las experiencias existentes tanto en países del Norte como del Sur, ha motivado en general efectos positivos sobre la participación. Por un lado estos procesos han reforzado la participación pública al hacerla más intensiva, inclusiva y diversificada; por otro, han matizado algunos de los problemas asociados a la participación pública (Font y Subirats, 2001). En palabras de J. Antonio Tomás (Tomás, 2004, p. 26): “con el impulso de estrategias de desarrollo sostenible a nivel local se está apostando por la profundización de las libertades políticas, la garantía de transparencia, la cohesión social y la seguridad, lo que implica impulsar el desarrollo humano”. También se constata que, aunque el núcleo de la gobernanza medioambiental ha sido -y sigue siendo- regulador (sobre todo reforzamiento legal, creación de licencias de emisión, generación de estándares de calidad medioambiental, etc.), es indudable que la irrupción del concepto desarrollo sostenible ha propiciado enfoques más negociados o cooperativos (Meadowcroft, 2000) en la esfera pública. Sin embargo pudimos

observar también en capítulos precedentes cómo la participación suele quedar a menudo en la retórica y no materializarse de manera efectiva por infinidad de motivos

Las Agendas 21 Locales, además de procesos, son indudablemente instrumentos que tienen como objetivo la articulación de los procesos consultivos y participativos que deben estar presentes, tanto en el diseño de estrategias de desarrollo humano sostenible en el ámbito local. Como ha quedado constatado en capítulos precedentes, la Agenda 21 Local es un proceso eminentemente político; no únicamente técnico o de orden científico, sino de gobernanza (Torres y Rodó, 2004), donde la participación ciudadana es parte inherente.

Si el paso a un modelo de desarrollo humano sostenible requiere profundos cambios a nivel económico, político o cultural de gran envergadura, será necesario plantear la Agenda 21 Local como un proceso continuo de aprendizaje y reajuste entre la multiplicidad de intereses del sector público y privado. Si este supuesto se acepta, entonces los procesos locales guiados por el desarrollo humano sostenible deben estar basados en la cooperación entre los poderes públicos y la sociedad; es decir, basados en la participación de los ciudadanos (Font y Subirats, 2001). Pero la participación en sí misma no tiene por qué promover el desarrollo humano sostenible, puesto que debe atenderse al resto de dimensiones de la sostenibilidad (criterios ecológicos, búsqueda de la equidad y la justicia social, fomento de economías locales, etc.). La participación debe ser de tipo inclusivo, sinérgica y pro-activa (Font y Subirats, 2001).

A la hora de vincular la participación a los procesos de desarrollo humano sostenible local, como las AG21L, surgen los siguientes interrogantes (Font y Subirats, 2001; Garrido, 2005; Coenen, 2001):

- cómo articular y estimular una participación duradera, inclusiva y de fácil acceso;
- qué fórmulas participativas resultan las más adecuadas al momento y lugar;
- cómo puede la participación mejorar la calidad de las intervenciones públicas;
- cómo puede la participación profundizar la democracia;
- qué papel deben asumir las administraciones públicas en los procesos participativos;
- qué elementos hacen desviar las AG21L existentes del ideal de AG21L, basado en una planificación abierta o flexible.

El modelo *ideal* de Agenda 21 Local busca la implicación significativa (la denominada representatividad en la participación) de un amplio rango de grupos locales en la formulación e implementación de la política pública y un flujo libre de comunicación y discusión (diálogo basado en la transparencia, teniendo en cuenta

el poder en el acceso a la información) entre ellos y sus respectivas autoridades locales, además de otras áreas y niveles de toma de decisión. El objetivo subyacente de este proceso es desarrollar planes de acción basados en el consenso que contribuirán al compromiso global para el desarrollo humano sostenible establecido en la Cumbre de la Tierra de 1992 (Doak, 2000).

A pesar de las ventajas inherentes de la participación, existen una serie de **limitaciones potenciales de la participación en la Agenda 21 Local** que deben ser tenidas en cuenta para no caer en una imagen excesivamente idealista de la misma y para amortiguar los riesgos descritos con anterioridad. Como se ha ido argumentando y como demuestran las experiencias, el fomento de la participación ciudadana, expresión de la calidad de la gobernanza para el desarrollo humano sostenible, no es una empresa fácil ni con resultados visibles a corto plazo. Coenen (2001) identifica algunas de estas limitaciones:

- Demandas de los participantes. La participación demandará a los participantes tiempo, recursos, conocimientos y capacidades de los que muchas veces no disponen.
- Deseo de participar. Normalmente los ciudadanos no sienten el compromiso de participar, pues entre otras cosas no se sienten responsables de la situación de insostenibilidad ni son conscientes de que su aportación es valiosa. No consideran por tanto que deban rendir cuentas de sus acciones frente al resto de actores.
- Representatividad. Aunque los ciudadanos quieran participar, su implicación dependerá entre otras cosas de su nivel educativo. Y esto hace que suelen participar grupos 'dominantes' que no son representativos de la población, pero que sí disponen de tiempo, energías y conocimiento para participar.
- Tipo de decisiones. Las decisiones que suele requerir tomar la AG21L escapan la mayoría de veces de los temas cotidianos de los ciudadanos. Éstos habitualmente querrán participar sólo si piensan que el tema a tratar es de su interés inmediato (por ejemplo, contaminación acústica, recogida de residuos, problemas de tráfico y movilidad, etc.).
- Creación de expectativas. La apertura que introducen los procesos participativos puede generar expectativas en los participantes que no se cumplan (por ejemplo, pueden interpretar que se sustituye la democracia representativa, cuando lo que se está haciendo realmente es complementarla, nunca eliminar la legitimidad de los representantes elegidos democráticamente).

Es posible concretar las debilidades identificadas en los procesos AG21L en materia de participación ciudadana (Abeledo, 2004), algunas de las cuales ya han ido aflorando:

Tabla 4.6: Debilidades de la AG21L en materia de participación ciudadana

De la administración local	De la sociedad	Del proceso
Alta dependencia administración local	Débil tradición participativa en el ámbito municipal	Énfasis en la elaboración de diagnósticos con fuerte carácter técnico
Miedo político a la participación ciudadana	Escasa responsabilidad colectiva en relación con el espacio público	Poca inclusión de determinados colectivos (mujeres, jóvenes, inmigrantes...)
Falta de información rigurosa pero comprensible por todos los ciudadanos	Sociedad civil desmovilizada	Falta de planteamientos atractivos y estímulos para la participación
Falta de transversalidad de las políticas públicas en el ámbito local	Desconocimiento de los ciudadanos de sus derechos al acceso a la información	Desconocimiento del significado de términos como desarrollo humano sostenible, AG21L, indicadores de sostenibilidad entre los participantes
Falta de recursos económicos, materiales y humanos	Distanciamiento entre los ciudadanos y la administración pública	Déficits en la metodología de análisis de la dinámica social local
Dependencia de administraciones	Baja credibilidad social en la administración pública y los políticos en general	Falta de recursos (económicos, humanos...) para el desarrollo completo del proceso

*Fuente: A partir conclusiones de la 'Conferencia internacional sobre procesos de participación ciudadana para la sostenibilidad' (Zaragoza, 2001), en Abeledo, 2004*

#### 4.5.2 La contribución de la Agenda 21 Local a la mejora de la rendición de cuentas

Las Agendas 21 Locales son una oportunidad para reflexionar sobre el significado de la rendición de cuentas y para fomentar el debate sobre su alcance e importancia, entre otras cosas porque estos procesos pretenden promover una cultura de la información más abierta y transparente. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas y sus mecanismos, la AG21L cuenta con potencialidades interesantes para vincular esta dimensión de la gobernanza con la gestión urbana del desarrollo humano sostenible. Por un lado, a largo plazo puede propiciar el desarrollo de legislación y normativa que potencie los mecanismos burocráticos y legales de control (perspectiva de rendición de cuentas desde la administración pública,

principalmente) así como apoyar la necesidad legítima de relaciones corresponsables entre los actores. El hecho mismo de apostar claramente por la subsidiariedad y la descentralización (recordemos la subsidiariedad como dimensión del desarrollo humano sostenible a nivel local) supone un refuerzo de la responsabilidad local, especialmente en cuanto al sector público se refiere, tanto del gobierno local a sus ciudadanos, como del primero hacia otras entidades supramunicipales. Con la aparición de la gobernanza multinivel las responsabilidades tienden a diluirse, por ello la apuesta por una descentralización efectiva (es decir, con claridad de competencias y dotación presupuestaria) como así pretende la Agenda 21 Local, favorece que el nivel local conozca y pueda comprometerse con las responsabilidades que le son propias.

Por otro lado, la AG21L puede a corto plazo contribuir a la inclusión en los procesos de planificación del desarrollo humano sostenible, no sólo a expertos en temáticas específicas sino también a ciudadanos y 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 gobernanza para el desarrollo humano sostenible. A nuestro entender uno de los objetivos de la AG21L debiera ser potenciar este tipo de elementos 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.

Implantar procesos de planificación del desarrollo humano sostenible a nivel 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 favorece el empoderamiento de actores esenciales. Entre los diferentes mecanismos para mejorar la rendición de cuentas de tipo político, podrían plantearse 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, etc. (Azfar et al, 2004; Cornwall, 2002; Crook y Manor, 1998; Gaventa, 2006; Newell y Wheeler, 2006).

Finalmente hemos de tomar en consideración algunas dificultades, como a continuación veremos, para la rendición de cuentas en la Agenda 21 Local. Entre ellas se encuentran su propio carácter no vinculante, la a menudo inexistencia de consenso político al respecto y, relacionado de manera directa con esto, los habituales cambios de gobierno cuando finalizan los períodos legislativos.

### 4.5.3 Momentos de riesgo y limitaciones de la participación y la rendición de cuentas en la AG21L

A lo largo de todo el proceso AG21L hay momentos especialmente delicados relacionados con la gobernanza que, si no se prevén bien, pueden hacer que fracase el proceso (autores como Font, 2000, o Garrido, 2005 arrojan luz al respecto). Consideramos de interés identificarlos pues la mayoría de ellos se relacionan con la participación ciudadana y con la rendición de cuentas. Lo que deberá ser tenido en cuenta en los enfoques y métodos de Agenda 21 Local:

- **El “inicio” del proceso.** Un mal inicio del proceso (por ejemplo, una visión sesgada de la participación ciudadana, presiones de grupos que quieran boicotear la iniciativa, etc.), puede derivar en el más absoluto fracaso si no se amortiguan adecuadamente las reacciones que puedan surgir ante la implantación de la AG21L. Consideramos primordial que exista una adecuada estrategia de información y comunicación, lo cual rebajará la posible desconfianza inicial y facilitará la transparencia del proceso.
- **Los cambios de gobierno.** Si ha habido consenso político no debieran surgir problemas; pero si no lo ha habido, la AG21L podrá verse por parte de quienes acceden al gobierno local como una de las actuaciones estelares del gobierno saliente. La rendición de cuentas desde el gobierno local se dificulta al no sentirse identificado el gobierno entrante con lo que hizo el anterior.
- **Los relevos en los organismos de participación.** Como en toda organización social, existe el peligro de que personas carismáticas abandonen los foros u organismos de participación al haberse creado dependencia de ellas.
- **Peligro de manipulación o de “prisas” en momentos clave de toma de decisiones.** La AG21L es un continuo proceso de toma de decisiones. Inmersos en una visión cortoplacista del desarrollo y de la gestión municipal, es fácil en determinados momentos forzar los procesos de toma de decisión o incluso manipularlos, sobre todo cuando pueda haber en juego decisiones polémicas o impopulares. Un freno significativo a la rendición de cuentas es la sensación de falta de transparencia cuando se producen este tipo de situaciones.
- **Los particularismos y la lucha de intereses.** La participación ciudadana lleva inherente un aumento del diálogo y del debate, por lo que se pueden hacer más palpables o explícitas las confrontaciones por la divergencia de puntos de vista e intereses.
- **Desencanto y pérdida de confianza** de los ciudadanos en el proceso si no se ven resultados a corto-medio plazo. Por ello es recomendable que se generen acciones de “soporte” que limiten el impacto de estos momentos. En este sentido también son imprescindibles los mecanismos de rendición de cuentas.

- La escasa asistencia de la población a las convocatorias, bien por desinformación y/o desmotivación, bien porque los ritmos de vida actuales se orientan a invertir el tiempo principalmente en el trabajo o en ocio, bien por una actitud social derivada de una democracia reducida a la mera representación. Esta baja participación puede afectar, tanto por la desmotivación para convocantes y participantes que supone la baja implicación, como por la baja representatividad derivada de la poca participación. La débil participación de los ciudadanos y del tejido asociativo no favorecen la responsabilidad de éstos sobre el proceso, por lo que no se sentirán sujetos que deban responder o rendir cuentas de sus acciones ante el resto.
- Exclusión de grupos sociales (jóvenes, tercera edad, inmigrantes...) que no participen de forma efectiva por falta de tiempo, de información, de confianza, de identificación con el lenguaje utilizado, por su propia capacidad, por un acceso limitado a la información, etc.
- Concepción de la participación como un asunto meramente técnico. Si no se plantea la participación como un proceso de profundización de la democracia o como vehículo para la construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la responsabilidad ciudadana en el desarrollo humano sostenible (Garrido, 2005), entonces la máxima preocupación se centrará en conseguir que los debates ciudadanos sean técnicamente manejables y operativos. Esto por lo tanto incide negativamente en una concepción de la AG21L como proceso.

*“La participación no produce, sino que hace aflorar el conflicto social latente, y se convierte en una vía útil para tratar de resolverlo” (Garrido et al, 2006)*

De entre todos los análisis realizados podemos concluir que, en términos generales, la Agenda 21 Local se concibe más como un instrumento para paliar determinadas consecuencias negativas del desarrollo, principalmente los efectos medioambientales y sociales de modelos de desarrollo urbano agresivos, que como una potente iniciativa que transforme la dinámica de gobernanza democrática local bajo criterios de sostenibilidad (el déficit en la gobernanza es precisamente, a nuestro entender, una de las principales raíces de desarrollos urbanos insostenibles).

Consideramos que a esta situación contribuyen diversas circunstancias, de las que destacamos principalmente dos:

- Por un lado, la propia interpretación del concepto desarrollo humano sostenible, que influirá en las metas que se pretenderá orienten la acción y en cómo ésta debería llevarse a cabo. En este sentido, el enfoque en general

adoptado en las Agendas 21 Locales es reduccionista, no integrador y utilitarista en lo referente a la variable participación ciudadana.

- Por otro lado, los enfoques metodológicos adoptados para la puesta en marcha de la Agenda 21 Local. A menudo inspirados por los planteamientos de la planificación estratégica urbana suelen centrarse, a pesar de las declaraciones de intenciones, en los resultados del proceso (planes de acción, mejora de ciertos indicadores como medida del cambio, realización de proyectos concretos, aumento de la participación ciudadana, etc.) más que en el propio proceso en sí (tal y como lo hemos caracterizado en el denominado “enfoque de proceso de desarrollo”).

Como conclusión de todos los análisis podemos plantear algunos retos que ayudarían a reorientar la dirección que están tomando en la actualidad la mayoría de Agendas 21 Locales y que se relacionan de forma directa con las cuestiones de gobernanza democrática (estos retos han tomado en consideración las acertadas aportaciones de Garrido, 2005):

- los procesos participativos AG21L deben incluir el **debate** (colectivo) sobre el **modelo de ciudad deseable**. Desde una perspectiva de incertidumbre, complejidad y dinamismo, será a partir de procesos deliberativos como se vayan construyendo los escenarios posibles de desarrollo para el ámbito local;
- la planificación participativa debe hacer hincapié en la **eficacia y modernización de la gestión**, de forma que la participación se constituya en requisito para una mayor eficacia del gobierno local;
- la tecnología (en su sentido amplio, en la que englobaremos los enfoques, métodos y técnicas de corte participativo) no deben perder su razón de ser, que no es otra que la transformación de las condiciones de poder y la búsqueda del desarrollo humano sostenible. En este sentido, lo más relevante (a pesar de que sean útiles los métodos y técnicas participativos) es que los ciudadanos cuenten con las **condiciones institucionales** necesarias para poder defender sus opiniones e intereses y para intervenir a lo largo de todo el proceso AG21L;
- además de estos derechos, en el marco del desarrollo humano sostenible es sustancialmente relevante la existencia de **cultura de rendición de cuentas**, la cual debe cobrar mayor protagonismo del que actualmente tiene. Pero no solamente en el sentido de situar la provisión de respuesta en la acción de la administración pública, sino de extender ésta al resto de actores del espacio local como sujetos de derechos, pero también de responsabilidades.

El interés de las orientaciones metodológicas que se expondrán en el Capítulo 8 se dirige a la superación, en la medida de lo posible, de éstas y otras circunstancias que limitan que las Agendas 21 Locales se constituyan en verdaderos vehículos para fomentar la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible.

## 4.6 LA AGENDA 21 LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN

Para finalizar el análisis general sobre los procesos Agenda 21 Local y así poder enlazar de forma más adecuada este capítulo con el siguiente, exponemos brevemente una serie de reflexiones acerca del proceso de planificación inherente a esta iniciativa y su mayor o menor orientación a procesos de desarrollo.

Tal y como ha ido definida por ICLEI (1997), la Agenda 21 Local, como proceso participativo, se basa en la preparación e implementación de un plan estratégico a largo plazo orientado hacia la sostenibilidad. No se sugiere ni recomienda de forma explícita la adopción de ningún enfoque de planificación concreto, salvo los adoptados en las propuestas metodológicas para la puesta en marcha de AG21L. Con el paso del tiempo, no obstante, y en consonancia con las reflexiones sobre diversas componentes de la AG21L, como la gobernanza o la participación ciudadana, han ido realizándose aportaciones (escasas a nuestro entender) en la comunidad científica sobre la componente de planificación. Algunos de estos avances ya fueron sugeridos en el capítulo anterior.

### 4.6.1 La planificación del desarrollo humano sostenible como marco general

De forma general, nos encontramos con reflexiones que versan sobre planificación para el desarrollo humano sostenible, independientemente de que se refieran de manera más particular a los procesos Agenda 21 Local. Tal y como expone Conroy (2003), la literatura sobre desarrollo sostenible trata, tanto las características ideales de una comunidad sostenible, como los procesos a partir de los cuales ésta puede llegar a serlo (los habituales planes de desarrollo sostenible serían productos concretos de estos procesos)<sup>281</sup>. Campbell (1996) en Conroy (2003, p. 462) argumenta que la planificación para el desarrollo sostenible será más efectiva cuando dé origen a conflictos, al ser el debate resultante positivo para forzar a tomar, defender y apoyar decisiones. En la literatura sobre sostenibilidad, se expone, hay unanimidad respecto a que la mejor forma de manejar estos conflictos será a través de procesos de planificación colaborativos basados en la comunidad<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> Alrededor de esta segunda temática quedarían englobadas las investigaciones sobre gobernanza para el desarrollo sostenible. A nuestro entender, añadiríamos a los dos mencionados, otro campo de estudio que está siendo abordado en la actualidad, como es la propia conceptualización del desarrollo sostenible a nivel general.

<sup>282</sup> Este enfoque colaborativo, según concluye Conroy a partir de los autores estudiados, fomenta el partenariado y el intercambio de necesidades, ideas, responsabilidades y control del proceso. Así mismo promueve el sentido de comunidad, equidad y empoderamiento. Tiene sus raíces en la generación de consensos y en la resolución de conflictos.

Lawrence expone una serie de áreas a explorar en relación con la AG21L (Lawrence, 2002), que invitan a la reflexión sobre lo que pretende el proceso AG21L y su conexión con los enfoques de planificación. Estas cuestiones se mantendrán en paralelo cuando se realice en análisis de los aspectos metodológicos de AG21L:

- *¿Qué es la Agenda 21 Local y cómo difiere de los modelos tradicionales de planificación racional?* La AG21L aboga, según este autor, por una reorientación significativa del rol de los profesionales de la planificación. Busca un cambio de orientación de lo tecnocrático a lo político. Se trataría de concebir la planificación como una actividad política basada en la ciencia y en técnicas científicas.
- *¿Cómo sabemos que los problemas, temas y oportunidades que estamos estudiando serán los problemas, temas y oportunidades que actualmente enfrentamos? ¿Cuándo es posible confiar en la información que usamos y pedirle a otros que confíen?* Lawrence hace una crítica a la planificación tradicional, de tipo determinístico, que busca ser estable y no dinámica. Las AG21L actuales, expone, parecen una versión más participativa e inclusiva de los modelos tradicionales de planificación racional, que asumen que el futuro puede predecirse basándose en el pasado. Lawrence concluye que, por tanto, la mayoría no se diseñan para ser documentos dinámicos centrados en el aprendizaje y la adaptación.
- *¿Hemos ignorado y/o infravalorado las barreras institucionales para el éxito a largo plazo de la AG21L? Y, si es así, ¿tenemos las habilidades políticas para superar los conflictos intra e intergeneracionales?*

*“La Agenda 21 Local es una oportunidad para empezar a romper el hábito de hacer planes para alguna predicción futura y seguir con esos planes incluso si el mundo ha cambiado a la semana siguiente de que se aprobara el plan.” (Lawrence, 2002)*

Tal y como se ha podido constatar, 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 voces<sup>283</sup> reclaman una planificación en la Agenda 21 Local que debería caracterizarse por una reorientación significativa del rol de los

---

<sup>283</sup> Se recomienda la lectura de Lawrence (2002) y Coenen (2001), por su relación directa con la A21L.

profesionales de la planificación (pasando de lo tecnocrático a lo político<sup>284</sup>), así como por una redefinición de la planificación como un sistema adaptativo y de aprendizaje, que reaccione a la nueva información de forma consistente con los valores y objetivos de la sociedad<sup>285</sup>: *“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). Serán estas demandas de reorientación de la acción de planificación en la Agenda 21 Local las que centrarán nuestra atención, por ser tendentes a una interpretación de los enfoques de planificación más orientados al proceso de desarrollo.

#### 4.6.2 Modelos de planificación de la AG21L

Sobre los posibles modelos o enfoques de planificación de la AG21L apenas hay producción científica. Únicamente se ha identificado la propuesta de F.H.J.M. Coenen quien, basándose en Seip and Van Vliet (1997), describe cinco formas de planificación local o procesos AG21L (Coenen, 2001) centradas en la comunicación entre la autoridad local y los diferentes *stakeholders*<sup>286</sup>. Este autor precisa que se llama Agenda 21 Local a muchos procesos participativos, pero que realmente no se basan en el modelo ideal de participación en la AG21L que él defiende. Según este modelo ideal, las primeras formulaciones de problemas, ideas y soluciones tendrán el acento puesto en un proceso de visión que será discutido por la comunidad. Es más, *“la Agenda 21 Local será un proceso de planificación abierto y continuo que no se parará después de elaborar una Agenda 21 Local”*<sup>287</sup> (Coenen, 2001).

La siguiente figura muestra los cinco tipos de planificación según este autor. A pesar de la utilidad de su propuesta, al visualizar de forma clara la transición desde una forma de planificación normativa tradicional a otra más adaptativa en cuanto a la participación (incorporándola desde las primeras fases del proceso), Coenen sin embargo ofrece una interpretación del proceso Agenda 21 Local en cierta manera mecanicista y de corte evolutivo, en contraposición con una interpretación más flexible y cíclica, como veremos en el siguiente capítulo.

---

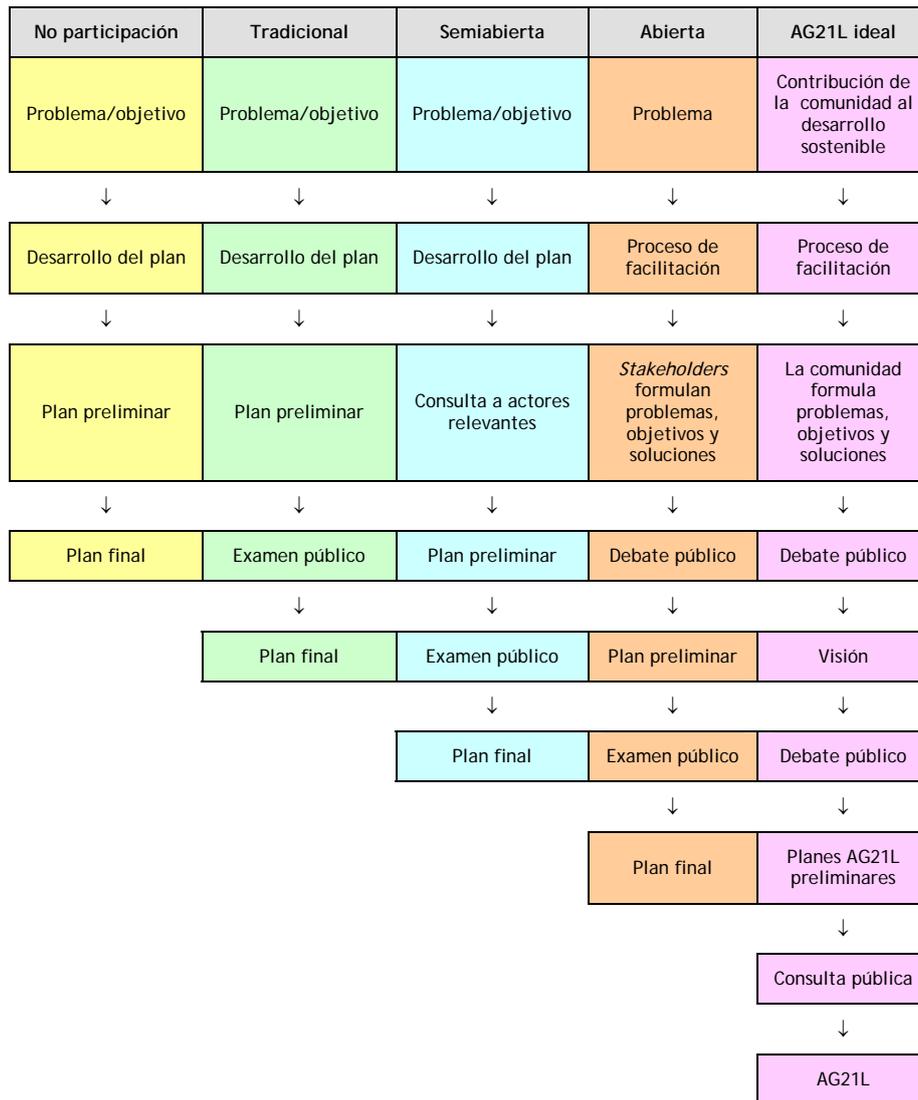
<sup>284</sup> Para ello serán cruciales los cambios de actitud y comportamiento de estos profesionales.

<sup>285</sup> 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.

<sup>286</sup> No se ha podido constatar en qué experiencias de Agenda 21 Local se ha basado para armar su propuesta.

<sup>287</sup> Entendiendo con estas últimas palabras esta Agenda 21 Local como el documento resultado del proceso.

Fig. 4.5: formas de la planificación/procesos AG21L a nivel local



Fuente: Coenen, 2001

### 4.6.3 La orientación al proceso de desarrollo de la AG21L

Como hemos apuntado, la realidad nos hace ver que la mayoría de Agendas 21 Locales que se inician no progresan como se esperaría, pues no integran sólidamente las variables de sostenibilidad en el proceso de desarrollo local.

Basándonos en Ferrero (2004), hemos concluido en el Capítulo 3 que las intervenciones de desarrollo basadas en una gestión orientada a resultados no promueven un 'verdadero' proceso de desarrollo, que quedaría caracterizado por los siguientes atributos:

- el desarrollo es un proceso y no una función de estado; se trata de la evolución positiva de las condiciones de vida de los habitantes del entorno local donde se desarrolla la intervención;
- esta evolución se basa en el desarrollo humano y sostenible; en la generación de capital social local; en la potenciación de los procesos de aprendizaje social y en la existencia de visión estratégica local, entre otras variables;
- al ser el sustrato el capital social, por naturaleza el proceso de desarrollo es impredecible, por lo que la incertidumbre será alta y consustancial.

Según la propuesta de G. Ferrero, las intervenciones de desarrollo siempre interaccionarán con el capital social, erosionándolo o potenciándolo. Además, debido a la incertidumbre, las intervenciones deberán tener una altísima capacidad de adaptación y una flexibilidad completa. Por todo ello, el modelo de proceso de desarrollo que propone desde un punto de vista descriptivo e interpretativo (no predictivo), refleja las interacciones de éste con las intervenciones de desarrollo<sup>288</sup>, definidas a su vez según una serie de atributos que citaremos a continuación.

Tabla 4.7: Atributos de las intervenciones de desarrollo

<b>Atributos <i>ex-ante</i></b> (definidos antes de que se implemente la acción)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- enfoque de la intervención</li> <li>- métodos de planificación y gestión empleados</li> <li>- instrumento</li> <li>- características del diseño</li> </ul>
<b>Atributos durante la implementación y <i>ex-post</i></b> (con posterioridad a la finalización de la misma)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- flexibilidad o adaptabilidad</li> <li>- proceso de aprendizaje en la intervención y en las organizaciones</li> <li>- tipo de relaciones entre actores</li> <li>- eficacia y eficiencia a corto plazo</li> <li>- eficacia y eficiencia a medio plazo</li> <li>- impacto</li> <li>- sostenibilidad (en el sentido de viabilidad)</li> </ul>

Fuente: Ferrero, 2004

<sup>288</sup> La descripción completa y gráfica del modelo ha sido ofrecida en el Capítulo 3.

El interés de esta propuesta de planificación orientada al proceso radica en su aplicabilidad al caso que nos ocupa: tipo de proceso de desarrollo a promover con la Agenda 21 Local; la AG21L como una intervención de desarrollo; atributos relacionados con la planificación en las AG21L; características de los enfoques y métodos de planificación y gestión.

En este sentido, consideraremos que las metodologías de 21 Local tendrán enfoque de proceso cuando promuevan intervenciones:

- orientadas al aprendizaje;
- donde el diseño es emergente y se perfila de abajo hacia arriba (Korten y Mosse *et al.* citados en Ferrero, 2004);
- donde se asume la incertidumbre, es decir, donde predominan la flexibilidad y la adaptabilidad;
- que promueven la participación, la búsqueda deliberativa y concertada de soluciones y la toma de decisiones democrática<sup>289</sup>;
- que generan/aumentan el capital social, el conocimiento y la construcción de capacidades;
- que incorporan necesariamente la dimensión ecológica en la toma de decisiones.

Serán estas las categorías de análisis que emplearemos cuando analicemos en el Capítulo 7 la metodología SCP/LA21.

## RECAPITULANDO

Hemos pretendido en el presente capítulo no solamente describir la iniciativa Agenda 21 Local, sino analizar sus particularidades, las limitaciones de su puesta en práctica y su potencial como vehículo para el tránsito hacia un desarrollo más humano y sostenible a nivel local.

Emanada de los acuerdos internacionales suscritos en la Cumbre sobre medio Ambiente y Desarrollo de 1992, esta iniciativa ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, incorporando en la medida en que ha ido ampliándose el debate sobre la sostenibilidad nuevas perspectivas y dimensiones que, a nuestro entender, la han enriquecido. Su original sesgo medioambiental ha dado paso a una visión del desarrollo sostenible cada vez más multidimensional, en el sentido de trascender la concepción de la Agenda 21 Local como instrumento para la gestión del medio ambiente local para convertirse en un proceso de cambio de elevada carga política.

---

<sup>289</sup> No hablamos de participación como un conjunto de eventos participativos, sino de la institucionalización de procesos participativos.

Sin embargo, esta evolución se produce en mayor medida en el discurso que en la práctica. Son numerosos los condicionantes externos e internos que dificultan una concreción real de las dimensiones del desarrollo humano sostenible a escala local. Condicionantes que hemos tratado de identificar para generar un marco analítico lo más completo posible. Nuestro interés radica en valorar el grado de influencia de los enfoques y métodos de planificación para un alcance más pleno de dichas dimensiones, concretamente a través de su capacidad para fomentar la gobernanza democrática.

## 5 METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL: EL SCP/LA21

*Ellos [los profesionales de la planificación] todavía prefieren estar 'por encima' que 'por abajo'; tiene que probarse una nueva ética profesional difícil de encontrar en la cual estos profesionales proporcionen servicios a la comunidad, en vez de adoptar el rol de expertos técnicos (Carley and Spapens, 1998, citados en Mittler, 2001)*

### 5.1 PROPUESTAS ACTUALES

Desde que comenzó a potenciarse -a partir del Programa (Agenda) 21 de la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo'92- el desarrollo de estrategias locales hacia la sostenibilidad, diversos organismos a nivel internacional han elaborado guías metodológicas que recogen los aspectos fundamentales para la puesta en marcha de Agendas 21 Locales. En algunos casos se trata de la propuesta de determinadas pautas o componentes clave definitorios del proceso AG21L. En otros, sí que llega a definirse con mayor detalle una metodología que recomienda una serie de pasos a dar y los medios y condiciones necesarios para las diversas fases.

A pesar de que existe un conjunto amplio de guías para la puesta en marcha de Agendas 21 Locales (la mayoría de las cuales adopta un formato y enfoque similar), las cuestiones metodológicas son, a nuestro juicio, uno de los aspectos sobre el cual menos producción científica existe, a raíz de todos los documentos y artículos que han podido consultarse y de los que se tiene conocimiento. La realidad nos lleva a encontrarnos desde metodologías generales, hasta metodologías muy específicas desarrolladas en contextos muy concretos y con un enfoque eminentemente práctico<sup>290</sup>. Los procesos de evaluación *ex-post* de las experiencias de AG21L existentes, se hacen desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, pero apenas se analiza la herramienta metodológica empleada<sup>291</sup>. La investigación de los enfoques de planificación adoptados y su conexión con los elementos que caracterizarían, a nuestro juicio, el desarrollo humano sostenible a nivel local,

---

<sup>290</sup> Un claro ejemplo es la Guía básica para la Agenda 21 Local del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR).

<sup>291</sup> Podemos citar de entre los estudios existentes a nivel mundial los siguientes elaborados por el Internacional Local Council for Environmental Initiatives (ICLEI) y auspiciados por Naciones Unidas: *Local Agenda 21 Survey* (1997) y *Second Local Agenda 21 Survey*. El ICLEI coordinó además en 2001 uno de los estudios más ambiciosos sobre el desarrollo de la AG21L en Europa: *Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21 (LASALA). Accelerating Local Sustainability-Evaluating European Local Agenda 21 Processes*. Son de destacar también sin duda las evaluaciones realizadas por UN-HABITAT y PNUMA de las experiencias en la aplicación de sus programas *Sustainable Cities Programme* y *Localizing Agenda 21*, referenciados también en la bibliografía y que han servido para sostener la discusión sobre la metodología empleada por ambos organismos (ver Capítulo 7).

conforma un área de conocimiento que, a nuestro entender, apenas se ha desarrollado.

De entre todas las contribuciones metodológicas, cabe destacar las dos siguientes por su aplicación a nivel internacional<sup>292</sup>:

- La Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales<sup>293</sup>, elaborada para la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles y auspiciada por el *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI)<sup>294</sup>.
- El Proceso SCP/LA21, elaborado conjuntamente por UN-HABITAT y PNUMA<sup>295</sup> para el programa '*Sustainable Cities Programme*' (SCP) e incorporado posteriormente al programa de UN-HABITAT '*Localizing Agenda 21*' (LA21)<sup>296</sup>. SCP/LA21 será la denominación adoptada, al aplicarse el proceso o metodología SCP a ambos programas. En este sentido, el grueso de publicaciones refleja la experiencia del programa SCP.

En los próximos apartados se describirá el proceso SCP/LA21. Para ello:

- Primeramente se mostrará un esquema general descriptivo de las fases de la Agenda 21 Local que permita comprender lo que se propone con este proceso.
- En segundo lugar se llevará a cabo una descripción e interpretación de los elementos más relevantes de la metodología SCP/LA21, a partir de la documentación existente citada en la bibliografía<sup>297</sup>. La metodología viene

---

<sup>292</sup> En España la proliferación de metodologías es amplia. Además de la del ICLEI, en la cual se basan muchas otras, podemos destacar el uso de las siguientes: el *Código de Buenas Prácticas* de la Federación de Municipios y Provincias de España (FEMP); la metodología de elaboración de la AG21L de la Diputación de Barcelona; el modelo DEYNA para las AG21L de Soria; guías del Gobierno Vasco sobre AG21L; etc.

<sup>293</sup> ICLEI ha elaborado una guía general que particularizó para el ámbito europeo. Teniendo en cuenta, como vimos en el Capítulo 4, que la mayoría de procesos AG21L se han puesto en marcha en Europa, podemos considerar la contribución de esta guía como relevante.

<sup>294</sup> ICLEI es una asociación internacional de gobiernos locales y de agrupaciones de gobiernos locales comprometidos con el desarrollo sostenible. Se creó en 1990 bajo el auspicio del PNUMA, y una de las agencias donantes que más lo apoyan es la *Canadian International Development Agency* (CIDA). Entre sus miembros hay casi 500 ciudades, pueblos y condados de todo el mundo. ICLEI proporciona consultoría técnica, capacitación y servicios de información para generar capacidades, compartir el conocimiento y apoyar a los gobiernos locales en la implantación del desarrollo sostenible a escala local.

<sup>295</sup> A lo largo del documento utilizaremos las siglas en español del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Cuando en las citas aparezca UNEP, se referirá al mismo organismo (*United Nations Environment Programme*).

<sup>296</sup> El proceso SCP/LA21 será objeto de mayor atención en el apartado 5.4.

<sup>297</sup> La metodología de UN-HABITAT/PNUMA, es considerablemente más prolija en extensión que la propuesta por ICLEI (incluso la que más producción documental lleva asociada de cuantas metodologías se han estudiado). En este sentido, ha sido posible llevar a cabo un

recogida en una colección de nueve manuales (el *SCP Source Book Series*<sup>298</sup>). Los primeros cinco volúmenes describen de forma considerablemente extensa las actividades principales del proceso SCP/LA21 (el proceso paso a paso); los restantes se dirigen a varios temas específicos (género, indicadores de seguimiento o gestión de la calidad del aire).

El objetivo de esta descripción es permitir una comprensión completa y clara de esta metodología, de sus fundamentos y de su enfoque. En algún caso quizá abunden los detalles; se tratará de aspectos que han merecido una explicación más detallada a la luz de los objetivos de la presente investigación.

- Finalmente, se realiza una síntesis de los aspectos más destacables de la metodología. La discusión de esta propuesta metodológica desde el enfoque de proceso y de gobernanza se lleva a cabo en el Capítulo 7.

Como información complementaria se muestra en el anexo a esta memoria la descripción de la metodología elaborada por ICLEI, que puede servir de apoyo para contrastar de manera visual y conceptual diferentes enfoques metodológicos de Agenda 21 Local. Se constata la participación de este organismo en el caso de estudio seleccionado y se tiene constancia de la influencia de sus aportes metodológicos en Latinoamérica, a través de numerosos cursos de capacitación sobre Agenda 21 Local impartidos en la región<sup>299</sup>. Sin embargo, como veremos posteriormente, no se ha podido obtener información sobre los aspectos metodológicos del proceso Agenda 21 Local del caso de estudio seleccionado, durante el período en que ICLEI tuvo influencia (indirecta) sobre el mismo<sup>300</sup>.

---

análisis más profundo para el caso de la metodología propuesta por UN-HABITAT/PNUMA, que para la del ICLEI.

<sup>298</sup> Estos manuales tomaron como base las experiencias de doce ciudades en las que desde 1991 se había trabajado con el enfoque EPM del *Urban Management Programme* de UN-HABITAT, desde el Programa SCP. Los contenidos fueron discutidos y validados en diferentes conferencias y talleres (Gebre-Egziabher, 2004). Y la metodología que inicialmente se diseñó para el programa SCP, comenzó a impregnar también el programa LA21, alrededor del año 2004.

<sup>299</sup> Como vimos en el anterior capítulo, la Secretaría Regional de ICLEI para América Latina y El Caribe promueve en la región el programa RedA21, que cuenta con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (agencia GTZ). La influencia de este programa ha sido significativa en el estudio de caso analizado (Capítulo 6).

<sup>300</sup> Esta circunstancia, además de la no disponibilidad de documentación sobre la metodología más allá del contexto europeo, han constituido algunos de los motivos para desechar un análisis más detallado de la metodología.

## 5.2 JUSTIFICACIÓN

La elección para su estudio en profundidad de la metodología SCP/LA21 obedece a diversas razones<sup>301</sup>.

En primer lugar, la estancia post-doctoral del Dr. Jordi Peris en 2006 en la sede de UN-HABITAT de Nairobi permitió conocer de cerca el trabajo en materia de Agenda 21 Local que este organismo de Naciones Unidas viene realizando. Esta estancia permitió, por un lado, conocer de forma más directa los programas *Sustainable Cities* y *Local Agenda 21* y la metodología asociada, así como por otro lado, establecer con UN-HABITAT la posibilidad de evaluación de experiencias de Agenda 21 Local en el ámbito latinoamericano apoyadas por este organismo.

En segundo lugar y en relación con lo anteriormente expuesto, las experiencias de Agenda 21 Local apoyadas o promovidas por UN-HABITAT y PNUMA se enmarcan en el contexto de la cooperación internacional, lo que permite aplicar de forma más apropiada el enfoque de proceso de desarrollo propuesto por el Dr. Gabriel Ferrero, como eje de análisis del proceso de planificación SCP/LA21. El estudio de un enfoque metodológico con estos condicionantes se enmarca de forma coherente, a su vez, en las líneas de investigación del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada al cual pertenecen la autora y los directores de la presente tesis doctoral.

En tercer lugar, la metodología de UN-HABITAT y PNUMA es considerablemente más prolija en extensión que la propuesta por el ICLEI (incluso la que más producción documental lleva asociada de cuantas metodologías se han estudiado). Ello ha permitido llevar a cabo un análisis más profundo para el caso de la metodología propuesta por UN-HABITAT/PNUMA. Para el caso de la metodología del ICLEI, de amplia difusión a nivel internacional, se disponía solamente de una publicación que describe la aplicación al ámbito europeo de la Iniciativa Agenda 21 Local del ICLEI<sup>302</sup>, con las aportaciones del Proyecto Agenda 21 Local del Reino Unido<sup>303</sup>.

Finalmente, el enfoque adoptado por la metodología SCP/LA21 es sensiblemente diferente a cuantos se ha tenido al oportunidad de analizar, por cuanto está más cercano a los enfoques de aprendizaje y proceso de desarrollo descritos en el Capítulo 3. Así mismo, la cultura organizacional de UN-HABITAT, orientada especialmente al aprendizaje y al enfoque de capacidades, permitía desarrollar una línea de investigación en torno a la temática de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible a escala urbana, que sirviera no solamente

---

<sup>301</sup> Es posible disponer de un análisis general comparativo de las metodologías de Agenda 21 Local empleadas en el contexto europeo y español en Calabuig (2002).

<sup>302</sup> ICLEI (1993): *The Local Agenda 21 Initiative- Guidelines for Participation, Local Environmental Initiatives*, Toronto.

<sup>303</sup> Esta publicación, la guía propiamente dicha, es la que expone el proceso AG21L según lo propone ICLEI a nivel teórico. También ha sido posible consultar otras publicaciones sobre casos de estudio y evaluaciones de experiencias AG21L auspiciadas por este organismo.

para una posible mejora de la metodología SCP/LA21, sino para una reorientación en las propias actividades de los dos organismos de Naciones Unidas.

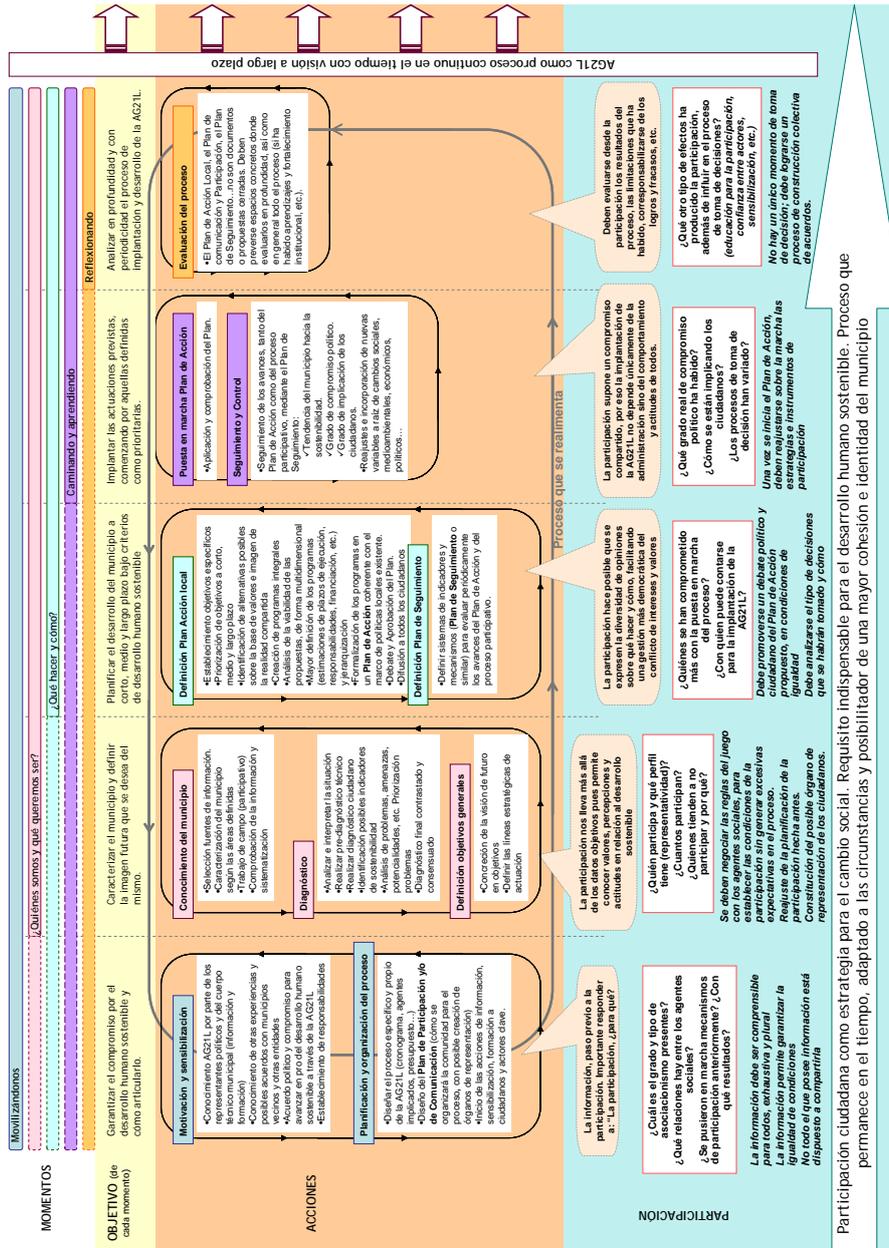
### 5.3 EL CICLO DE LA AGENDA 21 LOCAL: FASES Y PROCESO

En general, todas las metodologías para la puesta en marcha de Agendas 21 Locales 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 o momentos sugeridos en un proceso AG21L, resaltando la idea de solapamiento y realimentación<sup>304</sup>. Podemos considerarla como una aportación original al debate sobre la Agenda 21 Local, por cuanto sintetiza los elementos más relevantes de las metodologías actuales, pero introduciendo especialmente la dimensión participativa y la noción de la Agenda 21 Local como un proceso o ciclo continuo hacia la sostenibilidad.

---

<sup>304</sup> La figura procede de las reflexiones y trabajos llevados a cabo por la autora y los directores de la presente tesis doctoral en el marco del proyecto "Learning Community", financiado por el Proyecto Sócrates de la CE entre 2005 y 2006.

Fig. 5.1. Fases y proceso de la Agenda 21 Local



Fuente: elaboración propia

## 5.4 ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL: LA METODOLOGÍA SCP/LA21

### 5.4.1 Características generales

Como se ha comentado en el capítulo anterior, UN-HABITAT dispone de dos iniciativas conectadas entre sí para el fomento de la Agenda 21 Local: el Programa Ciudades Sostenibles<sup>305</sup> (*Sustainable Cities Programme*, SCP), creado en 1990, y el Programa Agendas 21 Locales<sup>306</sup> (*Localizing Agenda 21*, LA21), en funcionamiento desde 1995<sup>307</sup>. Aunque el programa LA21 comparte el planteamiento metodológico del SCP, se desarrolla de forma paralela a éste, incorporando algunas diferencias (como se ilustra en el cuadro 5.1): mayor equilibrio de la dimensión ecológica con las otras del desarrollo humano sostenible; mayor énfasis en la integración de las actuaciones priorizadas en un plan estratégico general para toda la ciudad; especial interés en la definición de visión compartida; menor protagonismo del resto de actores frente a la autoridad local. Desde enero de 1996 el Programa SCP se gestiona conjuntamente por UN-HABITAT y PNUMA (Gebre-Egziabher, 2004, p. 65), por lo que en adelante hablaremos de ambos organismos como promotores de la metodología SCP/LA21. En relación al peso de ambos programas, el mayor impacto y aporte presupuestario corresponde al programa SCP. El Programa LA21 tiene un interesante carácter de investigación-acción, aunque su ámbito de aplicación ha sido más reducido. Esto se refleja en la adopción por parte de UN-HABITAT y PNUMA a partir de 2004 de la metodología asociada al programa SCP, con ciertos aportes -aunque menores-, del enfoque de planificación adoptado por el programa LA21 (es posible confirmar esta circunstancia a raíz del análisis de la documentación disponible). Por lo tanto, en adelante nos referiremos al enfoque o a la metodología SCP/LA21, a pesar de que el sustrato principal procede del enfoque SCP.

Para UN-HABITAT y PNUMA, la Agenda 21 Local es concebida como un proceso, razón por la cual su planteamiento metodológico adquiere un formato diferente del que tienen otras metodologías. Se trata de una metodología centrada en la ciudad

---

<sup>305</sup> El Programa Ciudades Sostenibles es el principal brazo operacional del programa de Gestión Urbana (*Urban Management Programme*), iniciativa conjunta de UN-HABITAT, PNUMA y el Banco Mundial. El Programa SCP viene apoyado por el gobierno de Holanda, mientras que el Programa LA21 por el de Bélgica, incluyendo otros socios belgas como la Universidad Católica de Leuven (conformando todos ellos un consorcio).

<sup>306</sup> Las iniciativas predecesoras del programa LA21 desarrolladas por UN-HABITAT son el *Urban Management Programme*, el programa SCP y el *Safer Cities Programme*. Los antecedentes del programa LA21 se encuentran en la colaboración establecida desde 1979 entre la unidad de Formación y Generación de Capacidades de UN-HABITAT y el *Post Graduate Centre for Human Settlements* de la Universidad Católica de Leuven, alrededor del programa formativo "Housing in Development".

<sup>307</sup> El nombre completo del programa es "Localising Agenda 21: Action Planning for Sustainable Urban Development".

que busca promover en la misma un nuevo paradigma de desarrollo<sup>308</sup> (UN-HABITAT y UNEP, 2004a)<sup>309</sup>. Lo que realmente pretende el Programa Ciudades Sostenibles (en adelante SCP) es “fortalecer la capacidad de las ciudades para llevar a cabo un Sistema de Planificación y Gestión Medioambiental (EPM) que les permita gestionar sus recursos naturales y controlar los riesgos medioambientales” (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 127)<sup>310</sup>.

El cuadro 5.1 sintetiza los elementos más relevantes de los Programas LA21 y SCP311. El interés en mostrarlos se debe a que la metodología SCP/LA21 se nutre de este planteamiento.

El programa LA21 explicita, en concreto, y siguiendo a Loecks et al (2004) que, para organizar el proceso Agenda 21 Local, se ha inspirado en el enfoque de Planificación Estructural Estratégica, que plantea un proceso que transcurre según tres vías paralelas cuya relación debe darse de forma equilibrada: visión (a largo plazo), acción (descenso al plano operativo) y co-producción (fomento de la comunicación y la participación). Este planteamiento es sensiblemente diferente al EPM y el SCP, principalmente en cuanto a la consideración de la definición de visión a largo plazo (que no incorporan de forma explícita los otros enfoques). Sin embargo, el proceso de planificación estructural estratégica no ha impregnado la concepción actual de la metodología SCP/LA21, según puede concluirse de la documentación analizada. Merece destacarse, por otro, lado la promoción que hacen ambos programas de la buena gobernanza urbana (medioambiental, como la califican UN-HABITAT y PNUMA), aspecto especialmente fomentado a raíz de la puesta en marcha en 1999 de la campaña sobre gobernanza urbana de UN-HABITAT; así como 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.

---

<sup>308</sup> Paradigma que no es definido en las publicaciones asociadas a la metodología AG21L, pero que es coincidente con el discurso de este organismo.

<sup>309</sup> Para UN-HABITAT/PNUMA, por ciudad puede entenderse, tanto el núcleo o núcleos habitados, como el resto del término municipal. La denominación más acorde en nuestro contexto sería municipio de medio urbano (se trata de ver la ciudad más allá de los límites de sus asentamientos construidos). El programa no se dirige al medio rural, aunque en algunas de las ciudades donde se ha aplicado, coexiste lo urbano con lo rural, situado habitualmente en la periferia. Otro aspecto será el tamaño de la ciudad y su complejidad (por ejemplo, cuando se trate de áreas metropolitanas).

<sup>310</sup> En adelante se emplearán las siglas EPM, que provienen del término anglosajón *Environmental Planning and Management*.

<sup>311</sup> Este programa se divide en dos fases. La primera, entre 1991 y 2001, y la segunda, entre 2002 y 2007, a punto de finalizar. El Programa SCP trabaja en conexión con la Campaña Global de Gobernanza Urbana de UN-HABITAT, de donde emanan los principios de la buena gobernanza urbana expuestos en el Capítulo 2. Aunque se constata que la campaña ha transcurrido en general de forma aislada respecto a los programas SCP y LA21 (UN-HABITAT, 2006).

Cuadro 5.1. Características principales de los Programas SCP y LA21

<p><b>Objetivo fundamental del Programa SCP</b> <i>Promover el desarrollo local sostenible medioambientalmente, para desarrollar las contribuciones vitales que las áreas urbanas tienen en general sobre el desarrollo económico y social.</i></p>	<p><b>Objetivo fundamental del Programa LA21</b> <i>Mejorar los procesos de planificación y gestión medioambiental urbana, generando apoyo institucional local para la planificación y gestión medioambiental.</i></p>
<p><b>Medios para alcanzar los objetivos</b></p> <p>(1) fomentar la eficiencia en el uso de recursos medioambientales, reducir los riesgos medioambientales y fortalecer la aplicación de las convenciones y acuerdos medioambientales con atención creciente al protocolo del cambio climático;</p> <p>(2) reducir la pobreza promoviendo un acceso más sostenible a los recursos y a los servicios medioambientales;</p> <p>(3) movilizar y fortalecer las capacidades locales para planificar, coordinar y gestionar el desarrollo local sostenible mediante el partenariado;</p> <p>(4) combinar complementariamente las fortalezas de UN-HABITAT, PNUMA (especialmente en el SCP) y otros socios en apoyo de la Agenda 21, los compromisos de desarrollo sostenible de la Agenda Habitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (especialmente objetivos 10 y 11), incluyendo la mejora de la gobernanza medioambiental local</p>	
<p><b>Características del Programa SCP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concibe la gestión del medio ambiente urbano como una parte del proceso de desarrollo urbano sostenible, basado en la participación amplia de los actores, que incluye y empodera a todos los ciudadanos.</li> <li>▪ El proceso SCP se guía por el principio de que el medio ambiente no es un fin en sí mismo, sino algo que debe ser simplemente “protegido” del desarrollo; el medio ambiente se concibe como un recurso para mejorar el bienestar del ser humano que debe ser gestionado cuidadosamente. Tiene un mayor sesgo medioambiental que le programa LA21.</li> </ul>	<p><b>Características del Programa LA21</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El enfoque adoptado busca ser de aprendizaje basado en la experiencia y orientado al contexto, de tipo multisectorial e integrativo, combinando acciones y proyectos concretos (proyectos demostrativos tangibles) con acciones más orientadas al proceso.</li> <li>▪ Tiene vocación de superar el sesgo medioambientalista del desarrollo sostenible</li> <li>▪ Fomenta explícitamente la descentralización para devolver poder y responsabilidad a la escala local, promoviendo la cooperación ciudad-ciudad descentralizada (en concreto fortaleciendo partenariados entre ciudades del Norte y del Sur<sup>312</sup>)</li> <li>▪ Se dirige a ciudades de tamaño medio (50.000-500.000 hab.)</li> <li>▪ Concede mayor importancia a la generación de visión de futuro (estratégica) compartida.</li> <li>▪ Trata explícitamente el espacio urbano.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Gebre-Egziabher (2004) y Loecks et al (2004)

Es importante también resaltar que el EPM, el sistema de gestión que se pretende permanezca una vez se haya institucionalizado el proceso SCP/LA21, es definido por UN-HABITAT y PNUMA como “un nuevo paradigma de desarrollo” (UN-HABITAT y UNEP, 1998), basado en la premisa de que las ciudades pueden aumentar sus

<sup>312</sup> Aún no se ha llevado a cabo una evaluación en profundidad de hasta qué punto estas experiencias de colaboración han mejorado la gobernanza urbana a largo plazo (Loeckx et al, 2004).

capacidades de planificación y gestión ambiental mediante las siguientes acciones<sup>313</sup>:

- mejorar la información medioambiental y el conocimiento técnico (para ello proponen la creación de un sistema de información y gestión medioambiental);
- mejorar las estrategias y toma de decisión medioambientales;
- mejorar la implantación efectiva de estrategias medioambientales; institucionalizar la planificación y gestión medioambiental;
- hacer un uso de los recursos más eficiente, para lograr un cambio efectivo.

Como iremos viendo, estos cuatro ejes tienen gran presencia en la metodología. Volveremos a ellos en el apartado 5.4.7.

El proceso SCP/LA21<sup>314</sup>, a través de los programas SCP y LA21, ha sido probado, revisado y mejorado a partir de las experiencias en más de 100 ciudades de 76 países de todo el mundo desde el año 1990, lo que permite reafirmar la elección para el análisis en la presente investigación, de una metodología que cuenta con más de quince años de desarrollo<sup>315</sup>.

El enfoque común compartido por todas las ciudades participantes en los programas SCP y LA21, se basa en una serie de **principios básicos** (que denominaremos también principios clave) que caracterizan de forma especial esta iniciativa (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 11; UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 6; Loecx et al, 2004, pp. 17-24):

- el punto central son las interacciones entre medio ambiente y desarrollo;
- enfoque basado en la participación de los sectores público, privado y comunitario;
- interés en los aspectos intersectoriales e inter-organizacionales;

---

<sup>313</sup> La calificación de nuevo paradigma de desarrollo que se otorga a la propuesta de un enfoque predominantemente orientado a la gestión, es a nuestro entender ambiciosa.

<sup>314</sup> A lo largo del presente documento aparecerán conceptos como 'proyecto SCP', 'proceso SCP/LA21' o 'metodología SCP/LA21'. Para no entrar en confusión, distinguiremos lo siguiente: el proyecto SCP es la iniciativa promovida por UN-HABITAT/PNUMA en las ciudades que se acogen a este programa (con las fases que se describen en la figura 5.2), con dotación presupuestaria asociada; el proceso SCP/LA21 (*process SCP/LA21*) se refiere básicamente a la cuestión metodológica, por cuanto el SCP/LA21 propone una serie de etapas, mecanismos y técnicas (dimensión métodos) a aplicar para que la AG21L que se inicia en la ciudad sea acorde con los principios básicos (dimensión de enfoque) y promueva formas diferentes de gestionar los asuntos urbanos, en clave de sostenibilidad. No obstante nos referiremos en ocasiones al proceso SCP/LA21 como el desarrollo que se va produciendo como efecto de aplicar esta visión particular sobre la planificación y gestión urbana.

<sup>315</sup> Según consta en UN-HABITAT, 2006. Las áreas geográficas cubiertas han sido: África, América Latina, Europa oriental, Oriente Próximo y Asia y Pacífico. Es necesario destacar que esta metodología se aplica en su mayoría a ciudades de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo

- promoción de la resolución colectiva de problemas a través de la negociación;
- promoción de la generación de consensos y partenariados<sup>316</sup>;
- confianza en las respuestas de abajo a arriba (*bottom-up*) y dirigidas a la demanda;
- enfoque centrado en el proceso, en resolver problemas y con orientación a la acción<sup>317</sup>;
- énfasis en la generación de capacidad local.
- orientación hacia el aprendizaje basado en la experiencia (aspecto especialmente destacado en el programa LA21), no solamente de los destinatarios locales del programa, sino también de los socios internacionales (derivando esto en continuas mejoras de la metodología).
- fomento de acciones a mayor escala, involucrando a agentes supramunicipales.

Retomaremos próximamente estos principios para su discusión.

#### 5.4.2 Actividades de la metodología SCP/LA21

UN-HABITAT y PNUMA no hablan propiamente de etapas o fases en la AG21L, sino que a cada momento lo denominan 'actividad'. Por un lado remarcan que estas actividades no presentan un planteamiento lineal: "Aunque las actividades del SCP [...] son descritas en una secuencia lógica de fases y etapas, como si se realimentaran mutuamente, en la realidad representan más bien un proceso complejo de varias trayectorias" (UN-HABITAT y UNEP, 2004a, p. 3). Sin embargo, por otro lado afirman que: "El proceso consiste en un grupo interactivo de actividades secuenciadas lógicamente, cuya implantación sistemática y difusión en las instituciones existentes se dirigirá a cambios profundos en las formas en que se perciben y afrontan los temas de desarrollo" (UN-HABITAT y UNEP, 2004a, p. 13). Posteriormente analizaremos el enfoque que subyace a esta metodología pero, para que resulte más clarificador, los diversos pasos a dar en cada una de las actividades serán ilustrados mediante diagramas con secuencia lineal lógica.

A continuación se llevará a cabo una somera descripción de las actividades más relevantes, mostrando primeramente un esquema del proceso general de la AG21L

---

<sup>316</sup> Como ejemplos de generación de partenariados, dentro del mandato global de *promover, apoyar y fortalecer la gobernanza medioambiental urbana*, a nivel local se ha trabajado con: los gobiernos nacionales y locales de cada país, PNUD, OIT, Banco Mundial y Agencias de cooperación bilateral; a nivel global, el Programa SCP ha sido apoyado por UN-HABITAT y PNUMA y las agencias de cooperación de Dinamarca, Holanda, Japón, Italia, Francia y el Reino Unido. Por su flexibilidad, el programa ha permitido también la colaboración con diversos programas internacionales: ICLEI, Ciudades Saludables de la OMS, PNUD-LIFE, etc. (Gebre-Egziabher, 2004)

<sup>317</sup> A lo largo del presente capítulo iremos identificando qué entiende UN-HABITAT por proceso y su conexión con el enfoque de proceso que se defiende en la presente tesis.

tal y como lo entienden UN-HABITAT y PNUMA (fig. 5.2). La descripción resumida de las cuatro fases generales<sup>318</sup> de que se compone el proceso SCP/LA21 se ha sintetizado en la tabla 5.1. En los siguientes apartados se describirán las principales actividades del proceso SCP/LA21, siguiendo la secuencia cronológica del mismo:

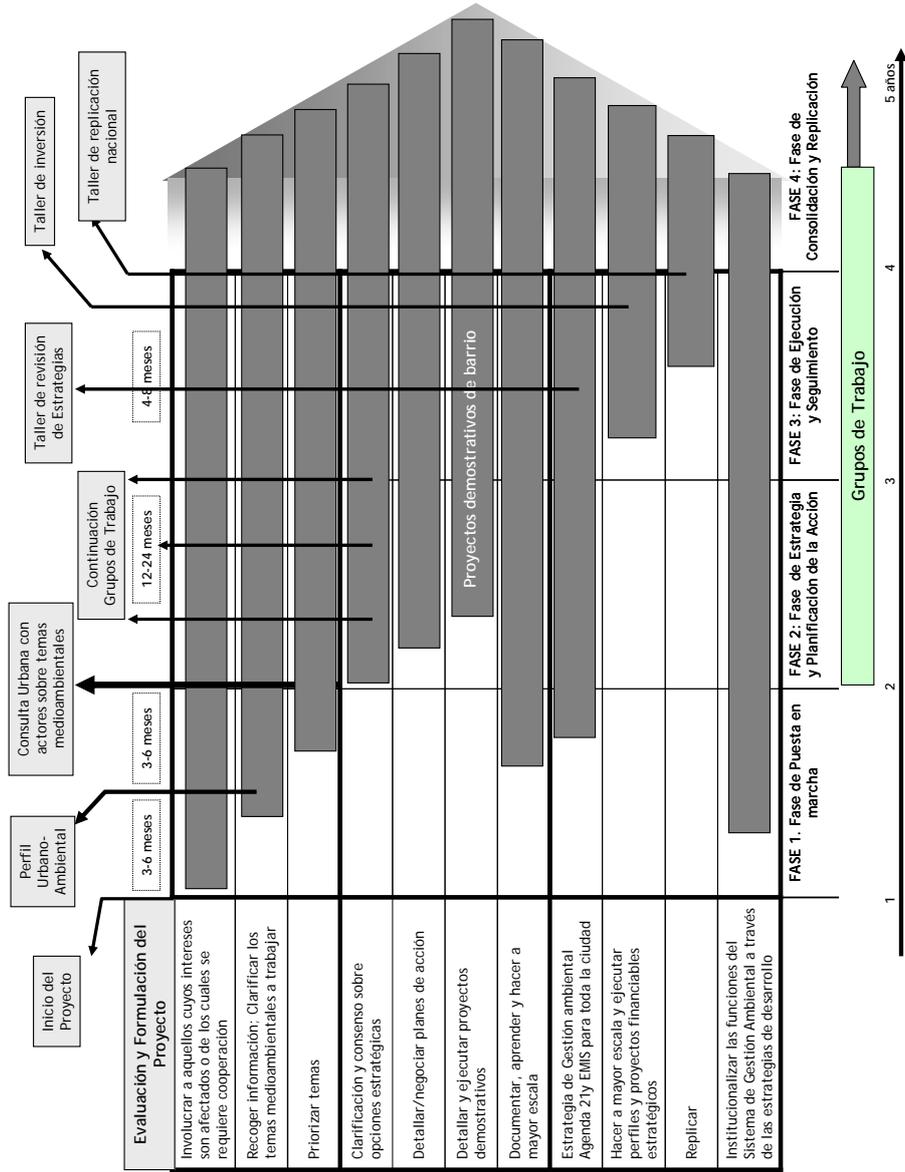
- **Elaboración del Perfil Urbano-Ambiental.**
- **Preparación y conducción de la Consulta Urbana.**
- **Análisis, discusión y negociación de los temas específicos mediante los Grupos de Trabajo.**
- **Formulación de Estrategias y Planes de Acción consensuados.**
- **Institucionalización de los procedimientos y procesos SCP/LA21.**

Se ha llevado a cabo una síntesis de toda la documentación existente, ya que los manuales donde se tratan las cuestiones metodológicas del enfoque SCP/LA21 son extremadamente extensos y densos.

---

<sup>318</sup> Previa a la Fase 1 se encuentra la fase preparatoria de Evaluación y Formulación del Proyecto para su financiación, que no será explicada por no disponer de información suficiente. No obstante, se considera que su conocimiento es de relevancia para el objeto de estudio, puesto que dadas las particularidades de las iniciativas Agenda 21 Local, el “diseño” propiamente dicho de la intervención se lleva a cabo durante el transcurso de la misma. Pero perfil de la intervención (elaborado desde UN-HABITAT/PNUMA), especialmente en cuanto a recursos puestos a disposición y responsabilidades adquiridas por las partes, se define en la fase de evaluación y formulación.

Fig. 5.2: Proceso SCP/LA21



Fuente: UN-HABITAT y UNEP, 2005b

Tabla 5.1: Elementos más relevantes de las fases del proceso SCP/LA21

FASE 1.- Fase de Puesta en marcha	Periodo de 6 a 12 meses
<p><b>Breve descripción y preguntas clave</b></p> <p><i>Esta fase busca principalmente identificar e involucrar a los actores considerados más relevantes, e identificar y clarificar los temas o problemas medioambientales más significativos de la ciudad. Esta 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.</i></p> <p>La fase busca responder a :</p> <p>¿Dónde estamos y a dónde vamos?</p>	<p><b>Actividades/etapas de que consta</b></p> <p>Identificación y movilización de los participantes y socios; familiarización de los socios con los conceptos de EPM y el enfoque SCP/LA21.</p> <p>Preparación del Perfil Urbano-Ambiental (documento de diagnóstico)</p> <p>Revisión de los recursos y herramientas disponibles; información y diseño inicial de los SIG y sistemas de información medioambiental, adaptados específicamente a las necesidades de la ciudad.</p> <p>Elaboración de la estructura organizacional, el plan de trabajo y los procedimientos operacionales (planificar y diseñar el proceso).</p> <p>Organización y conducción de la Consulta Urbana.</p> <p>Establecimiento de los temas específicos de los Grupos de Trabajo.</p>
FASE 2.- Estrategia y Planificación de la Acción	Periodo de 12 a 24 meses
<p><b>Breve descripción y preguntas clave</b></p> <p><i>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.</i></p> <p>La fase busca responder a :</p> <p>¿Cómo llegar hasta allí?</p>	<p><b>Actividades/etapas de que consta</b></p> <p>Análisis, discusión y negociación de los temas específicos mediante los Grupos de Trabajo.</p> <p>Consenso sobre las estrategias más apropiadas a cada tema específico.</p> <p>Desarrollo de las estrategias en planes de acción según un acuerdo general.</p> <p>Acuerdo y establecimiento de sistemas de seguimiento.</p> <p>Formulación de propuestas de proyectos de apoyo técnico e inversión de capital.</p> <p>Iniciar el desarrollo institucional y de generación de capacidades.</p>

FASE 3.- Fase de Ejecución y Seguimiento	Periodo de 4 a 8 meses
Breve descripción y preguntas clave	Actividades/etapas de que consta

*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.*

Análisis riguroso de las propuestas de inversión e inicio de los proyectos. Puesta en marcha de proyectos demostrativos.

Extensión sistemas seguimiento e inicio evaluación.

Iniciación pasos para replicar el proceso SCP/LA21 en otras ciudades.

La fase busca responder a :

¿Cómo sabemos si estamos llegando?

FASE 4.- Fase de Consolidación y Replicación	Duración permanente
Breve descripción y preguntas clave	Actividades/etapas de que consta

*En esta fase se consolidan los logros alcanzados y se extienden las iniciativas que han tenido éxito a otras ciudades. Se pretende continúe el proceso de institucionalización que ya comenzó desde el inicio del proyecto.*

Consolidación y extensión de las iniciativas de generación de capacidades.

Institucionalización de los procedimientos y procesos SCP.

Replicación del proceso SCP/LA21 en otras ciudades, basándose en un adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados

*Fuente: elaboración propia a partir de documentos UN-HABITAT y UNEP y Tuts, 2002*

### 5.4.3 Perfil Urbano-Ambiental

Esta actividad da inicio al proceso. En ella, además de elaborar el denominado “Perfil Urbano-Ambiental”, se identifican los problemas que se padecen y aquellos que se consideran prioritarios. Este diagnóstico se plantea para que sea realizado de forma participativa (actores del sector público, privado y comunitario) y en algunos casos con el liderazgo de ciertos grupos.

Objetivos relativos al proceso:

- Identificar e involucrar a las instituciones y actores clave<sup>319</sup>.
- Involucrar de forma activa a los actores en el proceso informativo
- Incrementar la conciencia de los participantes sobre el proceso y los conceptos del SCP/LA21.

Objetivos relativos al contenido:

- Proporcionar bases de datos e información sobre los sectores de actividad<sup>320</sup>, el entorno medioambiental y la gestión de la ciudad.
- Proporcionar entendimiento sobre cómo funciona el enfoque SCP/LA21 en el desarrollo local y en el contexto medioambiental.
- Identificar los temas medioambientales clave y sus implicaciones sobre la gestión.
- Resaltar las interacciones que prevalecen entre el desarrollo y el medio ambiente y entre los diferentes sectores de actividad.

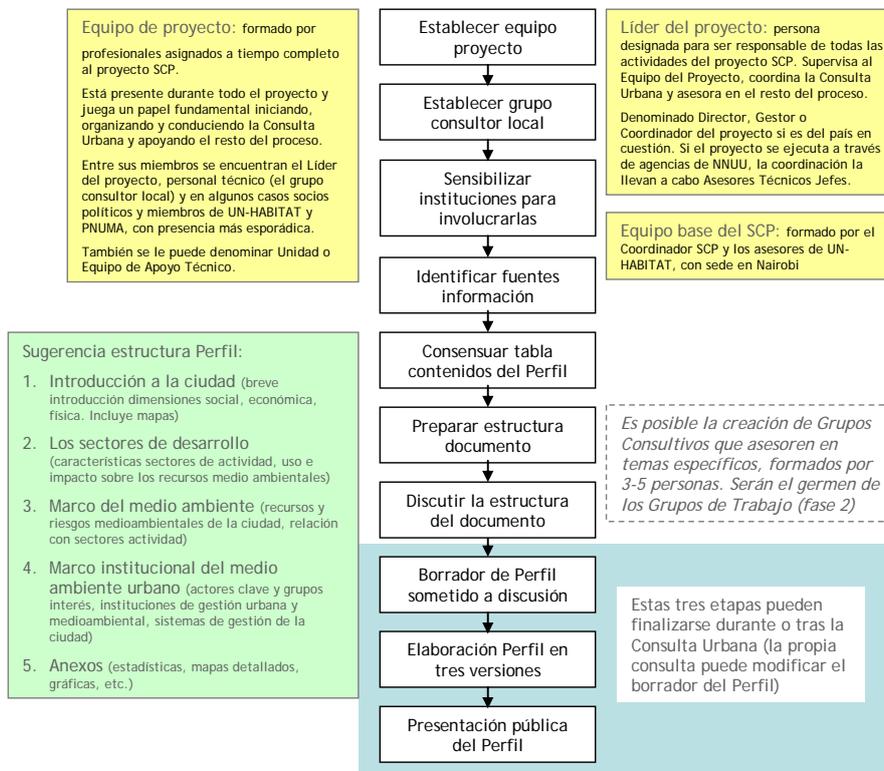
Los pasos previos a la elaboración propiamente dicha del Perfil son la creación para todo el proceso del denominado **Equipo del Proyecto** y del **Equipo Consultor Local**. Su descripción se muestra en la figura 5.3, donde también se resumen los pasos a dar en la actividad del Perfil Urbano-Ambiental. Se ha optado por crear, para clarificar la explicación, un diagrama secuencial lineal, que no se plantea a nivel

<sup>319</sup> Es habitual en la descripción de la metodología el uso de la expresión ‘clave’. Sin embargo, no se explica de forma explícita, qué significa que un actor sea clave y con respecto a qué lo puede llegar a ser.

<sup>320</sup> El proyecto SCP denomina sectores de desarrollo o de actividad a aquellos “grupos de organizaciones y personas que están comprometidos en la misma actividad económica general” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 38). Es decir, incluyen tanto a las relacionadas tradicionalmente con el ámbito productivo (industria, comercio, construcción...) como otras asociadas a los servicios que proporciona la ciudad (transporte, gestión residuos, urbanismo, etc.). También quedaría incluido el sector informal.

teórico en la metodología. La figura muestra así mismo información de utilidad asociada al proceso de creación del Perfil Urbano-Ambiental:

Fig.5.3: Etapas del Perfil Urbano-Ambiental



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 1999a

El 'Perfil Urbano-Ambiental' (en adelante Perfil) es un documento base para la siguiente fase, la Consulta urbana, y en general para todo el proceso AG21L, puesto que es usado continuamente por todos los actores. El Perfil debe elaborarse bajo ciertos criterios: con la máxima implicación de los actores<sup>321</sup>; con rapidez y con bajo coste (no es un documento de investigación); utilizando tanto fuentes de información cualitativas y cuantitativas, como primarias y secundarias (con especial atención al trabajo de campo: visitas, entrevistas, etc.). Y debe tener una serie de características: debe ser un documento relevante (con los detalles justos y necesarios), aplicado, claramente estructurado y comprensible (estilo y lenguaje

<sup>321</sup> A pesar de enumerar estos requisitos o sugerencias para la elaboración del Perfil, no se ofrecen pautas o técnicas existentes que ayuden en la obtención de dicha información.

entendible por todos), pues se dirige a una amplia audiencia; con imágenes que apoyen e ilustren el texto, con un formato atractivo para la lectura y con una extensión delimitada; de libre disposición y uso; más analítico que descriptivo, sin llegar a ser un compendio de datos cuantitativos del estado del medio físico<sup>322</sup>. Se trata de un documento “vivo” y actualizado periódicamente que se dirige a todos los ciudadanos (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 24): líderes políticos, funcionarios del gobierno local, empresarios, líderes de la comunidad local, investigadores universitarios y de institutos, medios de comunicación, miembros de organizaciones de base y de ONG, la comunidad científica, ciudadanos de a pie, etc.

Dentro de la estructura del documento<sup>323</sup> (ver fig. 5.3), otros criterios para la inclusión de información son:

- En la parte del marco de desarrollo, deben incluirse solamente aquellos sectores de actividad que son importantes para entender el desarrollo urbano y su relación con el medio ambiente (aquellos sectores que tienen un mayor efecto en la gestión medioambiental urbana). En la parte del marco institucional “el propósito es identificar y analizar solamente aquellos actores que tienen un papel significativo en relación al desarrollo y la gestión medioambiental urbana” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 60).
- El capítulo referente al marco del desarrollo debe escribirse desde el punto de vista de cada uno de los sectores de actividad. La descripción adecuada de cada sector de actividad debe incluir, entre otras cosas, a cuantas personas trabajan en ese sector (de manera formal e informal) y cómo se organiza el sector (grupos, instituciones, individuos...).
- La interpretación de los recursos medioambientales se lleva a cabo de forma localista. No se analiza el consumo de energía<sup>324</sup>.

Finalmente, respecto al marco institucional (cuarta parte del documento del Perfil urbano-ambiental), es interesante resaltar varios aspectos que deben quedar expresados al describir los diferentes actores de la vida urbana:

Descripción de los actores:

- (i) de qué información, conocimiento y conocimientos técnicos disponen los actores, tanto formal como informalmente;

---

<sup>322</sup> La información complementaria, datos estadísticos, etc., se indica que puede ir en anexos.

<sup>323</sup> La responsabilidad de su elaboración corre a cargo, según la metodología SCP/LA21, de un/a consultor elegido por el denominado líder del proyecto. El documento se prepara en tres versiones: una denominada comprensiva (40-50 páginas), otra denominada ‘versión resumida’ (unas 20 páginas) y un resumen ejecutivo (sólo mostrará los temas prioritarios).

<sup>324</sup> Para UN-HABITAT y PNUMA los recursos medioambientales “son inicialmente aquellas cosas que surgen del mundo físico que se usan (actual o potencialmente) para soportar la vida urbana y el desarrollo. Es decir, aire, agua, suelo y los seres vivientes e inertes que se encuentran en ellos” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 46). También se incluirían aquellos recursos hechos por el hombre (patrimonio histórico-artístico).

(ii) de qué forma los actores están involucrados en la formulación y coordinación de políticas o en el proceso de toma de decisiones. Otros aspectos a describir son: cuales son las responsabilidades y mandatos de cada uno, hasta qué punto cada actor desempeña las tareas asignadas o qué grado de influencia tiene el actor en la toma de decisiones;

(iii) hasta dónde está implicado cada actor en los diferentes aspectos de la implementación de políticas y de qué forma su apoyo fortalece los esfuerzos de implementación.

Estructuras de gestión urbana y funciones:

Dado el interés relativo a las cuestiones de gobernanza, mostramos en el Cuadro 5.2 la información más relevante que debe describirse en esta parte del Perfil.

Cuadro 5.2. Información del apartado “estructuras de gestión” del Perfil

<p>Visión general de la organización y la estructura</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Estructura básica y organización del sistema de gestión de la ciudad</li><li>– Las relaciones con las organizaciones y gobiernos supramunicipales</li><li>– Las formas según las cuales las organizaciones y grupos que no son del sector público son tenidos en cuenta en el sistema</li></ul> <p>Información conocimiento y conocimiento técnico</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– organizaciones y grupos responsables de la recolección, distribución, análisis, gestión y uso de la información y conocimiento especializado</li><li>– accesibilidad de la información: ¿cómo de bien está compartida y disponible para aquellos que la necesitan? ¿cómo de amplia y fácilmente accesible es la información?</li><li>– principales áreas de conocimiento experto disponibles para la gestión de la ciudad, los acuerdos departamentales o institucionales para este conocimiento experto, etc.</li><li>– cómo se aplica la información y el conocimiento experto en la identificación de temas de política y en apoyo de la toma de decisión, así como en la implementación de políticas</li></ul> <p>Toma de decisión, formulación y coordinación de políticas</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– quién está implicado en la formulación de políticas; quienes son las principales organizaciones y grupos con responsabilidad en la toma de decisión</li><li>– cómo se maneja la coordinación de políticas: quien es responsable y cómo se realiza</li><li>– cómo se coordinan las decisiones y las políticas: entre los sectores de desarrollo, entre los niveles de gobierno (local, regional, nacional), entre los sectores público, privado y popular, entre las diferentes áreas de la ciudad y a través del tiempo</li><li>– cuáles son los papeles de las diferentes organizaciones en la toma de decisión, tanto dentro como fuera del sector público</li></ul> <p>Implementación de políticas</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– quienes son las principales organizaciones responsables de la implementación de política públicas en los diferentes sectores y áreas temáticas de interés</li><li>– cómo se implementan las políticas de la ciudad usando diferentes instrumentos de implementación como: educación y conciencia pública, mecanismos de incentívación económica y de regulación, inversión estratégica de capital, presupuesto anual y planificación física.</li><li>– cómo se realiza la inspección y el seguimiento de la implementación, de qué mecanismos de aplicación se dispone y bajo la responsabilidad de quien</li><li>– hasta qué punto son realmente implementados los planes y las políticas, qué lagunas hay entre los planes y los resultados actuales, cuales son los lapsos de tiempo y de qué manera se superan.</li></ul> <p>En cualquier caso, en la descripción debe aparecer lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– la posible diferencia entre las responsabilidades, autoridades y herramientas de gestión asignadas formalmente y las que realmente hay en la práctica</li><li>– la influencia (normalmente informal) de grupos sociales en el proceso de toma de decisión medioambiental</li><li>– la adecuación en la práctica de las estructuras y herramientas de gestión existentes, hasta qué punto funcionan bien en términos de afrontar los temas que han aparecido en los apartados del marco de desarrollo y del medioambiente del perfil urbano-ambiental</li><li>– el grado en que las estructuras administrativas tradicionales (con sus departamentos profesionales u operacionales claramente compartimentados) causan problemas de confusión, solapamiento, falta de coordinación, etc.</li></ul>
---

Fuente: elaboración propia a partir de UN-HABITAT y UNEP, 1999a

#### 5.4.3.1.- El Informe GEO como sustituto del Perfil Urbano-Ambiental

En las ciudades de América Latina y Caribe donde se aplica el proceso SCP/LA21 el Perfil Urbano-Ambiental se sustituye por el Informe GEO (*Global Environment Outlook*), debido a la fuerte presencia del Programa GEO-Ciudades del PNUMA en la región<sup>325</sup>. En febrero de 2004 PNUMA y UN-HABITAT formalizan su colaboración conjunta en la región, iniciando la Estrategia Urbano-Ambiental para América Latina y Caribe, que busca dar valor a las experiencias y capacidades de ambos organismos en la gestión urbano-ambiental. El Informe GEO aplicado a la ciudad es un documento en el que se evalúa el estado del medio ambiente de las ciudades seleccionadas, así como el impacto de las ciudades y el desarrollo urbano en los ecosistemas. El informe proporciona herramientas para la toma de decisiones en la gestión urbana y ambiental, por medio del desarrollo de una metodología para la evaluación urbano-ambiental (PNUMA et al, 2002).

El proyecto GEO Ciudades tiene la vocación de servir de apoyo para una mejora de los procesos en la toma de decisiones y de gestión ambiental urbana (por el hecho de proporcionar mecanismos sistematizados y con gran carga técnica para analizar la interacción medio ambiente-desarrollo). El proyecto pretende, además, “promover la discusión y evaluación de la democratización de la política pública, la descentralización de la gestión ambiental en las esferas del gobierno local y de los servicios, así como de los avances en el seguimiento de objetivos orientados al desarrollo sustentable a nivel nacional y local” (PNUMA et al, 2002, p. 5). Teniendo en cuentas estas premisas, el enfoque adoptado es parecido al SCP/LA21.

Es interesante destacar sus ejes clave, en sintonía con algunos de los principios del desarrollo humano sostenible definidos en el Capítulo 1: “reconocer los vínculos que existen entre las condiciones ambientales y las actividades humanas, en especial aquellas relacionadas con el desarrollo urbano; resaltar la necesidad de una perspectiva a largo plazo; considerar la igualdad dentro de cada generación y entre diferentes generaciones; fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones” (PNUMA et al, 2002, p. 14).

No es objeto de la presente investigación llevar a cabo un análisis profundo de otra propuesta metodológica (como es la metodología GEO Ciudades), pero sí al menos valorar sus contribuciones para profundizar en el análisis de la metodología SCP/LA21.

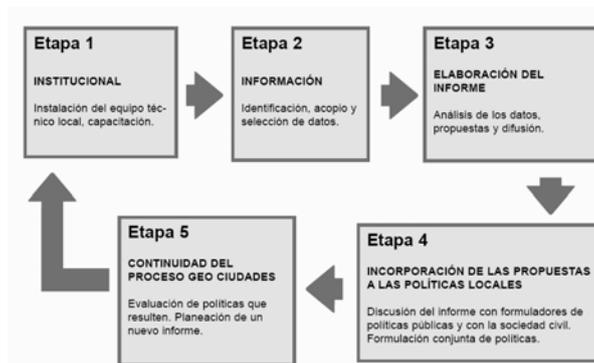
---

<sup>325</sup> Esta circunstancia es especialmente relevante en la presente investigación, debido a que el estudio de caso se ha realizado sobre una ciudad peruana. Los objetivos del proyecto GEO Ciudades son: (a) evaluar el estado del medio ambiente de las ciudades seleccionadas en América Latina y Caribe; (b) evaluar el impacto en ciudades y el desarrollo urbano en diferentes ecosistemas; (c) proporcionar herramientas para la toma de decisiones en la gestión urbana y ambiental, por medio del desarrollo de una metodología para la evaluación urbano-ambiental para ser aplicada en otras ciudades de América Latina y el Caribe y del mundo (PNUMA et al, 2002, p.5).

La primera diferencia podría apreciarse en la secuencia para la elaboración de los informes GEO Ciudades. Ésta se orienta a la identificación de las presiones sobre el medio ambiente, al estado del mismo, a los impactos producto de las presiones y a las respuestas que se generan para atenuar o prevenir los impactos ambientales negativos<sup>326</sup>. Uno de los elementos esenciales en la metodología GEO Ciudades es el empleo de indicadores. El Perfil Urbano-Ambiental introduce también, aunque con menos carga analítica, los impactos sobre el medio ambiente. Pero las técnicas que emplean ambas metodologías para la diagnosis son diferentes, considerando desde nuestro punto de vista las de la metodología GEO Ciudades como más potentes y de mayor rigor en los resultados<sup>327</sup>.

Ambas metodologías conceden especial énfasis a la comprensión de la interacción de las dinámicas sociales, económicas, políticas y territoriales propias del proceso de desarrollo urbano con el medio ambiente. En este sentido, las características que consideran relevantes para el análisis son, entre otras: principales actividades económicas del municipio, estructura de la desigualdad social de la ciudad, principales factores determinantes de la ocupación de territorio, estructura institucional local (con énfasis en los órganos públicos de defensa del medio ambiente y los mecanismos de participación social en la elaboración de políticas públicas). Se muestra a continuación un esquema de la metodología GEO Ciudades que sintetiza las etapas fundamentales:

Fig. 5.4. Metodología GEO Ciudades



Fuente: PNUMA y Consorcio *Parceria 21*, 2002, p. 15

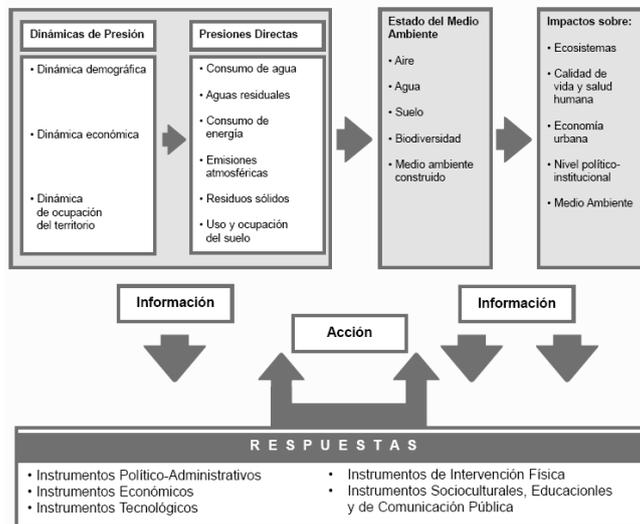
<sup>326</sup> Estructura de análisis basada en el sistema de indicadores de la OCDE "presión, estado, respuesta", de amplia difusión a nivel mundial y conocido por sus siglas PER (PSR en inglés). Para ampliar información se recomienda la consulta de OCDE, 1993.

<sup>327</sup> Por ejemplo, el empleo de la matriz PEIR. Para la diagnosis ambas metodologías valoran como positivo y necesario el concurso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Esta valoración positiva se refiere a la capacidad de obtener resultados tangibles y de carácter más "objetivo". No entramos a valorar todavía cómo son contemplados determinados aspectos, como la participación.

A nivel general, la elaboración del Informe GEO y del Perfil Urbano-Ambiental son similares: establecimiento del equipo técnico, acopio y selección de información y elaboración del documento (incluyendo así mismo la socialización o retorno a los actores locales de los resultados procesados por un equipo técnico). El Informe GEO, sin embargo, explicita que tiene vocación de ser incorporado en las políticas locales, para su empleo como instrumento de gestión de las variables ambientales urbanas. Por otro lado, el Perfil Urbano-Ambiental persigue otros objetivos como expusimos en el apdo. 5.4.3, relativos al aumento de participación e implicación ciudadanas.

A pesar no obstante de estos criterios, especialmente presentes en el proceso de elaboración del Informe GEO, éste como resultado tangible (“producto del proceso”) tiene una orientación medioambiental muy apreciable, tal y como podemos observar en la figura 5.5.

Fig.5.5. Diagrama de interacción de los componentes urbano-ambientales de la matriz PEIR



Fuente: PNUMA y Consorcio *parceria 21*, 2002

Ciertamente, y lo valoramos como contribución positiva, se analizan los impactos del estado del medio ambiente sobre otras variables (socioeconómicas, políticas...), pero el eje de análisis sigue situándose en la dimensión medioambiental de la sostenibilidad.

#### 5.4.4 Consulta Urbana

La Consulta Urbana es una reunión pública definida como “de alto nivel” que reúne a los principales actores de la ciudad. La duración estimada es de tres a cinco días.

Objetivos:

- identificar, revisar y extender los problemas medioambientales de interés prioritario que afectan al crecimiento sostenible y al desarrollo de la ciudad.
- Reunir a los actores clave, tanto del sector público como del privado y a los ciudadanos en general, de manera que puedan comprometerse conjuntamente en el desarrollo y acuerdo sobre la necesidad de un proceso mejorado de gestión de la ciudad, que haga posibles los partenariados, que sea intersectorial y que promueva un desarrollo con base medioambiental.
- Demostrar, a través de los temas medioambientales urbanos prioritarios, un proceso para definir asuntos e involucrar a los actores clave a diferentes niveles, y una metodología participativa para establecer el enfoque de grupo de trabajo intersectorial.
- Acordar un marco institucional apropiado para el Programa Sostenible de la ciudad, que se integre o se vincule con las estructuras existentes, demostrando qué tipo de recursos se necesitan y cómo pueden obtenerse para poder trabajar los temas.
- Movilizar el apoyo político y social y obtener el compromiso necesario que haga operativo el enfoque de trabajo en grupo intersectorial, para trabajar los temas prioritarios identificados y acordados en la Consulta Urbana.

La actividad denominada genéricamente Consulta Urbana comprende dos momentos bien diferenciados. Por un lado, las actividades preparatorias de la Consulta y, por otro, la Consulta propiamente dicha.

En la figura 5.6 podemos observar un esquema de las actividades a realizar en la Consulta<sup>328</sup>. Se ha optado de nuevo para ilustrar los pasos a dar por una estructura

<sup>328</sup> Algunos de los criterios empleados durante la preconsulta para ayudar y orientar a los actores en la priorización de los temas (que tendrán carácter demostrativo) son: el carácter intersectorial del problema, su carácter de largo plazo y el área geográfica afectada; la dificultad para abordarlo; la productividad urbana perdida debido al problema; su impacto

lineal secuencial, aunque numerosas actividades pueden realizarse en paralelo<sup>329</sup>. También se exponen las estructuras de trabajo creadas específicamente para esta fase y los tipos de actores involucrados en la misma.

Durante los preparatorios de la Consulta se elaboran una serie de documentos o materiales para conducirla adecuadamente; así mismo se hace uso de determinadas técnicas y herramientas para implicar a los actores en el proceso.

Las características clave de la Consulta Urbana son:

- **está específicamente preparada para asegurar una participación significativa.** Esto es posible por dos vías. Por un lado, todo el proceso preparatorio busca que en la Consulta se asegure que “la composición de los participantes refleje de forma adecuada la diversidad de las actividades de desarrollo y de los grupos de interés que prevalecen en la ciudad” (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 16). Por otro lado, se introducen sesiones plenarias y de trabajo en grupo, haciendo uso de técnicas específicas para sacar el máximo potencial de la alta representatividad que se espera haber conseguido. Así mismo, la participación se favorece utilizando diversos documentos preparados con anterioridad (documentos de base, documentos propositivos, un resumen del Perfil, etc.);
- **se centra en temas específicos de carácter intersectorial<sup>330</sup>.** Esta elección ciertamente puede condicionar el proceso, pero lo que se busca es llevar al debate problemáticas que afecten a más de un grupo de personas y/o sectores, ya que para su resolución deberá tenerse en cuenta a un mayor número si cabe de implicados;
- **reúne juntos a actores de todos los sectores.** Lo que crea la metodología es un marco para que sean los diferentes actores los que identifiquen mecanismos que les permitan trabajar juntos. También se asegura en los manuales que existe un mecanismo para garantizar que los intereses de las personas pobres y de las mujeres se tienen en cuenta<sup>331</sup>;

---

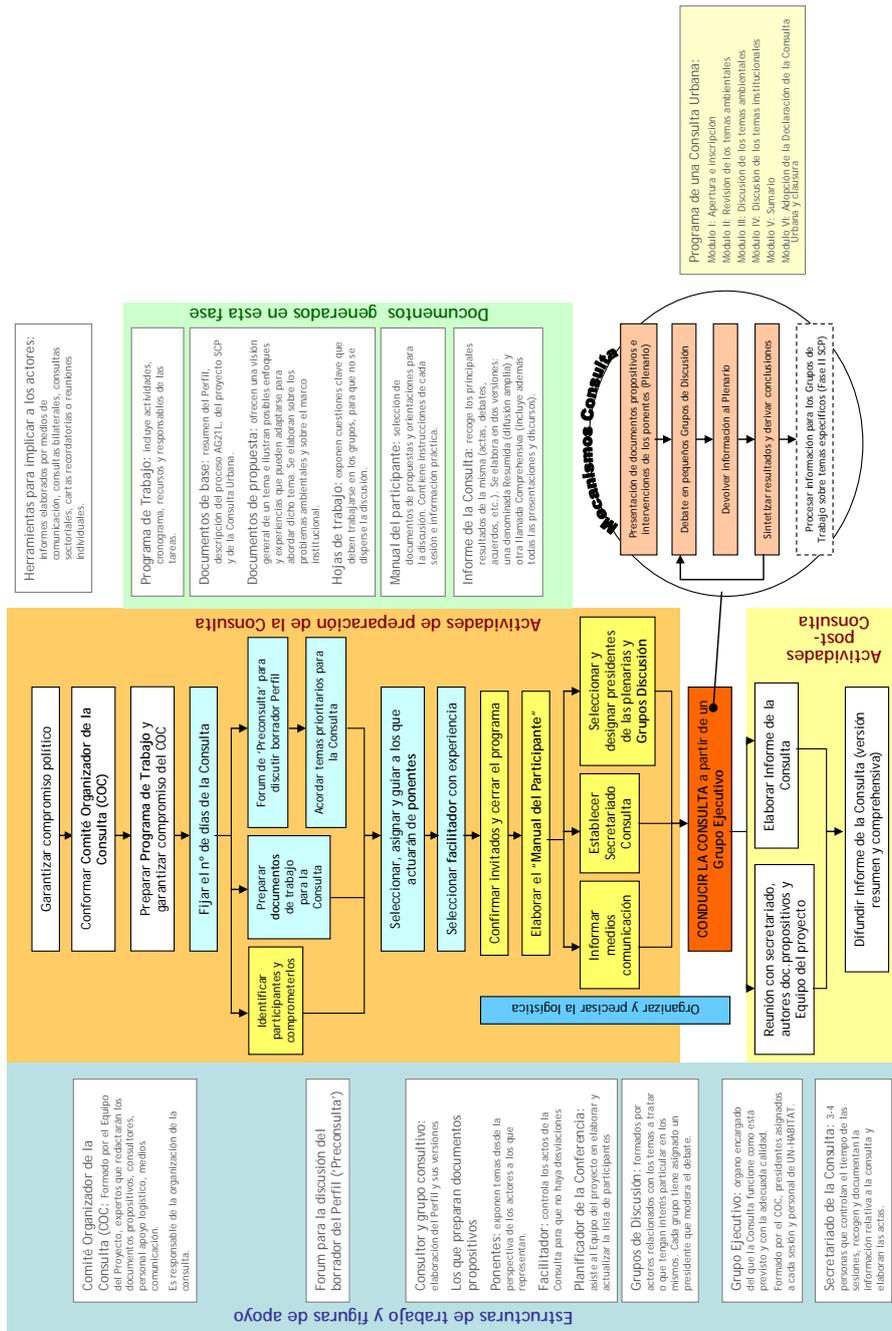
sobre la salud y sobre los más pobres; el grado de consumo insostenible de recursos que conlleva; el grado de irreversibilidad que tiene; la capacidad para demostrar que es posible trabajar con enfoque intersectorial; el grado de politización asociado; o el carácter ilustrativo (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 40)

<sup>329</sup> En los anexos se incluye un cronograma propuesto por la metodología para las actividades de esta fase. Este cronograma, con formato Diagrama de Gantt, sí permite comprender la no linealidad del proceso.

<sup>330</sup> Es muy común el empleo en esta metodología de la palabra “tema”. Este concepto se define como “aquello que es predominante en una ciudad, que tiene naturaleza de largo plazo; que afecta a más de un sector y que por lo tanto no puede tratarse con las herramientas tradicionales de gestión sectorial y los mecanismos institucionales; y que se repite durante un período de tiempo dado” (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 8). Por cuestiones prácticas, la metodología SCP/LA21 suele emplear la denominación ‘temas’ para referirse realmente a ‘temas o problemas medioambientales’

<sup>331</sup> En el análisis de la metodología no ha podido averiguarse cuál es este mecanismo o cuál es el marco que permite que los actores identifiquen/construyan la manera de trabajar juntos.

Fig. 5.6. Mecánica de una Consulta Urbana según el SCP/LA21



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 1999b

- debe estar **conducida por los actores**. No es la opinión experta, sino que la perspectiva o posición de los actores debe ser la que forme la base de la Consulta. Esto es precisamente lo que permite hablar de proceso participativo, ya que los actores son capaces de establecer sus intereses y tomar el liderazgo a la hora de determinar lo que consideran prioritario.
- las **presentaciones, exposiciones y discusiones** tienen que diseñarse para que **todo el mundo pueda comprenderlas**. Sin embargo, la metodología plantea este requisito con un cierto sesgo hacia determinados actores que considera son 'los importantes' a involucrar: "lo central es identificar e involucrar a aquellos que ya poseen información disponible, experiencia acumulada e ideas prácticas" (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 9). Sobre este planteamiento y su posible incoherencia con otros discursos que se esgrimen, volveremos en el siguiente apartado;
- **requiere una implicación fuerte en su preparación**. La Consulta debe prepararse con esmero, lo que significa que habrá sido precedida por reuniones consultivas e informativas a todos los niveles (sectorial, bilateral, grupal...). Estos espacios de trabajo previo refuerzan la implicación de los actores.
- **no debe concebirse como un evento puntual**, "sino que más bien es el punto de inicio de un proceso de cambios fundamentales en la forma en como se perciben y trabajan los temas de desarrollo urbano y medioambientales" (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 10).
- **forja un consenso para coordinar los esfuerzos futuros a la hora de trabajar temas prioritarios transversales**. Este consenso se plasma de manera oficial o formal en la adopción de la denominada *Declaración de la Consulta o Pacto Urbano* el día de la clausura de ésta<sup>332</sup>.

La Consulta Urbana propiamente dicha se organiza en una serie de sesiones que se pretende tengan la misma estructura sea cual sea la ciudad. Los elementos diferenciadores estarán en el tipo de problemas medioambientales presentes, la duración de las sesiones y, en algunos casos, el tipo de técnicas utilizadas. Cada sesión se diseña para servir de punto de partida para la siguiente y para construirse sobre los resultados de la anterior. Los módulos que la metodología SCP/LA21 propone (cuya duración se sugiere sea de medio día o de un día) se exponen en el Cuadro 5.3.

La metodología SCP/LA21 recomienda que los ponentes, que pueden proceder de todos los estamentos de la sociedad civil, cumplan una serie de requisitos:

---

<sup>332</sup> En el programa LA21 el equivalente a la Declaración de la Consulta es el Pacto Urbano, que incorpora mayores compromisos que la Declaración. Ésta se dirige a garantizar la participación en el proceso, pero no tiene por qué obligar a que los actores cumplan con las responsabilidades que se deriven de los planes de acción acordados (Tuts, 2002).

- tengan una comprensión sólida del tema a discutir y experiencia directa como involucrados;
- hayan demostrado interés visible durante el proceso consultivo;
- sean reconocidos por los demás por su contribución clave;
- sean capaces de articular y representar la perspectiva de su grupo o institución.

Las tareas principales del **Grupo Ejecutivo de la Consulta** son: hacer revisión tras cada día de la consulta, recoger lecciones aprendidas y ajustar lo que sea necesario para el día siguiente. El grupo se centra en la parte substantiva de la consulta, pero también puede llevar a cabo tareas organizativas y logísticas.

En cuanto a los participantes en la Consulta, pueden proceder tanto del sector público como del privado y popular. Según la metodología, será participante aquel (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 46):

- que contribuye al problema/tema;
- cuyos intereses son afectados por el tema a discutir;
- que tiene un impacto en el problema a discutir;
- que tiene información y conocimiento experto;
- que tiene un papel en la gestión de problema, incluyendo aquellos con instrumentos de implementación.

Como se verá posteriormente, estos criterios coinciden con los propuestos para la identificación de los miembros de los Grupos de Trabajo. En cualquier caso, se resalta como muy importante la variedad en la composición de los participantes. Como lo que se busca es forjar consenso y movilizar el apoyo de todos los sectores para trabajar de forma coordinada y colectiva, la presencia del mayor número de sectores es esencial.

Las actividades de evaluación se hacen presentes a través de las revisiones diarias del Grupo Ejecutivo y de la reunión post-consulta, donde se lleva a cabo una evaluación general de la Consulta una vez ésta ha finalizado.

Los cuadros 5.3 y 5.4 muestran, respectivamente, la estructura tipo de una Consulta Urbana y las actividades asociadas, junto a los responsables de las mismas. Respecto al cuadro 5.4, la metodología distingue entre actividades substantivas, organizacionales y operativas.

Tabla 5.2: Estructura tipo de una Consulta Urbana

MÓDULO	OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS
<p>MÓDULO I: Apertura e inscripción</p> <p><i>Sesión plenaria</i></p>	<p>Establecer una comprensión común del contexto, marco y propósito.</p>	<p>Las Consultas suelen iniciarse por algún representante del gobierno central del país al que pertenece la ciudad. Se emplean cuatro documentos para introducir a los participantes en el proceso SCP y en la consulta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 'La descripción de la ciudad' (resumen del Perfil)</li> <li>- 'El proceso global SCP'</li> <li>- 'Información del proyecto demostrativo SCP'</li> <li>- 'Descripción de la consulta, estructura y propósito'</li> </ul>	<p>Clarificado el propósito de la Consulta y fijado el contexto.</p>
<p>MÓDULO II: Identificación y revisión de los temas ambientales</p> <p><i>Sesión plenaria</i></p>	<p>Que los actores identifiquen y revisen los temas medioambientales.</p>	<p>Se exponen los problemas que afectan al crecimiento económico y al desarrollo de los ciudadanos de dos formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a través de 'ponentes', que serán representantes de instituciones y colectivos, previamente seleccionados y que preparan con antelación su exposición;</li> <li>- a través de intervenciones espontáneas de otros actores y participantes para completar y clarificar la lista de problemas expuestos.</li> </ul>	<p>Destacados los intereses de la mayoría de los actores.</p>
<p>MÓDULOS III y IV: Demostración de una metodología para discutir los temas específicos</p> <p><i>Sesiones plenarias y grupos discusión</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demostrar cómo dirigir todos los esfuerzos a un tema específico y cómo discutirlo desde las diferentes perspectivas de los actores</li> <li>• Demostrar el enfoque de Grupo de Trabajo para estudiar un tema, a través de mecanismos intersectoriales e interinstitucionales</li> </ul>	<p>Se dedican diversas sesiones para trabajar sobre problemas específicos (un problema o tema por sesión). <u>Criterio para seleccionar los temas específicos</u>: su adecuación para demostrar las ventajas del enfoque participativo para solucionar problemas interdisciplinarios. <u>Patrón secuencial para cada sesión</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento propositivo e intervenciones en plenario</li> <li>- Discusión en pequeños grupos</li> <li>- Plenario donde se informa de los resultados de los grupos</li> </ul>	<p>Demostrada una metodología para la planificación de la acción y la estrategia medioambiental.</p>

<p>MÓDULO V: Discusión de los temas institucionales</p> <p><i>Sesiones plenarias y grupos discusión</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los temas institucionales que limitan la gestión efectiva de los temas demostrativos.</li> <li>• Apreciar la necesidad de adaptar nuevos enfoques y procesos que promuevan una mejor toma de decisión, coordinación e implementación, como el EPM urbano e inicialmente el marco de ciudad del SCP.</li> <li>• Obtener amplio apoyo para el proyecto SCP, como vehículo de empuje del proceso iniciado en la Consulta y, por tanto, llegar a un acuerdo sobre el marco institucional del proyecto y modo de implementación.</li> </ul>	<p>Este módulo sigue la pauta de los dos anteriores, pero sin centrarse en ningún problema en particular.</p> <p>La discusión se centra en los problemas específicos para demostrar que los vacíos institucionales o la carencia de coordinación limitan el manejo eficaz de la ciudad; se trata de mostrar las dificultades institucionales para hacer frente al desarrollo de la ciudad y cómo el enfoque EPM puede ayudar a superarlas.</p> <p>En este módulo tiene que quedar claro el compromiso de los participantes con el proyecto SCP.</p>	<p>Demostrado un procedimiento y una estructura institucional para la gestión de la ciudad.</p>
<p>MÓDULO VI: Sumario/Conclusión</p> <p><i>Sesión plenaria</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llegar a un acuerdo sobre las conclusiones que proceden de la Consulta.</li> <li>• Obtener un mandato amplio para llevar adelante el proceso que comienza con la Consulta.</li> </ul>	<p>Se presentan las conclusiones de cada sesión/módulo de forma sistemática, siendo discutidas por los participantes.</p> <p>Se busca identificar, sintetizar y confirmar las conclusiones que han ido emergiendo.</p>	<p>Consenso sobre los temas medioambientales clave.</p> <p>Obtenido un mandato y un compromiso.</p>
<p>MÓDULO VII: Adopción de la Declaración de la Consulta Urbana y clausura</p> <p><i>Sesión plenaria</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendir cuentas de los resultados a los participantes y funcionarios de alto nivel que pueden no haber asistido a las sesiones.</li> <li>• Reafirmar el compromiso y el apoyo de los actores clave -Declaración de la Consulta y discursos de clausura.</li> </ul>	<p>La Declaración de la Consulta recoge las conclusiones de forma articulada.</p>	<p>Declarado el apoyo y el compromiso</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 1999b

Tabla 5.3: Actividades de la Consulta urbana y responsables

TIPO DE ACTIVIDAD	RESPONSABLES/DESCRIPCIÓN
Actividades substantivas	Comité Organizador de la Consulta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprometer al Comité Organizador de la Consulta y organizar su plan de trabajo</li> <li>• Comprometer al facilitador de la Consulta</li> <li>• Preparar el perfil urbano-Ambiental</li> <li>• Preparar los documentos propositivos<sup>333</sup></li> <li>• Preparar los Documentos de base</li> <li>• Preparar los discursos de apertura</li> <li>• Comprometer a los ponentes</li> <li>• Comprometer a los moderadores de los Grupos de Discusión</li> <li>• Preparar las hojas de trabajo</li> <li>• Comprometer al Grupo Ejecutivo</li> </ul>	Se trata de actividades relativas a la guía estratégica y la coordinación general
Actividades organizativas	Equipo del Proyecto
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y comprometer a los participantes</li> <li>• Desarrollar el programa de la Consulta</li> <li>• Diseñar y ejecutar una estrategia para los medios de comunicación efectiva e informarles</li> <li>• Preparar el Manual del Participante</li> <li>• Establecer el Secretariado de la Consulta</li> <li>• Organizar adecuadamente los Grupos de Discusión</li> <li>• Asignar un "planificador" de la conferencia<sup>334</sup></li> </ul>	Se trata de actividades relativas al diseño, preparación y finalización de los documentos y a la facilitación de la Consulta misma
Actividades logísticas	Subgrupo de actividades logísticas
Acordar la logística (espacios, equipos, materiales, servicios traducción, comidas, transporte, alojamiento, filmación, etc.)	Se trata de actividades para asegurar la infraestructura y el servicio de apoyo requeridos para conducir la consulta
Conducir la Consulta	Grupo Ejecutivo, Secretariado de la Consulta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar a los participantes, facilitarles materiales</li> <li>• Planificar cada día de trabajo</li> <li>• Facilitar</li> <li>• Preparar y Adaptar la Declaración de la Consulta</li> </ul>	
Realizar un informe final sobre la Consulta	Grupo Ejecutivo, facilitador

Fuente: UN-HABITAT y UNEP, 1999b

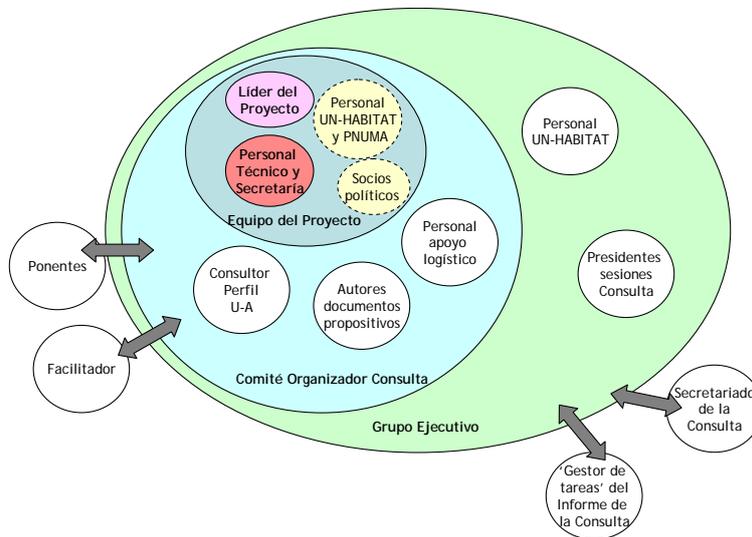
La siguiente figura trata de expresar gráficamente la estructura organizativa e institucional asociada a la Consulta Urbana. Algunos de los grupos o actores que se

<sup>333</sup> Las conferencias o ponencias deben elaborarse con la implicación de expertos llamados a esta tarea

<sup>334</sup> Si es necesario, brindar asistencia al Equipo del Proyecto en la Consulta

muestran permanecerán en otras fases o durante todo el proyecto SCP/LA21 (el equipo del proyecto o el consultor del Perfil Urbano-Ambiental). La metodología SCP/LA21 no indica explícitamente ni sugiere quienes son los componentes del equipo el proyecto, por lo cual su composición se ha deducido a partir de los manuales analizados y de diversas experiencias documentadas.

Fig. 5.7. Estructura organizativa e institucional asociada a la Consulta urbana



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 1999b

En el proceso SCP/LA21 aparece otro grupo de actores no incluidos en la descripción del Perfil Urbano-Ambiental ni de la Consulta Urbana, pero de elevado interés para ambas actividades y para el resto del proceso. Se trata de los denominados **Grupos Consultivos**. Estos grupos temáticos serán el germen de los Grupos de Trabajo, que se explicarán en el siguiente apartado. De forma sintética, estos son los motivos para aglutinar a los actores considerados clave en los Grupos Consultivos (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 17):

- la implicación de ciertos actores por la información de la que disponen y sus opiniones, o por ser referente entre el resto de los ciudadanos, es crucial;
- su implicación y compromiso desde el principio proporcionará una asistencia considerable al proyecto y acelerará la transición hacia la segunda fase del proyecto.

### 5.4.5 Grupos de Trabajo

Los Grupos de Trabajo son el principal mecanismo que permite que pueda desarrollarse el proyecto SCP/LA21. Dan inicio a la Fase II de la metodología y su importancia es crucial, ya que son la **base para la institucionalización a largo plazo del proyecto**<sup>335</sup>. Por este motivo la descripción de esta actividad será algo más extensa que el resto.

Estos grupos se forman tras la Consulta Urbana (y no de forma rápida), basándose en los **Grupos Consultivos** que fueron gestándose en la misma. La diferencia fundamental entre los Grupos Consultivos y los Grupos de Trabajo es que estos últimos están estructurados, los componen mayor número de miembros y cuentan con procedimientos operacionales formales: “Pero a pesar de que se trata de mecanismos que involucran a los actores en la generación de consensos y la toma de decisiones son, lo primero y más importante, **unidades operativas de trabajo**” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 32).

Las características de los Grupos de Trabajo son:

- **Se organizan alrededor de un tema o problema medioambiental** (enfoque de resolución de problemas) definido como prioritario y de corte intersectorial<sup>336</sup>. No se organizan según instituciones, profesiones o disciplinas.
- **Composición muy variada**, tratando de aglutinar a todos los actores relevantes en ese tema (por su conocimiento experto sobre el mismo, por sus responsabilidades o por lo que afecta o es afectado por el tema, por ejemplo)<sup>337</sup>. Esto permite garantizar la **intersectorialidad**, así como a las organizaciones **generar vínculos y partenariados** entre sí.
- **Tamaño** de entre 10 y 14 miembros. A medida que aumenta el número, más difícil es interactuar, alcanzar consensos e incluso fijar los días de reunión. Si hay pocos miembros, queda mermada la representación y podría ocurrir que unos pocos dominaran las sesiones de trabajo. Es necesario por tanto encontrar el **equilibrio entre la efectividad y la representatividad o inclusividad**.

<sup>335</sup> Esta importancia quedará ampliamente remarcada en la explicación de la institucionalización del proceso SCP/LA21, apdo. 5.4.7.

<sup>336</sup> Precisamente esta focalización en un tema, que fomenta la eficacia del grupo, obliga por otro lado a mantener una fuerte coordinación entre los Grupos de Trabajo, como se expondrá con posterioridad. A partir de las experiencias llevadas a cabo, la metodología recomienda limitar el número de temas medioambientales a tratar y, por tanto, formar pocos Grupos de Trabajo al principio. Un número elevado, según UN-HABITAT/PNUMA, dispersa el tiempo, los recursos y el apoyo técnico del Equipo del Proyecto.

<sup>337</sup> En un Grupo de Trabajo participan actores del sector público, del privado y de la sociedad civil, incluyéndose grupos marginados y vulnerables (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 16). En el apdo. 5.4.5.4 se explican con más detalle los criterios del SCP/LA21 para componer los grupos.

- No se trata de grupos de discusión o de coordinación, sino **orientados a la acción**, analizando problemáticas y aportando y adoptando soluciones (en los grupos participan personas de diferentes profesiones y bagaje histórico). Sus miembros deberán por tanto invertir considerable tiempo y energía.
- Cada miembro de un Grupo de Trabajo, a pesar de tener responsabilidades a título individual, es miembro precisamente por representar a una organización o colectivo. Ejerce por tanto de **nexo de unión** y no tiene más poder que el que proviene de su participación en la organización de procedencia.
- Los Grupos de Trabajo **no son organizaciones permanentes** ni sustituyen a las existentes; al contrario, las **complementan** y favorecen la colaboración entre las mismas. Tienen una **estructura flexible** que permite acoger a nuevos participantes y nuevos 'subtemas' de trabajo<sup>338</sup>. No tienen ni los recursos ni el personal técnico como para ser organizaciones autosuficientes (de hecho, necesitan apoyo organizacional, logístico, técnico general y técnico especializado).
- En los grupos el trabajo se basa en la **negociación**, la **resolución de conflictos** y la **generación de consensos**.
- Entre sus **tareas** están: articular visiones, formular estrategias, desarrollar y acordar planes de acción y generar proyectos de inversión y ejecución. Todo ello mediante un "proceso de planificación cuidadosamente diseñado" (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 16), ya que esta figura es una de las bases del sistema de Planificación y Gestión Medioambiental que se pretende se mantenga en el tiempo a partir del proyecto SCP. No pretenden por sí mismos llevar a cabo estudios técnicos o proyectos en detalle, o implementar planes de acción.

Es importante destacar que la metodología advierte de que, aun siendo importantes, 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 de **todos** los actores mucho más amplio" (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 33). Entre otros, se citan los siguientes: reuniones extendidas de los Grupos de Trabajo, mini consultas, talleres sobre temas específicos (de marcado carácter técnico), subgrupos de los Grupos de Trabajo, reuniones consultivas temáticas en barrios o comunidades, reuniones de

---

<sup>338</sup> Algunas de las fuentes de información para identificar nuevos miembros potenciales de los grupos son: lista de participantes en la Consulta Urbana, actas de las reuniones de los Grupos de Trabajo, el Perfil urbano-Ambiental, listas de participantes en talleres y mini consultas, estudios socioeconómicos, otros proyectos en la ciudad (habrán generado redes de conocimiento)., etc.

presentación de proyectos (dirigidas sobre todo a agencias de apoyo), equipos operativos para los proyectos demostrativos. Estos posibles mecanismos son principalmente espacios de participación de tipo puntual.

El proceso general para establecer los Grupos de Trabajo conlleva los pasos que ilustra la figura 5.8. Los siguientes subapartados explicarán con más detalle algunos de estos pasos.

#### 5.4.5.1.- Identificación de actores

La metodología propone una serie de criterios para identificar a los actores que se consideran “correctos” o apropiados para los temas específicos<sup>339</sup>:

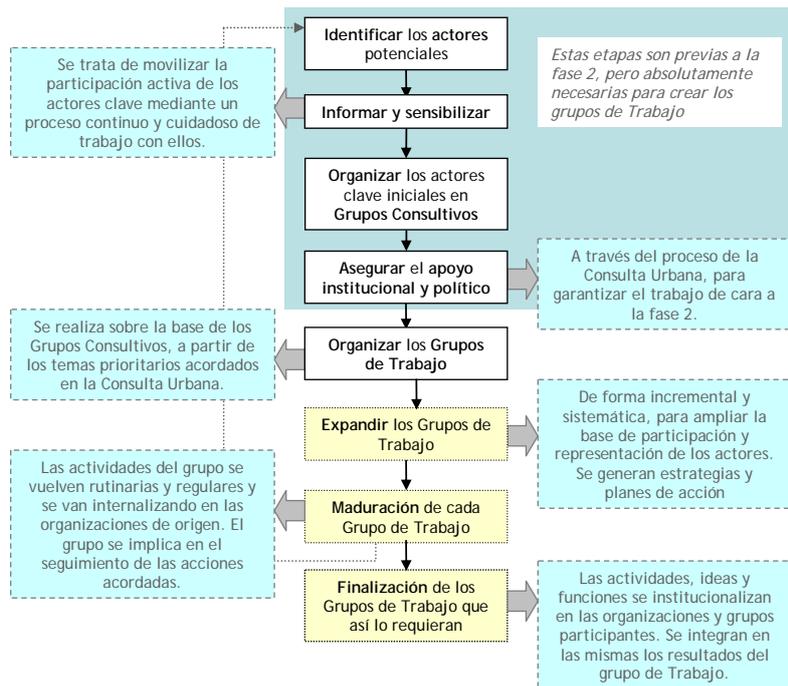
- aquellos cuyos **intereses** son afectados por el problema o por las estrategias/planes de acción medioambientales; o por el contrario, **cuyas actividades afectan** al tema medioambiental;
- aquellos que controlan o influyen en los **instrumentos de gestión** relevantes para el tema medioambiental y para su gestión;
- aquellos que poseen importante **información y conocimiento técnico** necesarios para tratar el tema ambiental y desarrollar estrategias de gestión y planes de acción.

En definitiva, aquellas personas cuyos puntos de vista, información, conocimiento experto y mandato son esenciales para tratar de forma efectiva los temas medioambientales urbanos prioritarios. Es interesante destacar que la metodología tiene una clara intencionalidad práctica: “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 y UNEP, 2003, p. 18).

---

<sup>339</sup> Veremos posteriormente que el uso de calificativos como ‘correctos’ o ‘relevantes’, para adjetivar a los actores, denota un enfoque en el discurso que puede tener implicaciones en la consideración de la participación.

Fig. 5.8. Ciclo del proceso de formación y desarrollo de los Grupos de Trabajo



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2003

La metodología plantea que la identificación de actores debe realizarse de forma sistemática y detallada desde el inicio del proceso. Los principales responsables de esto serán el Equipo del Proyecto y el Comité Directivo, si es que se ha formado<sup>340</sup>. Para ello se parte del conocimiento existente de la ciudad y de la situación medioambiental, que permiten generar un listado inicial que se irá ampliando durante la Consulta y posteriormente.

La tabla 5.2 muestra el rango de posibilidades para categorizar a los actores, dejando claro que es una posible clasificación, dependiente de las condiciones locales. Sobre esta información hemos llevado a cabo algunas modificaciones (como el sombreado a rayas) y realizado algunas observaciones que se muestran en notas a pie de página. Posteriormente se llevará a cabo una discusión más detallada al respecto.

<sup>340</sup> En el apdo. 5.4.5.5. se explica lo que es un Comité Directivo.

Tabla 5.4: Posibles categorías de actores

CATEGORÍA DE ACTOR	NIVEL LOCAL (CIUDAD)	NIVEL REGIONAL O NACIONAL	NIVEL INTERNACIONAL
Autoridad política (gobierno local)			
Alcalde o jefe del gobierno de la ciudad			
Dptos administrativos (sectoriales)			
Compañías municipales, organizaciones para-estatales			
Cuerpos regulatorios públicos			
Agencias ejecutivas o cuerpos especiales supramunicipales			
Instituciones académicas y de investigación			
Organizaciones empresariales <sup>341</sup>			
Empresas industriales o comerciales <sup>342</sup>			
Grupos y organizaciones del sector "informal"			
Organizaciones comunitarias de base			
ONG			
Grupos de interés: mujeres, jóvenes, ancianos			
Organizaciones religiosas y de caridad, organiz. culturales			
Medios de comunicación			
Agencias Internacionales de desarrollo			
Otros <sup>343</sup>			

Fuente: basado en UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 20

<sup>341</sup> Cámara de comercio, asociaciones de comerciantes, etc.

<sup>342</sup> UN-HABITAT y PNUMA hablan de empresas industriales o comerciales "con mayor impacto o interés en el tema" y solamente en el ámbito local. A nuestro entender esto genera dos restricciones: por un lado, el planteamiento excluye a otras empresas que pudieran no estar inicialmente involucradas, pero sí en el futuro; por otro lado, y más en el contexto de la globalización y hablando de ciudades (de cierto tamaño, además), será difícil encontrar solamente empresas locales. Aunque es cierto que estarán radicadas en la ciudad (en "lo local"), su procedencia provendrá de otros niveles. Por esta razón en el cuadro de categorías inicialmente propuestas por la metodología, se han sombreado otros niveles en entramado diferente (rayado oblicuo) para ampliar la categorización.

<sup>343</sup> No se categorizan explícitamente algunos colectivos que a nuestro juicio pueden jugar un papel relevante en las temáticas medioambientales, como los de enseñanza media y secundaria, del ámbito sanitario, sindicatos, etc.

En cuanto a los grupos de trabajo, el número y rango de actores involucrados variará a través del tiempo, reflejando las nuevas condiciones.

#### 5.4.5.2.- Sensibilización de los actores

La metodología SCP/LA21 expone la influencia que han tenido los enfoques tradicionales de planificación y gestión en las estructuras y funcionamiento de los gobiernos locales y supramunicipales. Las características de estos enfoques han dado lugar a formas de administración bien establecidas y difíciles de eliminar, según UN-HABITAT y PNUMA<sup>344</sup>. La **sensibilización** en el proceso SCP/LA21 se refiere precisamente a la labor lenta y cuidadosa que supone explicar - sistemáticamente y de forma continuada- a los actores el nuevo enfoque de planificación, así como sus diferencias con los tradicionales. No puede basarse solamente en seminarios y talleres, sino que “requiere la promoción consistente y sistemática de ideas y nuevos enfoques hacia la gestión ambiental y urbana, y demanda por tanto estrategias de comunicación efectivas y elementos demostrativos que sean exitosos” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 22). Se trata principalmente de un cambio de actitudes, por lo que para manejar este proceso de sensibilización serán necesarios el sentido de realismo, la persistencia y la paciencia.

La metodología ofrece algunas **pautas para desarrollar estrategias de comunicación y sensibilización**. De entre estas estrategias se encuentra la creación de un equipo de capacitación, la formación de formadores, la generación de documentación dirigida expresamente a los participantes y socios, procesos consultivos para grupos concretos (sectoriales, por ejemplo). Podemos destacar algunos aspectos de estas posibles estrategias:

- por un lado, se propone la empatía y la capacidad de aprendizaje para quienes coordinen el proceso de sensibilización: “se necesita aprender de los actores para ver cómo perciben el proceso y cómo ven su papel en él” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 24);
- por otro, remarca que las estrategias de comunicación serán diferentes según los actores, debido a los diferentes niveles de percepción e intereses que éstos tienen.

No obstante no observamos que se incite a la generación de acciones de sensibilización y comunicación dirigidas a la ciudadanía de forma amplia.

---

<sup>344</sup> Entre estas características se encuentran: tratamiento por separado del desarrollo y del medio ambiente; participación ciudadana muy limitada; planificación organizada por ámbitos sectoriales; relevancia del enfoque *top-down*; acciones orientadas a la oferta en vez de a la demanda; planificación maestra, planes estáticos y controles legales; énfasis en la estabilidad organizacional (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 21).

#### 5.4.5.3.- Asegurar apoyo institucional y político

Los Grupos de Trabajo adquieren legitimidad a partir del compromiso que se hace explícito en la Consulta Urbana. Es a partir de entonces cuando los Grupos Consultivos se convierten en Grupos de Trabajo. Las razones no son simplemente de índole técnica. A nivel de principios básicos, el enfoque participativo y *bottom-up* es esencial para el proceso SCP/LA21. Por tanto, los Grupos de Trabajo solamente tiene sentido que se formen cuando haya un claro refrendo dado por el mecanismo de participación amplia de la Consulta Urbana. Además, no son grupos de expertos aislados del resto; si no provienen de los deseos de la gente (se insiste), estos grupos no serán aceptados y no podrán funcionar.

La Declaración de la Consulta Urbana o Pacto Urbano es un instrumento posible para dar el respaldo necesario a los Grupos de Trabajo. Sin embargo, se advierte, no es suficiente, pues lo imprescindible es lograr un cambio de actitudes que vaya extendiendo la participación ciudadana.

Para garantizar que se mantiene el apoyo y el mandato encomendado a los Grupos de Trabajo, se dan algunas recomendaciones: sensibilización continua de los actores, informes o acciones especiales para suplir la falta de información entre los Grupos de Trabajo y los niveles altos de decisión, mayor conexión con las autoridades supramunicipales para asegurar apoyo político y redirigir planes y programas a lo local, centrarse en temas críticos sobre los cuales haya mayor interés entre los actores, etc.

#### 5.4.5.4.- Criterios para la composición de los Grupos de Trabajo

Los criterios para organizar la composición de los Grupos de Trabajo son dos: la inclusión y el nivel de competencia de los miembros.

**Inclusión.** La metodología SCP/LA21 no entiende la inclusión como la incorporación de *todos* los que puedan tener implicación en el tema; aceptando que los actores tienen diferentes niveles de implicación, esas diferencias serán las que determinarán que estén incluidos o no en los Grupos de Trabajo. Las siguientes preguntas dan orientaciones para identificar a estos actores:

- ✓ ¿de qué manera significativa son afectados por el tema medioambiental a tratar y hasta qué punto sus actividades afectan al tema medioambiental? (es decir, grado de afección que tiene sobre ellos el problema y grado de afección que generan sobre el problema).
- ✓ ¿cual es la información, conocimiento y conocimiento experto que tienen sobre ese tema?
- ✓ ¿cuáles son sus responsabilidades y poder respecto al tema?

- ✓ ¿qué instrumentos y poderes para la ejecución controlan?
- ✓ ¿qué recursos pueden brindar para tratar el tema<sup>345</sup>?
- ✓ ¿los intereses de cuántas personas quedan representados por el grupo?

Los que se identifica como los que en la práctica formarán el núcleo de los Grupos de Trabajo, serán aquellos actores cuya participación es vital para resolver el problema y que además cuentan con el suficiente entusiasmo para hacerlo.

**Competencia<sup>346</sup>.** Los miembros individuales de los Grupos de Trabajo:

- ✓ deben poseer autoridad y habilidad para hablar en nombre de su organización de procedencia;
- ✓ es necesario que tengan nexos directos con los niveles importantes de toma de decisión y formulación de políticas de su organización;
- ✓ deben tener acceso personal a la información y conocimiento relevante que proviene de su organización.

Se trata no solamente de tener en cada grupo a las organizaciones "correctas", sino a los miembros más adecuados de las respectivas organizaciones.

En cuanto a las posibles fórmulas para seleccionar a los miembros, basándose en la experiencia se proponen las siguientes: informar regular y sistemáticamente a los decisores clave, integrar los Grupos de Trabajo en la estructura existente de gestión de la ciudad (medida que favorecerá la institucionalización del proceso), cambiar la composición de los Grupos de Trabajo en cada etapa del proceso.

La experiencia en casi todas las ciudades que han desarrollado el proyecto SCP ha demostrado que, en general, el sector público está demasiado representado en los Grupos de Trabajo (del orden del 50-75% de los miembros), en detrimento de los sectores privado lucrativo y comunitario (UN-HABITAT y UNEP, 2003; UN-HABITAT y UNEP, 2000)<sup>347</sup>. Algunas de las razones que se apuntan son que el sector público controla la mayoría de instrumentos de política e implementación, y que el sector privado no se siente implicado directamente en los temas medioambientales (y más con visión a largo plazo).

---

<sup>345</sup> Se insiste de manera explícita en que los grupos de Trabajo no pueden estar formados solamente por expertos técnicos, en concreto expertos no conectados con la gestión de la ciudad. Su compromiso con las tareas derivadas de los Grupos de Trabajo no quedaría garantizado.

<sup>346</sup> No se contemplan mecanismos para asegurar que los participantes tengan el nivel de competencia que se considera deseable, ni se definen mecanismos de rendición de cuentas al respecto (del representante a su organización, por ejemplo).

<sup>347</sup> No se ha dispuesto de información suficiente para afirmar que esto es así también en las ciudades participantes del Programa LA21.

#### 5.4.5.5.- Estructura y funciones de los Grupos de Trabajo

La metodología SCP/LA21 da algunas orientaciones para estructurar y dotar de funciones a los Grupos de Trabajo, teniendo como objetivo claro que no se trata de mantenerlos porque sí, sino de sostener el proceso de los Grupos de Trabajo (es decir, generar una dinámica que haga más participativa la planificación y la gestión de la ciudad, a través de grupos intersectoriales)<sup>348</sup>.

Las tres funciones clave que deben trabajarse en el proceso de los Grupos de Trabajo son:

1. Función de **apoyo político**. El apoyo debe venir desde dos planos: desde un nivel político alto, para lo cual se recomienda crear un **Comité de Dirección** formado por cargos de responsabilidad política<sup>349</sup>; y desde el nivel popular, mediante las labores de sensibilización o la inserción en los grupos de actores estratégicos.
2. Función de **generación de consensos en la toma de decisión**. En la metodología se señala explícitamente que “los Grupos de Trabajo son en sí mismos los cimientos de todo el proceso SCP/LA21, proporcionando el mecanismo para la toma de decisión participativa dentro del marco general SCP/LA21, y siendo el principal instrumento para mejorar la planificación y gestión medioambiental urbana” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 45).
3. Función de **coordinación**. Planteada a tres niveles: (i) dentro del propio grupo, nombrando un **Coordinador** con funciones de organización, facilitación e interlocución; (ii) entre los grupos, a través del **Grupo de Trabajo Coordinador**; (iii) y entre los grupos y las organizaciones de ejecución claves. Según sea la complejidad de los temas tratados, es posible crear un **Comité de Coordinación Técnica** (y al igual que con el Comité de Dirección, no es imprescindible crearlo, aunque sí recomendable).

La figura 5.9 muestra las estructuras de trabajo mencionadas anteriormente.

El **coordinador(a)** es la persona directamente responsable del éxito de funcionamiento del Grupo de Trabajo. Necesitará la asistencia y apoyo del Equipo del proyecto, de consultores y de otros recursos del proyecto SCP, ya que como veremos, las tareas que desempeñará pueden llegar a desbordarlo. Las posibles

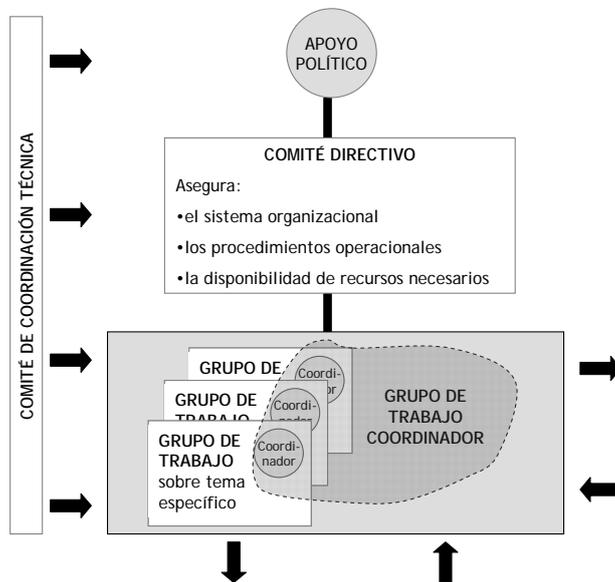
---

<sup>348</sup> Las propuestas son adaptadas después a las condiciones particulares de cada ciudad. En algunas se han generado Comités de Dirección o Directivos, para involucrar a los cargos de mayor responsabilidad en la toma de decisión. En otros casos se ha creado un grupo de Trabajo de segundo nivel, que se reúne solamente cuando aparecen puntos críticos de toma de decisión.

<sup>349</sup> En vez de Comité de Dirección puede crearse un grupo de comités de especialistas. De todas formas se indica que no es imprescindible crear este comité.

formas de encontrar a un coordinador son: sacarlo del personal técnico del proyecto, elegirlo entre los miembros del grupo o designarlo por el proyecto sobre una base consultiva. En algunas experiencias se ha contratado al coordinador del grupo, aunque esto podría generar problemas<sup>350</sup>.

Fig. 5.9: Grupos de Trabajo en el marco institucional del proceso SCP/LA21



Fuente: basado en UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 123

En cualquier caso, el coordinador debe contar con una serie de **cualidades**: compromiso, habilidades de comunicación y relaciones sociales, dotes como facilitador y formación preferible al respecto, suficiente experiencia práctica (sin ser “súper experto”) para generar confianza al resto del grupo, buen entendimiento del proceso SCP/LA21 y disponibilidad de tiempo y energías. Merecen mención especial las **tareas** que se propone desempeñe un coordinador, ya que son reflejo de la filosofía del programa SCP:

- responsabilizarse de todo lo relacionado con los aspectos organizativos de las reuniones (convocatoria, programa de trabajo, conducción de las mismas, recopilación de la documentación generada...);
- identificar el apoyo técnico necesario;

<sup>350</sup> Agravios comparativos con el resto de miembros del grupo, posible descapitalización local al abandonar estas personas otros puestos que ocupaban para desempeñar este cargo que les reporta más remuneración, etc.

- guiar las reuniones para fomentar la participación creativa, la negociación constructiva y la generación de consenso;
- participar, guiar y facilitar al mismo tiempo las discusiones y negociaciones;
- relacionarse con instituciones locales y nacionales que apoyen al grupo;
- construir compromiso y espíritu de equipo entre los miembros del grupo, así como estimular el entusiasmo y la creatividad;
- participar regularmente en el Grupo de Trabajo Coordinador y mantenerse comunicado con el resto de grupos.

En cuanto al **Grupo de Trabajo Coordinador**, formado por los coordinadores de los Grupos de Trabajo junto al gestor del Proyecto, sus tareas incluyen las siguientes: controlar y evaluar el progreso de los Grupos de Trabajo, proporcionar un foro para la discusión y los acuerdos y revisar posibles solapes o lagunas entre el trabajo de los diferentes grupos.

El **Comité de Dirección** tiene la función de galvanizar y movilizar el apoyo político necesario, como soporte para los Grupos de Trabajo. Su composición es intersectorial, ocupando sus miembros cargos en general de elevada responsabilidad<sup>351</sup>. Ciertamente su papel es relevante, puesto que entre sus funciones están: asistir a los grupos para resolver problemas que pudieran requerir cambios en las políticas (reinterpretación o reelaboración incluso); y también, proporcionar liderazgo para interiorizar e institucionalizar el proceso SCP/LA21 en las instituciones locales públicas privadas y comunitarias existentes. La experiencia demuestra que el potencial del Comité Directivo como agente político depende de tres factores (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 52): "(1) el grado de compromiso de sus miembros; (2) los acuerdos institucionales; (3) el funcionamiento adecuado de un mecanismo de información regular que mantenga a los miembros del Comité Directivo al tanto de los últimos desarrollos y actividades de los Grupos de Trabajo".

Finalmente, el **Comité de Coordinación Técnica** es un grupo de composición técnica/profesional, cuyos miembros deben estar muy familiarizados con los asuntos medioambientales y de desarrollo urbano. Sus tareas son: (1) ayudar al Grupo de Trabajo Coordinador a reconciliar las estrategias generadas por cada grupo; (2) ayudar a conectar las actividades de los Grupos de Trabajo con aquellas iniciativas sectoriales planificadas o ya en curso; (3) asesorar al Comité Directivo y

---

<sup>351</sup> Atendiendo a las particularidades de contexto de cada ciudad, los miembros pueden ser los siguientes; el alcalde, el presidente o líder del consejo de la ciudad, representantes de los ministerios centrales, jefes de los departamentos del gobierno local claves, jefes de los cuerpos regulatorios en el campo ambiental de ámbito local, regional o nacional, directores de instituciones de investigación relevantes, representantes de asociaciones del sector privado lucrativo y no lucrativo, representantes de agencias de desarrollo claves.

a los Grupos de Trabajo sobre temas transversales (coordinación intersectorial, generación de capacidades y movilización de recursos).

El cuadro 5.5 muestra las principales actividades que desarrollan los Grupos de Trabajo. Algunas de ellas volverán a mencionarse en el apartado siguiente sobre formulación de estrategias, ya que serán los Grupos de Trabajo quienes tendrán un papel relevante en dicha etapa.

Tabla 5.5: Actividades de los Grupos de Trabajo

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
Clarificar el tema medioambiental	Supone: - Asegurar que se tiene suficiente información y de todas las fuentes posibles - Analizar causas y valorar impactos futuros - Definir aspectos técnicos e institucionales necesarios
Revisar la composición de los miembros del Grupo	Esto debe realizarse de forma continua. Se trata de evaluar qué añadidos o cambios se necesitan para asegurar la inclusión de los actores relevantes
Organizar el establecimiento de posibles subgrupos de trabajo	Para tratar componentes importantes del tema específico que trabaja el Grupo o para tratar el tema en áreas geográficas particulares
Evaluar estrategias	Se trata de analizar las estrategias que ya existen o las posibles para gestionar el tema, incluyendo análisis de actores y valoración de ventajas y desventajas de cada una de ellas
Consenso sobre las estrategias más apropiadas	Consenso basado en la discusión y la negociación
Evaluar intervenciones y negociar planes de acción	Supone: - Discutir los posibles proyectos y programas para las estrategias acordadas - Discutir y negociar planes de acción que aglutinen las intervenciones diseñadas
Evaluar propuestas de inversión <sup>352</sup>	Desarrollar y evaluar propuestas de proyecto para la inversión de capital o la inversión de apoyo técnico
Realizar programación de actividades	Desarrollar programas de trabajo detallados y elaborar el apoyo técnico y logístico necesario
Acordar mecanismos de coordinación y seguimiento	Para llevar a cabo un adecuado control de los planes de acción

Fuente: elaboración propia a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2003

<sup>352</sup> Se espera que los Grupos de Trabajo sean capaces de evaluar opciones y proyectos, pero se reconoce que el esfuerzo y el nivel de competencia que se necesita para formular proyectos pueden sobrepasar los mandatos de los grupos. Esto deriva en la necesidad de apoyo técnico considerable a los Grupos de Trabajo en ciertas actividades.

#### 5.4.5.6.- La institucionalización desde los Grupos de Trabajo

Como se expondrá con posterioridad, la institucionalización del proceso SCP/LA21 es el objetivo último del proyecto, ya que es el elemento que permite garantizar que se interioriza el nuevo enfoque de la planificación y gestión ambiental (EPM). El proceso de institucionalización del enfoque de los Grupos de Trabajo incumbe los siguientes elementos:

- La **documentación** es una de las funciones que necesitan institucionalizarse en relación a todo el proceso SCP/LA21. Institucionalizar la documentación significa incorporarla en las rutinas de trabajo, capturando los eventos y lecciones aprendidas tan pronto ocurran; es decir, **crear memoria institucional**. En relación a los Grupos de Trabajo, la documentación de las actividades se realiza con tres propósitos:
  - (i) seguir de cerca la experiencia a medida que evoluciona y se desarrolla, para obtener lecciones aprendidas que permitan promover y consolidar el proceso;
  - (ii) generar de forma sistemática una serie de productos a partir de las actividades de los grupos (estrategias, planes de acción, etc.);
  - (iii) obtener lecciones aprendidas de forma general, para poder compartirlas con otras ciudades que participen en el programa SCP/LA21.
- La introducción de un **enfoque participativo en la toma de decisión**, ya que los Grupos de Trabajo son el vehículo para la planificación y toma de decisión participativas. Se afirma que son la forma de resolver los temas transversales. La etapa de finalización de los grupos (que se muestra en la fig. 5.7) da paso a la institucionalización/interiorización en las organizaciones de origen de las actividades, ideas y funciones desarrolladas en los Grupos de Trabajo, que lo han hecho bajo un enfoque participativo.
- Asegurarse de que los **Grupos de Trabajo y sus actividades** se perciben como **parte integral** de las instituciones existentes y del proceso de desarrollo habitual de la ciudad.
- **Interiorizar** en las instituciones adecuadas las **herramientas empleadas y las capacidades generadas** a través de los Grupos de Trabajo.
- **Mantener interiorizadas las funciones y capacidades** adquiridas o mejoradas, lo cual necesita el respaldo proporcionado por recursos, apoyo político y estabilidad institucional.

- **Crear un sistema de seguimiento y evaluación.** Este sería el último elemento de la institucionalización, que se describe con más detalle en el apdo. 5.4.7.

#### 5.4.5.7.- Motivación de los miembros de los Grupos de Trabajo

Finalmente, y para que el proceso se mantenga, es crucial la motivación de todos los implicados, especialmente de los miembros de los grupos de Trabajo, dada la importancia de este mecanismo en el proceso SCP/LA21. La metodología llama la atención sobre la habitual asociación entre participación y motivación. Pero en la práctica -se insiste-, el hecho de compartir responsabilidades o el propio interés no generan directamente motivación. Son muchos los elementos que la limitan o disminuyen, por eso se ofrecen pautas y propuestas concretas para aumentar la motivación<sup>353</sup>. En concreto, se recomienda priorizar los incentivos no económicos frente a los económicos: reconocer de forma visible la contribución de cada miembro; llevar a cabo las reuniones en las sedes de cada organización, de forma rotatoria; permitir a los miembros de los Grupos de Trabajo acceder a las acciones formativas que lleve a cabo el proyecto; en general, mostrar a cada miembro que su participación es valiosa en sí misma.

#### 5.4.6 Formulando Estrategias sobre temas específicos y Planes de Acción

##### 5.4.6.1.- Clarificando los temas específicos

Antes de abordar esta actividad del SCP/LA21 es necesario según la metodología clarificar los temas que surgieron en la Consulta Urbana y que motivaron la puesta en marcha de los Grupos de Trabajo. Esto es precisamente lo que los grupos desde su constitución deben ir haciendo, pero con el objetivo de conseguir materializar en acciones concretas las ideas surgidas de las discusiones y debates en el seno de los grupos. Este proceso de clarificación se plantea desde un claro enfoque no tecnocrático; es decir, el conocimiento experto no es el único conocimiento válido<sup>354</sup>: “el conocimiento experto no puede resolver o simplificar esas complejidades, porque el tema solamente puede entenderse correctamente en su relevante contexto físico, gubernamental, político, económico y social. Además,

---

<sup>353</sup> Desde la baja remuneración de los técnicos municipales, hasta que el trabajo exigido en los Grupos de Trabajo excede las reuniones presenciales o que unos pocos miembros de los grupos se sobrecargan con trabajo que debe ser asumido por el resto.

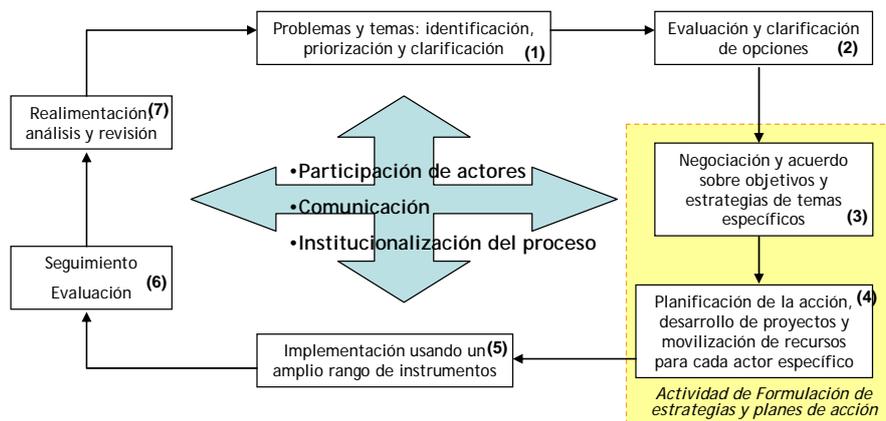
<sup>354</sup> La clarificación de temas urbanos medioambientales significa: comprender la naturaleza del problema, buscar conexiones con otros temas, ver los impactos y escala del tema o problema tratado, valorar la urgencia del problema, conocer sus causas, conocer los implicados y el papel que pueden desempeñar en las posibles soluciones, buscar los vínculos con las cuestiones de desarrollo, etc.

los diferentes actores tienen diferentes percepciones y puntos de vista sobre un tema” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 5). Además de analizar los problemas de forma técnica, deben entenderse los diferentes intereses y perspectivas de los actores de forma que pueda generarse un entendimiento común.

Las posibles herramientas que pueden ayudar a clarificar los temas son: el Perfil Urbano-Ambiental, mini consultas más concretas y breves que una consulta urbana, estudios específicos y la aplicación de técnicas analíticas (se proponen el árbol de problemas y el mapeo de problemas)<sup>355</sup>.

La figura 5.10 ilustra los pasos consecutivos en el ciclo de las estrategias, aunque éste no sea realmente lineal (a pesar de ser representado así), tal y como se afirma en la metodología.

Fig. 5.10.: Ciclo de las Estrategias sobre temas específicos del SCP/LA21



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2004b

#### 5.4.6.2.- Formulación de estrategias y planes de acción

Esta actividad de la Fase II del proceso SCP/LA21 se divide en dos partes totalmente conectadas (cuadros (3) y (4) de la figura 5.10). Primeramente y tras la clarificación, se deben formular las estrategias asociadas a los temas que se están trabajando en los grupos de trabajo, a partir de procesos de discusión, intercambio y negociación entre actores. Por otro lado, en cada uno de estos grupos dichas estrategias deben elaborarse bajo el formato de planes de acción. Para la metodología SCP/LA21 “la planificación de la acción es el proceso a través del cual las estrategias se convierten en programas concretos de actividad para su

<sup>355</sup> La técnica del ‘árbol de problemas’ (y la asociada ‘árbol de objetivos’) es ampliamente utilizada -aunque no es exclusiva- en las metodologías basadas en el Enfoque del Marco Lógico.

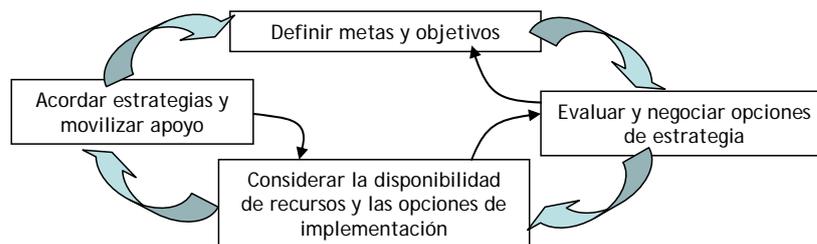
implementación” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 6). Hay coincidencia por tanto con otras metodologías, como la de ICLEI, ya que estamos en un planteamiento de planificación del proyecto bastante genérico. Es decir, tras una fase de diagnóstico o de identificación (análisis) llega el momento de ‘diseño’ (síntesis).

Seguidamente se citarán los pasos a dar en la formulación de estrategias y en la elaboración de planes de acción y se describirá con más detalle lo que la metodología SCP/LA21 propone abordar en cada parte.

#### Estrategias sobre temas específicos.

La siguiente figura esquematiza los pasos a dar, descritos con brevedad posteriormente:

Fig.5.11: Pasos en la formulación de estrategias según SCP/LA21



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2004b

- **Definir metas y objetivos:** siendo “dónde ir y cómo llegar” la frase que resume la esencia de la planificación estratégica. La metodología (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 26) hace una clara distinción entre lo que son las metas y los objetivos. Las primeras expresarían un estado futuro deseado, de forma muy amplia y general; en cambio los objetivos ya proporcionarían una guía estratégica, siendo más concretos y realistas, aunque definidos con cierto grado de ambición. Además de orientaciones para la definición de metas y objetivos, se destacan dos obstáculos en esta tarea: por un lado, la dificultad de encontrar un equilibrio (ciertas metas y objetivos pueden entrar en conflicto con otros); por otro, la incertidumbre (influencia del desarrollo tecnológico o las transformaciones sociales, por ejemplo, que alterarán con el paso del tiempo la definición inicial de metas y objetivos).
- **Evaluar y negociar opciones de estrategia.** Si ha habido un proceso previo de discusión y negociación, es de prever que se llegue a un consenso sobre la estrategia o grupo de estrategias más adecuadas. En la metodología se resalta especialmente este aspecto, que diferencia el enfoque SCP/LA21 de otros ligados a la planificación estratégica tradicional (y lo acerca a los

planteamientos de la planificación estratégica, la cual caracterizamos en el Capítulo 3). Se emplea de manera deliberada el término *negociación* “para enfatizar la implicación directa de los actores en la formulación de estrategias” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 27). Otro elemento que se destaca como necesario es la formulación de opciones posibles<sup>356</sup> de manera creativa e imaginativa. La planificación estratégica, se afirma, es un planteamiento que cuestiona lo asumido tradicionalmente y desafía las formas tradicionales de hacer las cosas. Por tanto, si en algunos casos son necesarios cambios profundos a nivel político o institucional, la mejor forma de abordarlos será a partir de la creatividad y la innovación. Para evaluar las estrategias o posibles opciones se proponen una serie de preguntas<sup>357</sup> referidas a variables como: la efectividad; la experiencia previa existente y qué factores pudieron provocar el fallo de esa opción en el pasado; los requerimientos de gestión y tecnológicos asociados y su conexión con las capacidades existentes; los cambios institucionales, políticos y legislativos que la opción requiere; los recursos económico-financieros necesarios; el tiempo necesario para implementar la estrategia y el plazo necesario para observar su impacto; el grado de conflicto o sinergia con otras estrategias o políticas sectoriales y supramunicipales; etc.

- *Considerar la disponibilidad de recursos y las posibilidades de implementación para cada estrategia o sub-estrategia.* Se trata de analizar en detalle cada una, según al menos los siguientes aspectos que se proponen: eficacia de los instrumentos de ejecución, disponibilidad de recursos (de forma realista) y capacidad de absorción (falta de habilidades y de personal, debilidad institucional, falta de mecanismos de gestión propia y de experiencia<sup>358</sup>).
- *Llegar a un acuerdo en las estrategias prioritarias y movilizar los apoyos necesarios*<sup>359</sup>. Para ser efectivas, las estrategias requieren, entre otras

---

<sup>356</sup> Para llevar a cabo esta formulación, las posibles opciones deben cruzarse con las metas y objetivos, de forma que se valore su consistencia con estos y su efectividad a nivel económico. Las técnicas que se proponen para esta evaluación son: matriz opciones-metas, análisis DAFO y análisis de campo de fuerzas. También se recomienda encontrar los denominados “puntos de entrada”: aspectos en los cuales puede haber un acuerdo común entre los actores que participan en la negociación (que todos valoren que existe beneficio para ellos).

<sup>357</sup> UN-HABITAT y UNEP, 2004b.

<sup>358</sup> Sin embargo la metodología SCP/LA21 centra estas variables relativas a la necesaria capacidad de absorción en el sistema de gobierno local; cuando, en coherencia con este enfoque, las capacidades del gobierno local (aunque imprescindibles), no son las únicas necesarias para poner en práctica las opciones de acción.

<sup>359</sup> Se sugiere que las estrategias elegidas se discutan en un foro más grande que exceda al Grupo de Trabajo (en un posible Taller de revisión de estrategias, por ejemplo). Esto ofrecería mayores garantías de implicación de los actores involucrados en el desarrollo de la(s) estrategias(s).

cosas, un compromiso firme y duradero de los niveles políticos de toma de decisión. Esto implica que desde los Grupos de Trabajo debe asegurarse la participación de este tipo de cargos durante todo el proceso deliberativo.

A pesar de esta secuencia, el proceso de formulación de estrategias no es ni lineal ni rígido; de hecho, se afirma que es un camino de idas y venidas, de realimentaciones, de actividades en paralelo. En el contexto del SCP/LA21 la formulación de estrategias debe ser vista como un proceso de generación de consensos, en el que se buscan y refuerzan constantemente los acuerdos, los compromisos y la apropiación de las estrategias por parte de los actores. Esto permite, se afirma, “producir verdadera negociación y reconciliar los conflictos y las diferencias” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 34)<sup>360</sup>.

#### Planes de Acción y Proyectos:

Los pasos a dar son:

- *Elaborar y analizar líneas de acción.* Se trata de dotar de mayor concreción a los objetivos y metas estratégicos definidos en la etapa anterior, identificando y acordando posibles intervenciones que puedan llevarse a cabo.
- *Preparar un informe sobre las líneas de acción acordadas.* Se sugiere elaborar un ‘Perfil de Acción’ para cada línea de acción o intervención que incorporaría la descripción de elementos como los siguientes: objetivos de la línea de acción, breve descripción, impactos esperados, posibles beneficiarios, recursos que se requieren, etc.<sup>361</sup>
- *Determinar las tareas y los respectivos actores involucrados.* Este paso responde a las preguntas ‘qué debe hacerse y quién debe hacerlo’. Dado el propósito operativo de esta etapa (formular planes de acción que deben ser llevados a la práctica), la orientación del inventario de actores relevantes que propone la metodología es muy práctica, ya que se buscan aquellos individuos o colectivos que permitan llevar a cabo la implementación del plan con garantías de éxito. Por eso entre los criterios para la identificación de posibles actores están<sup>362</sup>: el grado de posesión o de control de instrumentos de implementación y de recursos, la capacidad de influencia que se tenga sobre las actitudes y decisiones sociales y

---

<sup>360</sup> A pesar de que la formulación de estrategias viene precedida por un proceso participativo, la metodología sugiere seguir abriendo la participación a actores no pertenecientes a los Grupos de Trabajo (para ampliar el rango de personas interesadas, mejorar la formulación de estrategias y aumentar el compromiso, entre otros motivos).

<sup>361</sup> Entre los impactos se mencionan explícitamente los que afectan a la equidad social.

<sup>362</sup> Es decir, se busca localizar a los actores que permitan poner en marcha los planes de forma efectiva, ya que se les asignarán tareas concretas; no se plantea en este punto por tanto la identificación de actores que, no teniendo relación directa con la ejecución de acciones previstas en el plan o planes, puedan beneficiarse de alguna manera de la implementación, o incluso puedan causar conflicto.

políticas y el interés en la puesta en marcha de las iniciativas acordadas. Es importante resaltar que explícitamente se indica que “lo central debería ser integrar las tareas en los programas de trabajo y presupuestos de los respectivos actores” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 37).

- *Determinar los recursos requeridos.* Se pretende determinar los recursos económico-financieros, materiales, humanos (capacidades institucionales, habilidades, etc.) que serán necesarios para cada opción. No es necesaria la precisión pues lo que se busca es facilitar la posterior elaboración de presupuestos. Una consecuencia de esta estimación es que cada actor puede valorar si las tareas que le han sido asignadas son acordes con sus prioridades y recursos disponibles. De esta forma se puede conocer con mayores garantías el grado de compromiso real de los actores (y reformular las posibles intervenciones en aquellos casos en los que no se aseguren recursos)<sup>363</sup>.
- *Identificar lagunas y puntos débiles.* Este aspecto es crucial, ya que de no superarse, debe volverse atrás y reformular las líneas de acción. Algunas posibles lagunas son: tareas o recursos que no tengan un actor claramente identificado para cubrirlos, capacidades institucionales y organizacionales limitadas o dificultad en obtener compromiso serio de algunos actores.
- *Reconfirmar los compromisos,* principalmente de los actores implicados en las acciones que se han acordado. La garantía de este compromiso puede conseguirse de diferentes formas. La metodología SCP/LA21 sugiere la creación de un Memorando de Entendimiento, un taller de Plan de Acción o Programas de Trabajo sectoriales<sup>364</sup>. El fin último es la institucionalización de los Planes de Acción; es decir, que éstos se incorporen en los presupuestos y programas de trabajo de los actores (organizaciones, instituciones) implicados.
- *Acordar los mecanismos de coordinación.* De entre los múltiples posibles, uno de los sugeridos es que los grupos de trabajo mantengan una función de coordinación. Cualquier mecanismo adoptado deberá ser acorde con los mecanismos de seguimiento.
- *Acordar indicadores y mecanismos de seguimiento.* Tanto los indicadores como los mecanismos de seguimiento se refieren a los planes de acción (medir el progreso de las inversiones acordadas, medir los resultados

---

<sup>363</sup> El compromiso de los actores no es inmediato, sino que proviene del proceso de discusión y negociación que caracteriza el proceso SCP/LA21. Algunas actitudes que deben estar presentes en este momento son la paciencia, la creatividad o la búsqueda de consensos.

<sup>364</sup> El Memorando de Entendimiento es un documento firmado que resume las acciones acordadas, los papeles a desempeñar, responsabilidades, programaciones, etc. El taller de Plan de Acción tiene carácter consultivo y es restringido en su composición. Esto puede parecer contrario a la filosofía de la metodología, aunque es cierto que todo el proceso habrá favorecido que lo formulado en los planes de acción no genere conflictos posteriormente

físicos y medir los impactos de los resultados físicos). No se refiere aquí a la medición del progreso del proceso general<sup>365</sup>.

Una característica importante y acorde con el enfoque seguido, como se ha visto, es que los planes de acción deben basarse en la negociación y el acuerdo. Se indica claramente que éstos no provienen de una planificación de tipo tradicional, con enfoque *top-down* y rigidez, sino que el éxito está basado en el grado de compromiso de los diferentes actores: los planes se inician, preparan y ponen en marcha desde un enfoque *bottom-up*.

**Un buen Plan de Acción:**

- ✓ se deriva *de* y es consistente *con* una estrategia concertada;
- ✓ contribuye directamente al logro de metas y objetivos estratégicos;
- ✓ es compatible con metas políticas amplias, estrategias sectoriales y normas establecidas;
- ✓ es realista y realizable;
- ✓ tiene un marco temporal para todas las acciones muy específico y claro;
- ✓ indica implicaciones financieras y de otros recursos, por acción y actor;
- ✓ es detallado para cada organización o grupo implicado;
- ✓ ha sido genuinamente aceptado por aquellos cuyo apoyo para la implementación es necesario;
- ✓ incorpora mecanismos de coordinación acordados conjuntamente, además de indicadores y un sistema de seguimiento.

(UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 40)

#### 5.4.6.3.- Movilización de recursos

Un punto crucial identificado por la metodología SCP/LA21 para la continuidad del proceso es la **movilización de recursos**: “incluso aunque los actores hayan prometido los recursos y apoyos financieros, es importante continuar trabajando para asegurar que los fondos y recursos se proporcionan -y a tiempo-.” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 7). A pesar de la importancia de los recursos para el desarrollo, se puntualiza no obstante que “la experiencia de treinta años de cooperación técnica<sup>366</sup> ha confirmado claramente que el cuello de botella clave que impide el desarrollo y el cambio no es la tecnología o los recursos, sino una pobre

<sup>365</sup> En este sentido de medición del proceso, se han generado indicadores de medición de la toma de decisión participativa. Ver UN-HABITAT y UNEP, 2003.

<sup>366</sup> Se sobreentiende ‘cooperación al desarrollo’. Esta afirmación, no obstante, tiene sus matices, ya que centra las causas únicamente en factores endógenos; no hace alusión alguna a los complejos mecanismos del sistema macroeconómico mundial y los desajustes que existen entre países y regiones, por ejemplo. Sin embargo, es de apreciar la voluntad de dirigir las miradas a los aspectos sociopolíticos y no solamente a los técnicos.

gobernanza y una falta de capacidad de gestión” (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 43).

La movilización de recursos se plantea no como una acción puntual una vez se han configurado los planes de acción, sino que se recomienda abordar la cuestión de los recursos desde el principio del proceso de planificación de la acción. De entre los posibles **mecanismos para involucrar a los actores** y lograr un compromiso en la dotación de recursos, merecen destacarse tres: por un lado, la incorporación de los planes de acción y proyectos en los presupuestos y programas de trabajo del sector público y por otro, la conexión de las nuevas iniciativas con las ya existentes<sup>367</sup>. Ambos mecanismos refuerzan el planteamiento que está en el fondo de la metodología SCP/LA21: institucionalización, coordinación e intersectorialidad, enfoque de proceso. El tercer mecanismo a destacar es la implicación de donantes (del sistema de cooperación internacional) desde las etapas tempranas del proceso<sup>368</sup>. La cuestión que consideramos necesario reflexionar es la posible dependencia de este tipo de fuentes de financiación, las expectativas que puedan generarse en la comunidad local y las más que probables adecuaciones a los formatos y estándares impuestos o propuestos por los donantes por los que habrá que pasar. Todas estas reflexiones serán retomadas en el Capítulo 8.

#### 5.4.6.4.- Formulación de proyectos: otro elemento de la Planificación de la Acción

Como paso previo a la ejecución, se propone el **diseño más detallado de proyectos**. La implementación puede realizarse a partir de instrumentos y mecanismos muy variados. En la metodología SCP/LA21 se destacan dos tipos de proyectos:

- Proyectos de Asistencia Técnica,
- Proyectos de Inversión de Capital.

Los **Proyectos de Asistencia Técnica** (en adelante PAT) se definen como aquellos dirigidos a mejorar y fortalecer las capacidades de gestión, técnicas u organizacionales, entre otras<sup>369</sup>. Tienen que ver por tanto con las personas e instituciones, y suelen ser del tipo: transferencia de tecnología, mejora profesional, estimulación de nuevas ideas y desarrollo de nuevas formas de hacer

---

<sup>367</sup> Es más que probable que actuaciones ya existentes puedan absorber intervenciones diseñadas en los planes de acción, con el consiguiente ahorro de recursos. La identificación de lo ya existente es a nuestro juicio crucial y no debe relegarse a las fases de diseño en detalle de los programas y proyectos asociados a los planes de acción.

<sup>368</sup> Este aspecto será crucial en la fase de ejecución de acciones del caso de estudio de la presente investigación.

<sup>369</sup> Se advierte en la metodología que, durante mucho tiempo, las componentes de asistencia técnica del desarrollo se han infravalorado, debido a que los gobiernos y muchas agencias financieras internacionales se han centrado en los proyectos de inversión de capital.

las cosas. Los costes predominantes son los referidos a recursos humanos y capacitación más que los de equipamiento o bienes de capital. Los PAT suelen diseñarse a medio y largo plazo, puesto que los cambios institucionales y formativos requieren cierto tiempo. La dificultad añadida estriba, por tanto, en conseguir fuentes de financiación<sup>370</sup> que proporcionen ésta durante un período de tiempo más dilatado (teniendo en cuenta que los resultados serán además menos visibles que en los proyectos de inversión de capital).

Por otro lado, los **Proyectos de Inversión de Capital** (PIC) son actividades proyectuales más tradicionales. Comprenden aquellos dirigidos a construir realizaciones materiales (carreteras, puertos, fábricas...) o a adquirir equipamiento (bombas, estaciones de control de la contaminación, vehículos, etc.), que proporcionan resultados mucho más visibles que los PAT. Se trata de proyectos claramente orientados al resultado.

En el contexto del proceso SCP/LA21 se describen los **diferentes niveles de análisis y evaluación de proyectos** que pueden aplicarse por etapas: (1) Listado amplio -divergente- de posibilidades; (2) realización de estudios de oportunidad; (3) priorización de los proyectos propuestos<sup>371</sup>; (4) preparación de estudios de proyecto; (5) evaluación formal/completa de los proyectos<sup>372</sup>; (6) documentación y presentación de proyectos y, si existen vínculos, agrupación en "paquetes" de proyectos.

De entre estos niveles, describiremos con un poco más de detalle el número cuatro, **preparación de estudios de proyecto**. Se trata de, una vez reducida la lista inicial de proyectos, desarrollar los que han sido priorizados progresivamente, para permitir la negociación posterior relativa a la financiación e implantación. Se sugieren tres tipos de estudios de proyecto comúnmente utilizados: perfiles de proyecto, estudios de pre-factibilidad y estudios de viabilidad. Los denominados **Perfiles de Proyecto** proporcionan una descripción completa del proyecto, pero sin diseñarlo en detalle<sup>373</sup>. Los perfiles de proyecto se orientan a la búsqueda de

---

<sup>370</sup> La metodología propone, en aras de una adecuada organización y articulación de las acciones que conforman el PAT, tomar como ejemplo las metodologías de Marco Lógico (en concreto, la matriz de planificación del proyecto). Se reconoce en los manuales que las agencias financiadoras, destacando el PNUD, emplean esta herramienta metodológica de planificación.

<sup>371</sup> Los criterios generales para la decisión los establecen en principio los Grupos de Trabajo. No se definen técnicas específicas para la priorización.

<sup>372</sup> La evaluación completa de los proyectos en el SCP/LA21 se dirige a proporcionar garantías para quienes comprometerán la inversión necesaria. Se indica que pueden realizarla tanto las agencias donantes, como organizaciones particulares independientes. No se hace mención a la evaluación orientada al aprendizaje.

<sup>373</sup> El esquema propuesto para la elaboración de perfiles de proyecto incorpora elementos que permiten afirmar la coherencia de la metodología SCP/LA21, ya que también en esta parte del proceso se otorga importancia a la participación, al aprendizaje, a la coordinación, a la atención a sectores excluidos, etc. Esto puede comprobarse a partir de diferentes preguntas de las propuestas en el esquema de perfil de proyecto (a través de estas preguntas, además,

financiación, pero, en función de la importancia del proyecto dentro del plan de acción, pueden incorporar estudios de pre-factibilidad y estudios de viabilidad completa.

#### 5.4.6.5.- Implementar Proyectos Demostrativos

Independientemente de la puesta en marcha de proyectos asociados a los planes de acción consensuados, en la metodología se propone el uso deliberado de “Proyectos Demostrativos”, de fácil formulación y puesta en marcha<sup>374</sup>. Como su nombre indica, estos proyectos permiten poner en práctica lo trabajado a lo largo del proceso y que ha sido plasmado en los planes de acción<sup>375</sup>, pero sin tener que esperar a que el proceso se encuentre más maduro<sup>376</sup>.

Se enumeran diversos motivos para la ejecución de proyectos de este tipo<sup>377</sup>:

- 1) Su claro efecto motivador en la ciudadanía y la clase política por su gran visibilidad (resultados tangibles). Esto además favorece el necesario apoyo político.
- 2) Al ser a pequeña escala permiten ensayar enfoques novedosos de trabajo y fomentan la participación local<sup>378</sup>. Su naturaleza permite probar y refinar metodologías, especialmente aquellas participativas y con enfoque *bottom-up*.
- 3) Al plantear situaciones reales, pero a una escala menor y antes de la fase de ejecución, posibilitan que los diferentes socios comiencen a trabajar juntos y evalúen dicho trabajo (dificultades, necesidades de coordinación, etc.).

---

se permite evaluar el proceso seguido). El esquema de perfil incorpora cuestiones como las siguientes: “¿qué proceso se ha seguido para la identificación de problemas y la propuesta de soluciones? ¿Qué organizaciones o grupos se implicaron, de qué manera y en qué etapa del proceso? ¿Cuáles fueron los pasos y actividades en este proceso participativo? ¿Qué procedimientos se proponen para la coordinación, a todos los niveles? ¿Cuáles son las categorías principales de beneficio económico y a quienes se dirige ese beneficio? ¿Cuáles son los impactos específicos del proyecto sobre los pobres, en mejorar su situación económica o su calidad de vida? (y no solamente respecto a la gente pobre, sino también respecto a las personas con discapacidad, las mujeres o las minorías étnicas) (UN-HABITAT y UNEP, 2004b).

<sup>374</sup> Estos proyectos suelen definirse en los Grupos de Trabajo y su ejecución es una forma de valorar cómo se está desarrollando el proceso participativo, al tiempo que se convierten en elementos que aumentan el interés de los miembros de los Grupos de Trabajo por el proceso SCP/LA21.

<sup>375</sup> En la mayoría de casos, son los Grupos de Trabajo quienes identifican y formulan estos proyectos, asesorados por el Equipo del Proyecto.

<sup>376</sup> Analizaremos posteriormente cómo este enfoque busca superar algunos de los problemas que surgen cuando el planteamiento se escora demasiado hacia el enfoque de proceso, sin resultados “visibles” en un plazo de tiempo dilatado.

<sup>377</sup> También se ha hecho uso del documento Verschure and Tuts (2004, p. 251) sobre el Programa LA21 para enumerar las contribuciones positivas de los proyectos demostrativos.

<sup>378</sup> El criterio más destacado para identificar y seleccionar estos proyectos es la participación del mayor número posible de actores.

- 4) Pueden centrarse en aspectos concretos de la ejecución al no suponer una inversión financiera elevada.
- 5) Se constituyen en una especie de bancos de ensayo para los Grupos de Trabajo de cara a la formulación y ejecución de acciones, permitiendo evaluar la habilidad de los mismos para funcionar correctamente. Esto puede mejorar la eficiencia y favorecer la rendición de cuentas de acciones de mayor magnitud.
- 6) Permiten aprender más: detectar cuellos de botella a nivel de capacidades, lagunas institucionales, dificultades de gestión... Todo ello redundará en la mejora de los aspectos metodológicos.
- 7)

**Un Proyecto Demostrativo es aquel que:**

- ✓ es posible llevar a la práctica;
- ✓ puede aplicarse de forma efectiva en una escala geográfica limitada;
- ✓ se refiere a un tema prioritario que tiene un significado más amplio;
- ✓ no requiere de extensos o sofisticados estudios antes de su implementación;
- ✓ tiene el potencial de ensayar enfoques y lecciones aprendidas que pueden aplicarse luego a gran escala (esto requiere que lleve asociado un sistema de seguimiento)
- ✓ está más próximo de asegurar el acuerdo y la cooperación de los actores clave.

(UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 61)

Como hemos visto, los proyectos demostrativos se constituyen para UN-HABITAT/PNUMA en elementos para el aprendizaje, que posteriormente tienen la posibilidad de aplicarse a mayor escala<sup>379</sup>. Podemos emplear a este caso la caracterización de *scaling-up* que proporciona John Gaventa, refiriéndose a la participación de forma que “la clave del *scaling-up* reside en su potencial para establecer conexiones micro-macro, es decir, en su capacidad para construir sobre los éxitos de desarrollo participativo desarrollados a nivel micro y local, con el objetivo de incorporar la participación en el desarrollo e implementación de políticas nacionales y en organizaciones de gran escala” (Gaventa, 1998, p. 154, citado en Rodríguez-Carmona, 2000, p.6). La metodología SCP/LA21 utiliza esta misma interpretación de la extensión o *scaling-up* para referirse a la capacidad de aplicar a mayor escala, en otras ciudades, el proceso SCP/LA21. Sin embargo, Gaventa (op.cit) advierte de la necesidad de una serie de requisitos referidos al contexto local y al ámbito macro que deben tenerse en cuenta al emplearse el *scaling-up*. Respecto al contexto local: existencia de una masa crítica de experiencias participativas positivas; capacitación del personal, disposición y ganas

<sup>379</sup> Aunque con grandes similitudes, la metodología SCP distingue entre *replication* y *scaling-up* (para más información se recomienda la consulta de UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 83)

de actuar; fuerte liderazgo local; relación de confianza entre los agentes externos y los actores locales; capital social; estabilidad política y marco democrático que permita la participación. Respecto al ámbito macro: establecimiento de vínculos y redes de trabajo entre diferentes organizaciones; adopción de un enfoque de facilitación en detrimento de visiones directivas e impositivas por parte de las organizaciones de gran escala. Consideramos que estos aspectos son minusvalorados en el proceso SCP/LA21 (al menos en su concreción metodológica).

#### 5.4.6.6.- Agregar las estrategias sobre temas específicos a un marco de planificación de la ciudad más amplio

Finalmente, un aspecto de gran importancia en la formulación de estrategias y planes de acción es la **búsqueda de coherencia entre estrategias**, de forma que se eviten solapes o conflictos entre las mismas o con otros temas no tratados directamente. Además de buscar la consistencia entre estrategias, este ejercicio permite coordinar mejor su implementación, identificar los denominados 'puntos calientes' (áreas de especial riesgo) y relacionar las estrategias con atributos espaciales.

La agregación de estrategias conduce a la elaboración de un **Marco de Gestión Estratégica Urbana** (en adelante SUMF), que incorpora además la distribución espacial (geográfica) de las características, riesgos, presiones, problemas, etc. existentes en la ciudad<sup>380</sup>. El SUMF constituye una herramienta de planificación y gestión del desarrollo formada por la agregación y reconciliación de las estrategias analizadas, elegidas y elaboradas por los grupos de trabajo. Se insiste de forma clara en que el SUMF no es un plan rígido, sino más bien un conjunto de orientaciones, de reglas y principios que deberán orientar el desarrollo de la ciudad<sup>381</sup>.

Las principales características del SUMF son (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 69):

- enfoque estratégico (clara relación entre planes de acción y disponibilidad de recursos);
- orientación al consenso, con opciones y estándares flexibles;
- enfoque intersectorial y capacidad de gestión fortalecida;
- dependencia de los recursos humanos locales
- especial atención a los temas medioambientales (de hecho, la dimensión ambiental es el eje sobre el cual pivota todo el proceso SCP/LA21).

---

<sup>380</sup> En inglés, *Strategic Urban Management Framework*, SUMF. Adoptaremos en adelante las siglas inglesas para referirnos a esta herramienta.

<sup>381</sup> Para la elaboración del SUMF será necesario apoyo técnico específico (planificación urbana, sistemas de información y gestión ambiental, etc.). En última instancia, es el gobierno local quien debe asumir esta tarea, para garantizar la institucionalización del sistema de información, por la responsabilidad adquirida en la coordinación e institucionalización del proceso de planificación y gestión ambiental de la ciudad.

Fig. 5.12. Componentes del Marco de Gestión Urbana Estratégica (SUMF)



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2004b

El Marco de Gestión Urbana Estratégica, SUMF, se divide en tres **componentes principales**: análisis espacial, estrategias y proyectos y acuerdos institucionales para la ejecución adecuada de las estrategias. El **Análisis Espacial** consiste en una interpretación geográfica de los temas y estrategias en función de las condiciones ambientales existentes<sup>382</sup>. De este modo es posible clasificar y priorizar áreas de la ciudad según el grado de exposición a los riesgos ambientales o su capacidad de acogida de actividades de desarrollo. La componente de **Estrategias y Proyectos** consiste en la agrupación y documentación de lo que ha sido elaborado previamente en los Grupos de Trabajo. Esto es esencial para solicitar financiación y movilizar recursos. Los **Acuerdos Institucionales** pretenden superar una de las desventajas que se observan de la planificación tradicional: la falta de enfoques y mecanismos para la ejecución efectiva de lo programado (esta deficiencia genera desajustes entre lo previsto y lo que realmente puede ponerse en práctica). Esta brecha precisamente pretende aminorarse a partir del enfoque *bottom-up*, que enfatiza la participación directa de los actores y sus compromisos para negociar estrategias (UN-HABITAT y UNEP, 2004b, p. 72). Las innovaciones institucionales

<sup>382</sup> La principal herramienta de apoyo son los Sistemas de Información Geográfica.

generadas a lo largo del proceso SCP/LA21 deben ahora revisarse y plasmarse en el SUMF: éste proporcionará el marco institucional que permitirá a un rango amplio de actores movilizar sus compromisos y sus recursos para implementar los planes de acción.

#### 5.4.7 Institucionalización del proceso de planificación y gestión medioambiental (EPM)

##### 5.4.7.1.- La institucionalización como meta

El propósito principal del proyecto SCP/LA21 (y al mismo tiempo la tarea más complicada) es ayudar a la ciudad a aprender y a desplegar nuevas formas de concebir el desarrollo urbano. Estas “nuevas” formas de hacer las cosas son las basadas en los principios clave (participación amplia, enfoque intersectorial, etc.<sup>383</sup>) y concretadas en el enfoque de Planificación y Gestión Medioambiental, EPM.

La institucionalización, para el proceso SCP/LA21, significa que las organizaciones y los diferentes actores incorporan como actividades rutinarias y normales las actividades del proceso SCP/LA21. Es decir, que estas ideas, aprendizajes o ganancias obtenidas a través del proyecto, son absorbidas e integradas por las instituciones y organizaciones de la ciudad (se hace especial énfasis en que estos aprendizajes se refieren a la planificación y gestión medioambiental) y se mantienen con fuerza a pesar de que el proyecto SCP/LA21 haya terminado (y no dependerán para su sostenimiento de proyectos nuevos o especiales).

La institucionalización no se plantea como un elemento separado, sino como un planteamiento integrado en todo el proceso SCP/LA21<sup>384</sup>, que requerirá de cambios graduales y lentos (obviamente, no basados en la imposición) a cuatro niveles:

actitudinal	cambios en actitudes, ideas y formas de pensar. Los cambios actitudinales son la base sobre la que descansa la institucionalización;
de comportamiento	cambios en la manera como se realiza la planificación y gestión, en la forma de interactuar, de abordar la negociación, de comprometerse en colaborar y cooperar, etc.;

<sup>383</sup> Estos elementos clave fueron citados al inicio del apdo. 5.4.1 y vuelven a mostrarse en la figura 5.12.

<sup>384</sup> Llega a definirse como “un proceso dentro de un proceso” (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 13)

organizacional	cambios en la forma en que operan las organizaciones, en sus procedimientos (compartir información, colaboración inter-departamental, etc.), en las prácticas diarias;
estructural	cambios en el mandato o autoridad formal de cada organización, en los recursos, en las relaciones inter-organizacionales...

La institucionalización supondrá fortalecer las estructuras institucionales, conformar nuevas relaciones institucionales o ajustar los mandatos y la autoridad, entre otras cosas<sup>385</sup>. El alcance de la institucionalización dependerá de muchos factores intangibles, como el grado de apoyo político o la profundidad de los cambios actitudinales (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 13). Y no se restringirá a los necesarios cambios en el ámbito político, sino que afecta a todos los estamentos de la sociedad.

La metodología SCP/LA21 agrupa los elementos del proceso que deben institucionalizarse en tres categorías:

(1) **Elementos nucleares:** se trata de los principios básicos del SCP/LA21, siendo los Grupos de Trabajo la base principal para institucionalizarlos. Una vez finaliza el proyecto<sup>386</sup>, los Grupos de Trabajo pueden continuar como plataformas para la participación, la consulta y la negociación, informando los mecanismos de toma de decisión; también pueden continuar siendo mecanismos para compartir la información y el conocimiento.

(2) **Elementos *software***<sup>387</sup>: son las capacidades técnicas y el conocimiento experto acumulado a través del proyecto SCP/LA21 para sostener sus actividades (evaluar propuestas, clarificar temas, formular estrategias, etc.). Las capacidades pueden ser de dos tipos: capacidades y funciones especializadas y capacidades generales y funciones amplias del sistema. Los grupos de trabajo serán los principales canales para la capacitación, pues se constituyen desde un enfoque de aprendizaje.

(3) **Productos del proyecto SCP/LA21:** son los resultados concretos de los Grupos de Trabajo que se generan durante el proyecto y forman la base

---

<sup>385</sup> Se hace constar, sin embargo, que durante mucho tiempo la institucionalización se ha interpretado como simplemente cambiar el organigrama funcional del gobierno local.

<sup>386</sup> La expresión "una vez finaliza el proyecto" hace referencia a la finalización de la acción financiada por UN-HABITAT y PNUMA. Se deduce de la explicación que una vez termina el apoyo externo, la institucionalización se habrá alcanzado con éxito si se mantienen los elementos del proceso SCP/LA21 que son considerados medulares.

<sup>387</sup> Aunque la traducción de software pudiera ser 'componentes lógicos', se ha decidido mantener este término en su formulación anglosajona.

para continuar trabajando. La institucionalización de estos productos supone evaluarlos, armonizarlos con los planes, reglas y procedimientos ya existentes, así como formalizarlos<sup>388</sup>.

Fig. 5.13: Categorías del proceso SCP/LA21 a institucionalizar



Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2004c

Es necesario destacar que la metodología considera, como hemos visto constantemente, que un punto importante es ver el SCP/LA21 como un **proceso de aprendizaje y conocimiento**, cuya máxima expresión es el trabajo a través de los Grupos de Trabajo (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 7). Este proceso de aprendizaje de las ideas y práctica del SCP/LA21 de un gran número de personas, se expone que debe ser alimentado y mantenido tras la finalización del proyecto SCP/LA21: es decir, necesita ser institucionalizado.

La metodología identifica, a partir de la experiencia, algunas **barreras** a los cambios inherentes a la **institucionalización**. Algunos de estos frenos reflejan lo que podríamos llamar una “**gobernanza pobre**”<sup>389</sup>:

- tradiciones y prácticas de participación en planificación y gestión urbana muy limitadas;

<sup>388</sup> La propia flexibilidad del proceso se identifica en la metodología como una dificultad para la institucionalización de los resultados.

<sup>389</sup> Coincidentes en algunos casos con los factores endógenos de afección en los procesos Agenda 21 Local identificados en el Capítulo 4. La mayoría de estos frenos a la institucionalización se refieren a variables de carácter endógeno, centrandolo las dificultades de institucionalización en deficiencias del contexto local.

- gobiernos debilitados por problemas de bajo presupuesto, falta de ética o recursos y personal técnico inadecuados;
- conceptos esenciales como el medio ambiente o la pobreza que no son transversalizados;
- instrumentos y políticas de ejecución, así como niveles financieros de las autoridades locales, limitados;
- problemas de provisión de infraestructuras debido a intereses políticos o financieros inamovibles;
- falta de conocimiento experto y de capacidades en áreas clave de la gestión urbana;
- sector privado débil o fragmentado, y sin interés por participar en los asuntos de la ciudad;
- debilitada confianza pública en el gobierno;
- instrumentos de planificación o regulatorios incapaces de abordar las problemáticas, debido a que amplios sectores de la economía local o áreas de la ciudad descansan sobre el sector informal;
- la magnitud de algunos problemas ha generado desaliento y por tanto ha agravado la crisis de la gestión.

Los cuadros 5.6, 5.7 y 5.8 exponen la relación entre las tres categorías de elementos a institucionalizar y los elementos del proceso EPM. Se identifican las lagunas en capacidades y las restricciones institucionales que dificultan la institucionalización. Y se identifican las posibles alternativas para superar estas dificultades que puede aportar el proceso SCP/LA21.

En cuanto a las dificultades relacionadas con la información, el planteamiento de centrarse en problemas concretos, donde el consenso se dirige a encontrar soluciones prácticas, favorece según la metodología el deseo de compartir información.

#### 5.3.7.2.- Cómo institucionalizar el proceso EPM

La institucionalización del proceso EPM se plantea a partir de la combinación de varias acciones que serán descritas en el cuadro 5.8.

Recordemos que los elementos del enfoque EPM son:

- Mejorar la información medioambiental y el conocimiento experto. En los cuadros siguientes se empleará el término “Información” para referirse a este elemento.
- Mejorar la toma de decisión y la formulación estratégica de políticas. En los cuadros siguientes se empleará el término “Estrategias y toma de decisión” para referirse a este elemento.

- Mejorar las capacidades de los actores locales para ejecutar políticas. En los cuadros siguientes se empleará el término “Ejecución” para referirse a este elemento
- Mejorar la habilidad de los actores locales para gestionar el proceso de cambio. Esto incluye fortalecer los acuerdos institucionales y las capacidades locales de planificación y gestión ambiental. En los cuadros siguientes se empleará el término “Uso eficiente de los recursos para el cambio efectivo” para referirse a este elemento.

Tabla 5.6. Categorías de Institucionalización y su correlación con los elementos del proceso EPM

CATEGORÍAS INSTITUCIONALIZACIÓN	ELEMENTOS DEL PROCESO EPM			
	Información	Estrategias y toma de decisión	Ejecución	Uso eficiente de los recursos para el cambio efectivo
Elementos nucleares	Compartir información <sup>390</sup>	Estrategias temáticas intersectoriales, más que estrategias sectoriales	Coordinación intersectorial  Sostenibilidad	Maximizar los recursos Demostrar, replicar y expandir ( <i>scaling-up</i> ) Bottom-up Coordinación con otros socios a través de planes de acción multimodulares
Elementos software	EMIS, GIS	Análisis de planes de desarrollo Formulación de estrategias y planes de acción	Capacidad de implementación	Agrupar los proyectos y movilizar recursos
Productos del proyecto	Perfil urbano-ambiental	Estrategias temáticas Planes de acción Proyectos inversión Principios de desarrollo	Implementación de proyectos demostrativos	Aumentar la escala de los proyectos demostrativos

Fuente: UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 17

<sup>390</sup> Una de las mayores dificultades es superar la enquistada actitud de no compartir información, que proviene de considerar ésta como una fuente de poder. La negativa a compartir información, además, se refuerza por reglas y procedimientos rígidos, sobre todo desde la administración pública.

Tabla 5.7. Mecanismos del proceso SCP para mejorar el EPM

Elementos EPM	Posibles lagunas y restricciones	Cambios y mejoras potenciales
Información	<p>Dispersa, fragmentada</p> <p>Incompleta e inaccesible</p> <p>Ausencia de mecanismos y prácticas para compartirla</p> <p>Falta de procedimientos para actualizarla de forma sistemática</p>	<p>Amplia base informativa proporcionada por el Perfil Urbano Ambiental, con perspectiva intersectorial</p> <p>Identificación de actores y participación en general del sector privado y de los ciudadanos</p> <p>Grupos de Trabajo como mecanismos para aunar y compartir información</p> <p>EMIS como mecanismo para actualizar de forma rutinaria la información</p>
Toma de decisión	<p>Ausencia de mecanismos para involucrar a los actores</p> <p>Incompatibilidad enfoques sectoriales con la implicación de los actores</p> <p>Dispersión y difusión limitada de recursos</p> <p>Falta de herramientas para reconciliar conflictos de interés</p>	<p>Consulta Urbana como mecanismo para priorizar temas y generar consensos</p> <p>Grupos de Trabajo como mecanismos para involucrar a los actores</p> <p>Proceso consultivo basado en el consenso, diseñado cuidadosamente para permitir la participación en la toma de decisiones</p> <p>Negociación y formulación de estrategias organizadas según temas transversales (no sectoriales)</p>
Ejecución	<p>Escasez de recursos</p> <p>Limitada capacidad de ejecución</p> <p>Falta de mecanismos efectivos de coordinación</p> <p>Infrautilización de instrumentos de implementación no basados en la inversión</p>	<p>Involucrar a los sectores privado y popular en la toma de decisión y en la ejecución ( a través de Grupos de Trabajo y apoyo técnico)</p> <p>Implicar a los actores en la etapa de planificación y superar la brecha entre la planificación y la ejecución</p> <p>Planes de acción dirigidos a los actores</p> <p>Ligar las estrategias con los programas de trabajo de cada sector</p> <p>Emplear un amplio rango de instrumentos de ejecución</p> <p>El proceso SCP como un marco de coordinación para programas coherentes y acciones modulares que involucran a diferentes actores y fuentes de recursos</p> <p>Implantar servicios urbanos y proyectos demostrativos.</p> <p>Inversión e implantación a mayor escala como resultado de proyectos demostrativos exitosos</p>
Uso eficiente de los recursos para el cambio efectivo		<p>Cooperación inter-agencia y coordinación a nivel ciudad</p> <p>Redes, intercambio regional y global</p> <p>Fortalecer las capacidades intersectoriales para la planificación y gestión ambiental</p> <p>Hacer rutinarios los enfoques de base participativa amplia</p> <p>Clarificar y fortalecer la planificación del desarrollo de la ciudad y las funciones de coordinación</p>

Fuente: UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 1 y Gebre-Egziabher, 2004, p. 68

Tabla 5.8: Acciones para institucionalizar el EPM

ACCIONES	DESCRIPCIÓN
Construir y fortalecer las estructuras institucionales	Aunque en algunos casos sea necesario crear nuevas estructuras institucionales (como acomodar nuevas funciones de apoyo técnico -tipo EMIS- o proporcionar un marco institucional para mantener y formalizar el enfoque y proceso de los Grupos de Trabajo), como premisa debería priorizarse el fortalecimiento y/o la posible modificación de instituciones ya existentes. Algunas acciones en este sentido pueden ser: ajustes en los mandatos (responsabilidad y autoridad) de instituciones existentes, ajustes en las relaciones inter e intraorganizacionales o integrar los Grupos de Trabajo y su enfoque en instituciones ya existentes).
Cambiar o ajustar los mandatos	Integrar nuevas funciones y roles en una institución implica modificar su mandato (la especificación formal de su autoridad, responsabilidad, poder, recursos, relaciones...). Esto, según los casos, podría llegar a suponer cambios legislativos incluso a nivel nacional. Los cambios y ajustes en los mandatos, además, pueden generar tensiones y conflictos (competencia entre instituciones) y requerirá de recursos para adaptarse a las nuevas funciones.
Identificar y dar tareas a las instituciones "de anclaje"	De entre todos los actores implicados, es necesario identificar aquellas instituciones que se denominarán "de anclaje", que van a garantizar que las funciones de apoyo se van a mantener después de que termine el proyecto SCP. Estas instituciones de anclaje adoptarán un cierto papel de liderazgo, y serán aquellas que cuenten con recursos, conocimiento experto e influencia en el área de su competencia.
Enlazar con los instrumentos políticos estratégicos	La institucionalización va más allá de cambios en las estructuras organizacionales formales: el enfoque se dirige a que los cambios en las formas de hacer las cosas se integren en los sistemas y procesos generales de toma de decisión. Para ello, las actividades del SCP/LA21 necesitan unirse a los instrumentos políticos de toma de decisión, como son: el proceso de elaboración del presupuesto anual, la programación de trabajo sectorial o el control en la planificación y desarrollo de los usos del suelo.
Desarrollar habilidades	De entre los diferentes mecanismos para el desarrollo de habilidades se encuentran los siguientes: capacitación formal, talleres sobre casos de estudio, apoyo técnico a los grupos de trabajo y seguimiento para que la formación se extienda a las organizaciones de origen, adaptar las herramientas del SCP a las capacidades locales con enfoque participativo, aprender de la experiencia de otras ciudades, contratar consultores y expertos con experiencia para apoyar a

ACCIONES	DESCRIPCIÓN
	las instituciones de anclaje.
Modificar los marcos legales y administrativos	La mayoría de veces las organizaciones se encuentran limitadas, no por la falta de profesionales expertos, de apoyo político o de compromiso, sino por solapamientos y duplicidades funcionales, legislación obsoleta, sistemas burocráticos que funcionan mal no están poco desarrollados, débil capacidad de coordinación, etc. Pero los marcos administrativos y legales cambian mucho más lentamente que el entorno. Y no solamente tienen su origen en el ámbito local (como unas ordenanzas), sino que provienen del contexto regional, nacional e incluso internacional. Por eso un aspecto de la institucionalización será movilizar el apoyo político para motivar cambios en el futuro.
Proporcionar fondos para apoyar la generación de capacidades	Los fondos provendrán principalmente de fuentes de financiación públicas, aunque todos los actores implicados deberían contribuir de alguna forma. En el programa SCP es usual que los gastos de equipamiento provengan de fondos del PNUD. La experiencia del programa SCP demuestra que los costos son de modesta magnitud en comparación con las ganancias a largo plazo que se obtienen (se entiende que como resultado de la institucionalización).
Mantener el apoyo al conocimiento y el proceso de aprendizaje	El proceso EPM es un proceso de aprendizaje, con enfoque de “aprender haciendo”. Dos formas de favorecer este proceso de aprendizaje son: (1) documentar <sup>391</sup> y evaluar las lecciones de la experiencia (para crear una memoria institucional será necesario documentar, evaluar y transcribir lecciones aprendidas de forma constante); y (2) generar colaboración con las instituciones locales de consultoría, educación o investigación.

Fuente: elaboración propia, a partir de UN-HABITAT y UNEP, 2004c

<sup>391</sup> En el apdo. relativo a los Grupos de Trabajo se ha destacado la importancia de la documentación como elemento de institucionalización y la necesidad de garantizar que se lleve a cabo: “La experiencia ha demostrado claramente que la documentación, síntesis y disseminación de la información y de las lecciones operacionales no puede manejarse sobre una base *ad hoc*. Debe haber un claro acuerdo institucional, responsabilidad del Equipo del Proyecto, al respecto” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 70). Este acuerdo significa asignar a especialistas, a miembros de los Grupos de Trabajo, a personas contratadas al efecto o a instituciones educativas, la tarea de documentar las actividades que vayan produciéndose.

### 5.4.7.3.- El liderazgo de la institucionalización

Como afirman UN-HABITAT y PNUMA: “La institucionalización no es algo que pueda imponerse desde fuera; es un proceso de interiorización y asimilación desde dentro” (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 27). Y para ello, se considera que las piezas clave de este proceso son los denominados **agentes de cambio**, personas o colectivos que deben identificarse lo antes posible, para adquirir conciencia desde el inicio de su importante papel. Estas personas deben tener una serie de cualidades: entender bien el proceso EPM y tener el convencimiento de que ésta es una propuesta valiosa e importante; tener un buen conocimiento del entorno local (instituciones, marcos políticos y legislativos, etc.); tener suficiente experiencia y autoridad para garantizar que serán escuchados y tenidos en cuenta por los demás; y, por supuesto, asumir el compromiso de llevar a cabo los **dos objetivos principales** de su cometido:

- informar, sensibilizar y convencer a la mayoría de actores, así como facilitar que los niveles políticos y de toma de decisión acepten el proceso EPM ;
- ayudar a desarrollar, con la plena participación de la mayoría de actores, la estrategia y plan de acción para la institucionalización y también supervisar su implementación.

Algunas de las acciones que llevarán a cabo, con el apoyo del equipo del proyecto, son: clarificar y definir los objetivos de institucionalización (¿qué debe ser institucionalizado?); asesorar al equipo del proyecto en cuestiones relacionadas con las instituciones o la institucionalización; solicitar propuestas y deliberar sobre las ventajas y desventajas de cada opción de institucionalización; revisar las implicaciones administrativas, técnicas y financieras de cada opción; organizar talleres y seminarios sobre temas transversales; presentar recomendaciones a los niveles altos de toma de decisión, etc.

El proceso SCP/LA21 tendrá sus propios mecanismos para generar capacidades, y en paralelo se trabajará especialmente con los previsibles agentes de cambio. La identificación de éstos puede hacerse:

Por su posición en el proceso de toma de decisión	Ej.: Alcalde/sa, jefes de agencias de desarrollo relevantes.
Por su posición en la ejecución de estrategias y programas de desarrollo	Ej.: Jefe de la autoridad de abastecimiento de agua o de la organización que lleva temas de residuos.

Por su papel en servicios de apoyo, incluyendo información e investigación	Ej.: Director del departamento de planificación, especialistas en SIG, etc.
Por su conocimiento especializado y entendimiento de los principios, enfoques y proceso EPM	Ej.: Consultores, especialistas medioambientales, académicos, etc.
Por su conocimiento local	Ej.: Funcionarios con gran bagaje, líderes comunitarios locales, presidentes de ONG, representantes de empresas...
Por su popularidad y aceptación en sus circunscripciones	Ej.: Líderes de jóvenes y mujeres, concejales electos, ciudadanos locales muy conocidos, etc.
Por sus habilidades comunicativas y de relaciones sociales	Ej.: Periodistas reputados, especialistas en capacitación.

#### 5.4.7.4.- La influencia de las condiciones locales

El proceso SCP/LA21 se define explícitamente como un marco general, sostenido en una serie de principios y diseñado de forma que permite su adaptación a cada caso particular. Esta filosofía de adaptación a las condiciones locales contrasta, como se afirma (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 30) con otros enfoques habitualmente utilizados en la asistencia al desarrollo y la cooperación técnica, que proponen soluciones estandarizadas para todos los casos, sin atender a las particularidades de cada situación.

La metodología identifica una serie de elementos “intangibles” que se consideran cruciales para el éxito del proceso: éste se favorecerá si estos factores se incorporan de forma cuidadosa en la estrategia y programa acordados para la institucionalización.

A continuación se muestran los factores que deben tenerse en cuenta<sup>392</sup>, a sabiendas que probablemente existirán muchos más:

- estructura político/gubernamental (existencia o no de estructura federal, mayor o menor grado de centralismo, etc.);
- cultura y tradición políticas;
- mandato y competencias legales de las autoridades locales;
- nivel de madurez y sofisticación de las tradiciones democráticas, como parte de la cultura política;

<sup>392</sup> Al igual que con los frenos a la institucionalización, aparecen aquí coincidencias con el listado de factores endógenos en los procesos AG21L que hemos definido en el Capítulo 4.

- papel y vigor de las sociedad civil y de las tradiciones e instituciones cívicas no gubernamentales;
- fortaleza, estructura, tamaño, diversidad y vigor del sector privado<sup>393</sup>;
- grado de normalidad y de novedad de la estabilidad institucional y política;
- vitalidad de los instrumentos legislativos para establecer instituciones que funcionen efectiva y eficientemente;
- deseo y compromiso político para revolver problemas por el bien común.

Además, respecto al proceso de institucionalización, debe tenerse en cuenta según la metodología, que la generación de entendimiento, el apoyo y la credibilidad políticas deben ser un asunto de vital interés desde el primer día (sin ese apoyo será imposible abordar un proceso de planificación estratégica). Así mismo, el sentido de pertenencia debe durar y tener consistencia (es decir, no puede estar basado en individuos particulares especialmente motivados o en situaciones excepcionales; los cambios deben impregnar a las instituciones).

## 5.5 EXPERIENCIAS SCP Y LA21 DE UN-HABITAT

El proceso SCP/LA21, a través de los programas SCP y LA21, ha sido probado, revisado y mejorado a partir de las experiencias en más de 100 ciudades de 33 países de todo el mundo desde el año 1990<sup>394</sup>. Las áreas geográficas cubiertas han sido: África, América Latina, Europa oriental y Asia y Pacífico. En su mayoría en países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo y con Índice de Desarrollo Humano medio-bajo<sup>395</sup>.

La tabla 5.10 muestra los países donde se ha puesto en marcha este proceso. Las ciudades donde se ha aplicado el programa LA21 han sido Nakuru, Essaouira, Vinh y Bayamo, según Loeckx et al (2004). La aplicación de la metodología SCP/LA21 se centra en ámbitos urbanos (ciudades y áreas metropolitanas), de mediano-gran tamaño<sup>396</sup>. A pesar de que se trata de programas para promover la Agenda 21 a

---

<sup>393</sup> Se entiende 'privado lucrativo'.

<sup>394</sup> 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.

<sup>395</sup> 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: longevidad, nivel educativo y renta per capita.

<sup>396</sup> 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 - Lesotho- o Piranhas -Brasil-), hasta megalópolis de más de 7 millones de habitantes (Moscú - Rusia-, Madrás -India-, Shenyang -China o Lima/Callao -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

nivel local, un elemento esencial es la generación de institucionalización a nivel regional y nacional, como forma de apoyo al desarrollo sostenible a escala local. Esto se garantiza forjando alianzas con gobiernos supralocales, colaborando con instituciones de cierto impacto que posteriormente podrán realizar el “anclaje” o afianzamiento del proceso, etc.

Tabla 5.10: Impacto geográfico de la metodología SCP/LA21

ÁREA GEOGRÁFICA	PAÍSES Y CIUDAD MÁS RELEVANTE DE CADA UNO (en cursiva si se trata de la capital del país)
África	Hasta 2005 un total de 55 ciudades iniciaron el proceso bajo el auspicio de UN-HABITAT/PNUMA: 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	Hasta 2005 un total de 15 ciudades iniciaron el proceso bajo el auspicio de UN-HABITAT/PNUMA: 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	Hasta 2005 un total de 42 ciudades iniciaron el proceso bajo el auspicio de UN-HABITAT/PNUMA: Sri Lanka (Colombo Core-Area), China (Shenyang), Filipinas, (Cagayan de Oro), India (Madrás), Vietnam (Vinh City), Rep. Corea (Haman), Mongolia (Ulan Bator), Tailandia
Europa oriental	Hasta 2005 un total de 6 ciudades iniciaron el proceso bajo el auspicio de UN-HABITAT/PNUMA: Polonia (Katowice) y Federación de Rusia ( <i>Moscu</i> )

Fuente: elaboración propia

De los procesos SCP/LA21 hay documentados numerosos casos de estudio, así como han sido realizadas diversas evaluaciones que han arrojado interesantes conclusiones<sup>397</sup>. Con un enfoque de aprendizaje y mejora continua, la metodología

---

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 (todas estas afirmaciones se han realizado a partir de los datos disponibles más actualizados, accesibles en [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org) (datos de 2005) y en Gebre-Egziabher, 2004).

<sup>397</sup> Las experiencias donde ha sido posible llevar a cabo proyectos demostrativos se han dirigido especialmente a tratar los problemas asociados a la gestión de residuos, al abastecimiento y saneamiento de agua y a la movilidad (contaminación atmosférica, tráfico congestionado, etc.); es relevante también la atención especial a los aspectos de capacitación (formación de formadores, generación de propuestas curriculares a nivel universitario, etc.).

SCP/LA21 se ha ido actualizando y mejorando a partir de estas experiencias desde que se gestó<sup>398</sup>.

A continuación se resumen las lecciones aprendidas más relevantes extraídas de los casos de estudio, de gran conexión con los elementos más destacados de la metodología que han sido analizados en el apartado anterior. Es necesario puntualizar que no es posible extrapolar estas lecciones aprendidas a cualquier situación<sup>399</sup>. Serán tomadas por tanto como posibles aspectos a tener en cuenta en la puesta en marcha de un proceso SCP/LA21.

- Una impresión general es que el enfoque básico SCP/LA21 es apropiado para su aplicación a ciudades de países en desarrollo. Los principios básicos tiene aplicabilidad general y se visualiza un intento real por particularizar la metodología al ritmo de cada ciudad.
- Se ve como difícil poder alcanzar cambios fundamentales en las capacidades si se ponen en marcha proyectos de horizonte temporal corto. 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 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<sup>400</sup>. Tal y como concluyen Verschure and Tuts (2004, p. 49) a partir de la experiencia del Programa LA21, es más apropiado hablar de un proceso inicial AG21L de unos cinco o seis años, con una disminución progresiva de la intensidad de recursos externos y con la incorporación de procedimientos de evaluación.
- Los participantes reconocen que ha habido en ellos cambios actitudinales, referidos a una mayor conciencia de la utilidad de la cooperación intersectorial, a la apreciación de adoptar enfoques participativos o a los mayores deseos de compartir información e ideas. Sin embargo, es difícil valorar si los participantes variaron sus actitudes en sus organizaciones de origen y si los cambios han penetrado en éstas (la necesaria institucionalización del proceso).

---

<sup>398</sup> Las mejoras, actualizaciones e incluso cambios en los aspectos conceptuales de la metodología pueden apreciarse del estudio y 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*) y las recomendaciones para el futuro (UN-HABITAT, 2006)

<sup>399</sup> 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. Para más información, consultar UN-HABITAT y UNEP 2000, 2001, 2005a, 2005b, Loeckx et al (2004) y Verschure and Tuts (2004).

<sup>400</sup>Para más información al respecto, se recomienda la consulta de UN-HABITAT, 2006.

- En general, el sector privado ha tenido una baja participación en los procesos SCP/LA21, a pesar de la voluntad explícita de favorecer el diálogo entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Sin embargo, no se reflexiona en ningún documento sobre experiencias SCP/LA21 de los analizados sobre la posible influencia en esta circunstancia de las metodologías y métodos empleados. Respecto a procesos Agenda 21 Local de otras áreas geográficas, como Europa, podemos afirmar que la problemática es la misma, por lo que podemos deducir que el propio concepto desarrollo humano sostenible (interpretado muchas veces por el sector privado como amenaza a sus actividades) y el enfoque adoptado en las iniciativas Agenda 21 Local también pueden tener su repercusión en esta baja participación.
- En muchas ocasiones ha sido muy habitual que el gobierno local no se haya involucrado plenamente; según se argumenta en las experiencias documentadas, esto ha sido motivado principalmente por un déficit democrático en origen. De nuevo no se valora la posible influencia del enfoque adoptado por el SCP/LA21.
- Se demuestra en todas las experiencias la utilidad del planteamiento SCP/LA21 para introducir enfoques de planificación más dinámicos y responsables. La práctica habitual de la planificación era, de existir, altamente centralizada y manejada por unos pocos actores, con clara orientación tecnocrática.
- En todas las experiencias documentadas ha sido posible mejorar problemáticas medioambientales concretas: en algunos casos, las experiencias a escala local han sido replicadas en otras ciudades y han influido en iniciativas políticas de ámbito supramunicipal (nueva legislación, por ejemplo). De entre las razones de este éxito radica la interpretación de desarrollo sostenible de UN-HABITAT (y en años más recientes también de PNUMA), concibiéndolo como un proceso complejo y de interacciones múltiples y recíprocas entre las dimensiones económica, ecológica, socioinstitucional y política. A pesar de ello, insistiremos posteriormente en que nuestra valoración del enfoque de UN-HABITAT y PNUMA es más crítica, pues consideramos que en último término existe un sesgo medioambientalista en la concepción de los procesos Agenda 21 Local.

## 5.6 ELEMENTOS CLAVE DEL PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO SCP/LA21.

*“La gestión para la sostenibilidad es fundamentalmente un proceso político que incide en la gobernación urbana. Los instrumentos constituyen en su totalidad medios para modificar o limitar el desempeño de profesiones, el control de prestaciones y el funcionamiento de los mercados dentro de unos objetivos de sostenibilidad fijados desde el exterior. Al aplicar estos instrumentos, la formulación de planes urbanos para la sostenibilidad puede ser mucho más amplia, poderosa y ambiciosa que lo generalmente admitido hasta la fecha. El proceso político de decisión democrática puede legitimar tanto los objetivos de sostenibilidad como los medios para alcanzarlos, siempre que la gente esté preparada y debidamente informada sobre las consecuencias de sus decisiones. Muchos de los problemas relacionados con la falta de sostenibilidad sólo se pueden resolver si la gente acepta poner una serie de límites a sus libertades. Estas limitaciones sólo pueden resultar aceptables si las personas afectadas optan por ellas o, al menos, las consienten. El modelo político de “contrato social”, en el que la sociedad civil se crea mediante la aceptación voluntaria por parte de los individuos de limitaciones colectivas a sus propios actos en aras de un mayor bienestar general, puede encerrar la solución a la gestión urbana sostenible. (Resumen especial del Informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales, 1996)*

No se tiene constancia de la realización de evaluaciones en la literatura científica de las metodologías de Agenda 21 Local. Las evaluaciones se han centrado en el impacto de la iniciativa Agenda 21 Local y, en algún caso (literatura gris) se han realizado críticas al planteamiento adoptado por ICLEI<sup>401</sup>. En cuanto a la metodología SCP/LA21, tan sólo ha sido posible acceder a un informe interno no publicado de UN-HABITAT sobre la aplicación de los programas SCP y LA21, donde no se analiza el nivel metodológico. También ha podido analizarse el único documento de acceso público que recoge las experiencias de aplicación del Programa LA21 (ver Loeckx et al, 2004) aunque, si bien incorpora numerosas reflexiones relevantes para la investigación, no orienta el análisis a la discusión sobre la componente metodológica asociada al programa.

Podemos afirmar que, al igual que Gasper (2000) opina sobre el Enfoque del Marco Lógico, las metodologías de AG21L cuentan con un soporte teórico relativamente pequeño: “una práctica que omite mucha teoría”. Los enfoques metodológicos de

---

<sup>401</sup> En este caso, algunas de las críticas son: (i) el modelo ICLEI da por supuesto que la sociedad en donde se debe promover la AG21L tiene un cierto grado de madurez medioambiental (Subirats, 2000, p. 262); el enfoque metodológico no es totalmente coincidente con el modelo de participación “desde abajo” (Selman, 1998, p. 544), planteando procesos de planificación no lo suficientemente *bottom-up* (Subirats, 2000, p. 262); se otorga un excesivo protagonismo en el proceso a las autoridades locales (Subirats, 2000, p. 262), a pesar de no conferirles el rol de protagonistas sino el de *facilitadores*.

AG21L se han nutrido de numerosas fuentes, de forma un tanto ecléctica, pero no ha sido posible identificar ninguna evaluación científica ni toma de postura de quienes han podido generar las metodologías.

Podemos destacar algunos rasgos del enfoque y metodología SCP/LA21. En el Capítulo 7 se llevarán a cabo análisis en mayor profundidad que ayuden a dar respuesta (si no completa, al menos parcialmente) a la pregunta principal de la investigación.

- Los programas SCP y LA21, así como el aparato metodológico asociado, están centrados en la ciudad (medio urbano), en concreto de países menos desarrollados. Por otro lado las experiencias de UN-HABITAT y PNUMA en ambos programas corresponden a ciudades de mediano y gran tamaño, lo que nos llevará a cuestionar si es posible la aplicabilidad de la metodología a otros contextos: medio rural, municipios de pequeño tamaño, áreas de mayor desarrollo relativo;
- el enfoque SCP/LA21 está aparentemente más centrado en el proceso que la metodología de ICLEI: “el SCP se interesa esencialmente en el proceso de la planificación y gestión medioambiental- ciertamente no se interesa en la producción de planes y estudios e informes técnicos” (UN-HABITAT, 1999a, p. 97); “El SCP introduce un enfoque de gestión que busca involucrar y reconciliar, más que excluir y restringir a los diferentes actores en el desarrollo urbano” (UN-HABITAT, 1999a, p. 99). Esto se observa en aspectos como su flexibilidad y pragmatismo, adaptándose siempre el enfoque en su aplicación a las circunstancias particulares locales (UN-HABITAT, 1999a, P. 99);
- en la metodología se resalta el papel y la responsabilidad no solamente de la autoridad local, sino del resto de actores, lo que favorece en principio los procesos participativos; sin embargo el proceso SCP/LA21 se plantea quizá con excesivo optimismo, puesto que se asumen de partida algunas condiciones, como la aparente facilidad para reunir e involucrar a los ciudadanos de los diversos sectores (público-privado, asociativo-no asociativo);
- por la forma como se aplica la metodología (en el marco de los programas de UN-HABITAT y el PNUMA), interviene personal técnico de dicho organismo, quedando el impulso y pilotaje inicial del proceso en manos de este equipo de personas. Sin embargo, no se ofrece información sobre quiénes forman parte del equipo de proyecto y cuáles son sus competencias. Sí es posible percibir que gran parte de este equipo del proyecto debe estar formado por actores locales, para favorecer la posterior institucionalización del proceso;
- relacionado con lo anterior, uno de los elementos que más sobresalen de este enfoque y metodología es la inclusión de la institucionalización como etapa y como proceso continuo desde el inicio del proyecto SCP/LA21. Frente a otros

enfoques y metodologías de Agenda 21 Local, consideramos de gran valor que se mencionen de forma explícita y que se ofrezcan mecanismos concretos para la integración en las rutinas de la vida local de nuevas formas de concebir el desarrollo urbano;

- a pesar de que la tercera fase del proceso SCP/LA21 contempla el seguimiento y de que la propia institucionalización incorpora explícitamente una componente evaluativa, consideramos que este aspecto está débilmente contemplado a nivel metodológico. De hecho, se explicita por parte de Verschure y Tuts (2004, p. 256) que “la experiencia ha demostrado que el desarrollo de sistemas de seguimiento todavía dista de lo deseable. La atención se centra habitualmente en el establecimiento de, por ejemplo, Sistemas de Información y Gestión Ambiental (EMIS) para las ciudades; pero esto está bastante separado de la necesidad de sistemas internos de seguimiento como elemento integral de la gestión del proyecto”. Estas palabras nos muestran, además, que el seguimiento se aplica básicamente al proyecto (SCP/LA21) y no tanto al proceso de desarrollo que los proyectos que se llevan a cabo pretenden promover<sup>402</sup>.
- no se generan estrategias explícitas para que los no organizados participen, salvo la selección aleatoria de ciudadanos como forma de involucrarlos;
- aunque queda claro en los diversos documentos de la metodología SCP/LA21 que se trata de un programa para la aplicación local pero a nivel global, dirigido a ciudades de todo el mundo, se percibe una baja conexión de lo local con lo global en su enfoque. En concreto, a pesar de introducir la visión de las afecciones del desarrollo en el medio ambiente y viceversa, no se reflexiona en ningún caso sobre la complejidad de estas interacciones en el contexto de la globalización (las oportunidades y los riesgos de las ciudades en el marco de la globalización, acciones a nivel internacional que inciden en desarrollo y en el estado del medio ambiente urbano o efectos en lugares lejanos producidos por el desarrollo de la ciudad, por ejemplo);
- a pesar de ser una reflexión que aparece de forma transversal en la metodología, no se ha detectado la inclusión de mecanismos o pautas que ayuden a conectar una iniciativa así (Agenda 21 Local) con lo ya existente. En la actividad/etapa dirigida a la elaboración de estrategias y planes se plantea la agregación de estrategias sobre temas específicos a un marco de planificación de la ciudad más amplio (el denominado SUMF), pero este interés se dirige más a garantizar la coherencia interna entre las estrategias propuestas que a valorar su inserción en el marco de planificación ya existente;

---

<sup>402</sup> Es de reconocer, no obstante, y como ambos autores afirman, la importancia que dan a que se de una pauta flexible de aplicación del proceso SCP/LA21.

- el proceso SCP/LA21 se aplica siempre ligado a los programas respectivos. En cambio otras metodologías son mucho más libres a la hora de aplicarse. Este carácter del SCP/LA21 permite que UN-HABITAT y PNUMA puedan ser garantes (tutela) del proceso que se inicia y que se favorezca la implicación de actores de nivel superior al local; aunque dado que el equipo técnico de UN-HABITAT y PNUMA no es muy numeroso, existe el riesgo de producir sobrecarga del equipo nuclear del proyecto que se inicia en cada ciudad (UN-HABITAT, 2006, p.31);
- consideramos necesario destacar que, a pesar de que los enfoques metodológicos empleados en los programas SCP y LA21 han convergido en los últimos años (razón por la cual empleamos la expresión SCP/LA21), esta aproximación no ha derivado en la adopción de todos los principios de ambos programas. En concreto, observamos con curiosidad cómo una de las contribuciones más significativas del Programa LA21, el fuerte énfasis dado en la adopción de visión estratégica (Verschure and Tuts, 2004, p. 246), se muestra apenas inexistente en el enfoque y metodología SCP/LA21.

A pesar de toda la experiencia acumulada en los años que llevan aplicándose ambos programas (SCP y LA21), es de destacar la humildad, por así decirlo, que UN-HABITAT y PNUMA demuestran respecto a la iniciativa, y el **reconocimiento de que existen más caminos alternativos para promover la gestión urbana bajo principios de sostenibilidad**. En concreto, ambos organismos expresan lo siguiente: “Hay que advertir que el proceso EPM no es una receta compuesta para todas las situaciones difíciles que están enfrentando las ciudades. Es solamente uno entre otros enfoques similares diseñados para contribuir a mejorar la gestión urbana. [...] Como programa global que promueve el enfoque EPM, el Programa Ciudades Sostenibles es uno entre los muchos elementos de apoyo a las ciudades para que fortalezcan sus capacidades y mejoren su planificación y gestión” (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 30). Aunque destacan que, según los principios en los que se apoya y que serán expuestos a continuación, el proceso EPM “proporciona un marco amplio y un mecanismo excelente para coordinar las diferentes iniciativas, programas y proyectos que tienen lugar en las ciudades” (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 3).

A raíz de la experiencia en las ciudades donde se ha aplicado, los proyectos SCP/LA21 se dirigen a generar competencias para mejorar la gobernanza medioambiental; y para hacerlo, al igual que los esfuerzos a la hora de generar de capacidades, se centra **deliberadamente en los procesos y en los métodos más que en los productos *per se*** (UN-HABITAT y UNEP, 2000, p. 4).

Finalmente, y en cuanto al caso que nos ocupa, asumimos que ya ha habido un sesgo por parte de UN-HABITAT y PNUMA en la elección de las ciudades piloto. Por ejemplo, el programa LA21 busca ciudades en las que haya implicación cívica,

compromiso de las autoridades o tejido social organizado (Loeckx et al, 2004). Si en las ciudades donde se ha aplicado el proceso SCP/LA21 (y con esas condiciones) la AG21L no se ha desarrollado según el ideal imaginado, ¿es factible que se desarrolle con garantías de éxito en otras ciudades que cuenten con menos elementos favorecedores de entrada? ¿Hasta qué punto los enfoques y métodos elaborados al efecto pueden solventar estos déficits? ¿Qué elementos deberá tener en consideración la metodología SCP/LA21 para su empleo en contextos menos propicios inicialmente?

## RECAPITULANDO

La evaluación en profundidad de una propuesta metodológica de planificación del desarrollo urbano, con orientación hacia la sostenibilidad y el desarrollo humano, requiere la adopción de varios ejes de trabajo: el análisis de la naturaleza misma de la metodología (enfoque, estructura, contenidos...), el análisis de las experiencias prácticas documentadas sobre la aplicación de dicha metodología, el análisis de otras propuestas metodológicas y la valoración de elementos de contorno que puedan ser considerados de influencia (como por ejemplo, características de los organismos que elaboran la propuesta, la aplicación de la misma en el marco de la cooperación internacional, etc.).

Ésta no ha sido otra que la pretensión de este capítulo. En primer lugar, llevar a cabo una descripción completa y con perspectiva crítica de la metodología SCP/LA21, elegida por los motivos mencionados en el apartado de justificación como la herramienta metodológica a estudiar. Como ha sido expuesto, la profusión de información contenida en las guías metodológicas elaboradas al efecto ha dificultado en cierta medida el análisis, por lo que la decisión inicial fue tratar de extraer las ideas clave y sintetizar al máximo las, en ocasiones, farragosas explicaciones; pero todo ello sin llegar a eliminar aquella información de utilidad para los objetivos de la presente investigación. Este esfuerzo de síntesis y clarificación ha facilitado la comprensión de la metodología SCP/LA21, tanto para quien la investiga como para quien haga uso de este documento que tiene entre manos. La decisión de no destinar a anexos a la memoria toda esta descripción obedece a que el enfoque y metodología SCP/LA21 es precisamente el elemento de análisis de la presente tesis doctoral.

El estudio de la metodología ha favorecido a su vez la lectura analítica de las numerosas experiencias de aplicación del enfoque SCP/LA21. Y éstas por otro lado han ayudado a aclarar aspectos imprecisos de la metodología o a identificar elementos importantes para los objetivos de la presente investigación. En líneas generales, nos encontramos con un planteamiento metodológico innovador frente a otros muchos existentes, especialmente en el continente europeo.

En cuanto al posible análisis en paralelo, e incluso comparativo, de otros enfoques y metodologías de Agenda 21 Local, no se ha considerado pertinente su inclusión por diversos motivos, entre los que se encuentran la asimetría en la calidad y cantidad de documentación asociada y el grado bajo de comparabilidad debido a condicionantes contextuales. No obstante, la experiencia y conocimiento acumulado por la doctoranda en esta materia en su itinerario investigador desde el año 2000, nos han permitido enriquecer los análisis y adquirir una perspectiva más completa sobre la problemática del fracaso en la implantación de Agendas 21 Locales y la posible influencia de las cuestiones metodológicas<sup>403</sup>.

---

<sup>403</sup> Nos referimo, en concreto, al trabajo de investigación conducente a la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, que versó precisamente sobre el análisis de las metodologías de Agenda 21 Local existentes hasta la fecha. Se recomienda al respecto consultar Calabuig (2002)

## BLOQUE III

### ANÁLISIS Y DISCUSIÓN



## 6 LA AGENDA 21 LOCAL DE AREQUIPA

En este capítulo se muestran los principales resultados del estudio de caso realizado, habiendo sido descrita la metodología de investigación empleada en la Introducción del presente documento. Para el análisis de un proceso Agenda 21 Local con aplicación práctica de la metodología SCP/LA21, se ha escogido como caso de estudio la ciudad peruana de Arequipa, tomando como principal eje de análisis el período en el que se ha desarrollado la denominada *Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental de Arequipa*. Se trata de un proceso que hace uso de la citada metodología, aunque con ciertas variaciones, y que ha sido liderado por la Municipalidad Provincial de Arequipa, con el apoyo de UN-HABITAT y PNUMA.

Primeramente, se lleva a cabo la justificación de la elección de este estudio de caso. A continuación, se contextualiza la ciudad y el sistema político e institucional local y nacional. Posteriormente, se describe el proceso Agenda 21 Local desarrollado en Arequipa, con especial énfasis en el período entre 2003 y 2006, debido a la participación conjunta de UN-HABITAT y PNUMA, con la variante de introducción en el proceso SCP/LA21 de la metodología *Global Environmental Outlook* (GEO) para la fase de diagnóstico. Esta descripción conlleva una valoración preliminar del proceso desde los elementos metodológicos valorados en el anterior capítulo.

El objetivo del presente es, desde el enfoque de investigación adoptado basado en el paradigma constructivista y la indagación crítica, valorar el proceso AG21L en Arequipa e identificar los elementos que, posteriormente, ofrecerán información para evaluar en qué medida la metodología SCP/LA21 contribuye a promover la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, desde un enfoque orientado al proceso de desarrollo. Así mismo se pretenden identificar aquellas variables externas al cuerpo metodológico que tienen una influencia relevante en la promoción de estos procesos.

## 6.1 JUSTIFICACIÓN

En el Capítulo 5 hemos realizado la justificación de la metodología SCP/LA21 como objeto de análisis de la presente investigación. La elección de la ciudad peruana de Arequipa como caso de estudio enlaza de forma directa con la citada metodología, por cuanto ésta se ha aplicado, aunque no de forma estricta, al proceso Agenda 21 Local de esta ciudad. El interés por analizar este caso atiende a varias razones:

En primer lugar, se trata de un proceso ya iniciado y con cierta trayectoria como para llevar a cabo un análisis detallado de la iniciativa. Se dio la circunstancia, según ha sido comentado en el anterior capítulo respecto a la estancia del Dr. Peris en Nairobi en 2006, que UN-HABITAT y PNUMA todavía no habían realizado una evaluación en profundidad de la experiencia, por lo que el análisis de Arequipa generaba beneficios para ambas instituciones, en especial para UN-HABITAT por la colaboración que ya se había iniciado.

Por otro lado, Arequipa fue la primera ciudad intermedia<sup>404</sup> en aplicar la metodología GEO Ciudades (MPA, 2005, p. 9), debido a sus peculiaridades ambientales e institucionales, al deterioro ambiental que venía sufriendo en las últimas décadas, a su trayectoria en gestión urbano-ambiental y al terremoto que sufrió en 2001, pues el proyecto GEO es especialmente sensible a los aspectos de vulnerabilidad urbana. En Arequipa ya existían antecedentes de gestión medioambiental e inicio de un proceso Agenda 21 Local antes de la intervención de UN-HABITAT y PNUMA (motivo que también se tuvo en cuenta en la elección de la ciudad), aunque con otro enfoque y metodología. Como posteriormente veremos, en el gobierno de 1999-2002 hubo claro liderazgo político por impulsar estas cuestiones, lo que favorecía a estos dos organismos de Naciones Unidas trabajar en esta línea.

Es de destacar que a raíz de la experiencia de trabajo conjunto de UN-HABITAT y PNUMA en Arequipa, se inicia la Estrategia Ambiental Urbana para América Latina y el Caribe que ambos organismos vienen desarrollando desde febrero de 2004, lo que da muestra de la relevancia de este caso de estudio: “el proceso de preparación del informe GEO Arequipa constituyó el paso inicial de una colaboración más amplia, en el plano regional, entre el PNUMA y UN-HABITAT” (MPA, 2005, p. 9). Podemos considerar que Arequipa constituye una iniciativa piloto de coordinación interinstitucional en el marco del entramado de cooperación internacional (en concreto, la ciudad representó en diversos foros al resto de

---

<sup>404</sup> No existe un criterio claro para definir lo que es y no es una ciudad intermedia. Atendiendo únicamente a parámetros poblacionales, la Unión Europea sitúa la ciudad intermedia entre los 20.000 y los 500.000 habitantes; el Banco Mundial llega al millón de habitantes; en el contexto norteamericano el rango suele situarse entre los 200.000 y 500.000 habitantes. Otros países, como Argentina, sitúan este rango entre los 50.000 y 1.000.000 habitantes. Las experiencias iniciales de PNUMA y UN-HABITAT en el contexto del SCP/LA21 se desarrollaron en grandes ciudades (más 1.500.000 habitantes), en su mayoría capitales de país.

municipalidades de América Latina y el Caribe), arrojando luces y sombras de una experiencia incipiente de colaboración formal entre UN-HABITAT y PNUMA<sup>405</sup>.

Finalmente y como mecanismo de apoyo, tanto a la línea de investigación iniciada por la doctoranda en materia de planificación del desarrollo sostenible a escala local (dentro de la línea “Planificación y gestión orientadas al proceso de desarrollo”), como a la línea de investigación emergente en gobernanza democrática y desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano, del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada de la Universidad Politécnica de Valencia, se obtiene financiación en 2006 en el marco de la Fundación Carolina<sup>406</sup> para la investigación “La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local y la lucha contra la pobreza”. Este proyecto ha permitido financiar fundamentalmente el trabajo de campo para el análisis de la experiencia de Arequipa, llevado a cabo entre febrero y julio de 2007 tal y como ha sido expuesto en el capítulo introductorio del presente documento, así como el documento síntesis de la investigación, pendiente de publicación.

## 6.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPLEADA EN EL ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso se ha centrado en la ciudad peruana de Arequipa y se llevó a cabo mediante la combinación de diversas técnicas de investigación cualitativa, aplicadas entre marzo y julio de 2007<sup>407</sup>. Las fuentes de información empleadas fueron primarias y secundarias. La intención con el empleo del enfoque cualitativo ha sido primar la comprensión de la individualidad de la persona entrevistada frente a la mera recogida de datos: comprender sus categorías mentales, interpretaciones, percepciones, sentimientos y motivos de sus actos. La recogida

---

<sup>405</sup> Como se expuso en el Capítulo 5, el programa SCP se gestiona conjuntamente por UN-HABITAT y PNUMA, aunque en la práctica y en el contexto latinoamericano, no fue hasta la colaboración conjunta en la experiencia de Arequipa que estos dos organismos deciden desarrollar un programa regional plenamente compartido entre ambos.

<sup>406</sup> Financiación concedida a través del Programa de Investigación de la Fundación, gestionado principalmente a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), cuyo objetivo es “promover y animar el conocimiento y el debate de ideas sobre la realidad de los países en desarrollo y de Iberoamérica en particular, hacer análisis y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas de esos países y proveer de información y conocimiento técnico especializado a los agentes e instituciones involucradas en temas propios de la política de desarrollo internacional” (fuente: [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es))

<sup>407</sup> Este trabajo de campo fue realizado por la investigadora Míriam Acebillo Baqué, en el marco del Proyecto de Investigación “La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local y la lucha contra la pobreza”. Agradecemos desde aquí el excelente trabajo de recopilación de información que llevó a cabo, dado su rigor y calidad, así como por sus aportaciones en las discusiones llevadas a cabo en el marco de este proyecto.

de información fue flexible y adaptable a las distintas personalidades de los entrevistados. El plan de investigación ha buscado principalmente poder cubrir la variedad de situaciones, más que reproducir sobre una escala reducida las características de la población (lo que en investigación cualitativa se conoce como representatividad sustantiva frente a la representatividad estadística de la investigación cuantitativa)

En cuanto a las fuentes primarias, se recurrió a la realización de entrevistas estructuradas y semiestructuradas a diversos actores de la realidad local<sup>408</sup>. Así mismo se mantuvieron encuentros puntuales con personal de la Municipalidad Provincial de Arequipa (se trata del órgano de gobierno local) y del mundo académico de Arequipa, para obtener y contrastar información sobre el contexto institucional, cultural e histórico local. Durante el trabajo de campo se entrevistó a un total de 28 personas, de las cuales ocho eran mujeres y veinte eran hombres<sup>409</sup>. La mayoría de las personas entrevistadas había participado en más de una actividad del proceso de la Estrategia Ambiental Urbana de Arequipa (EUA, entre 2003 y 2006), aunque solamente dos habían participado en el proceso previo de Agenda 21 Local (que tuvo lugar en el período 1999-2002): ocho personas proporcionaron información sobre su participación en el Informe GEO Arequipa y en la Unidad EMIS; doce personas proporcionaron información sobre su participación en el Grupo Técnico Local para la Sostenibilidad de la Campiña de Arequipa y diez sobre su participación en el Grupo Técnico Local para la Movilidad Urbana; solamente una persona proporcionó información sobre la Consulta Urbana<sup>410</sup> (se trataba del que fue coordinador de la consulta, miembro de la segunda organización que se constituyó en socio técnico local); diez personas proporcionaron información sobre el contexto en el que se desarrolló la EUA y los antecedentes de su puesta en marcha (de estas diez personas, dos no habían participado en la EUA: una había sido precisamente la responsable política de la municipalidad en la implementación de la AG21L durante 1999-2002, y la otra es la actual subgerente de Gestión Ambiental de la MPA). No se entrevistó a ningún representante de los organismos internacionales, ya que durante la estancia no fue posible acceder a ellos. Tampoco se entrevistó a ningún representante del sector empresarial, ya que su participación en el proceso fue muy baja.

---

<sup>408</sup> Al ser empleada la entrevista para comprender a la persona entrevistada, la representatividad de la muestra pasó a ser un aspecto secundario. Esto, sin embargo, no significa que no haya habido una sistematización en la elección de las personas a entrevistar.

<sup>409</sup> Las personas a entrevistar se escogen tras las primeras cuatro entrevistas realizadas a actores clave de la EUA, los cuales contaban con visión global del proceso y eran bien conocedores del mismo. Para su elección se tuvo en cuenta la regularidad y/o importancia de su participación.

<sup>410</sup> No se pudo disponer de las listas de asistencia a la Consulta Urbana llevada a cabo en junio de 2006, por lo que no se han contemplado más entrevistas específicas sobre esta actividad. De todas formas, a todos los entrevistados se les preguntó si habían participado en la Consulta Urbana.

Las fuentes secundarias se han correspondido con: bibliografía general para la caracterización de la ciudad de Arequipa y del país; documentación asociada al proceso Agenda 21 Local desde la legislatura de 1999-2002 (publicaciones específicas, actas y planes de trabajo, listas de asistencia, etc.); normativa y legislación nacional y local más relevante (principalmente del ámbito institucional y medioambiental); diversas páginas web de organismos públicos y privados locales, regionales, nacionales e internacionales; artículos en revistas científicas acerca de los procesos urbano-ambientales y de Agenda 21 en Perú. La mayoría de esta documentación viene referenciada en el apartado Bibliografía de la presente tesis doctoral.

Tabla 6.1: Relación de actores entrevistados y temas abordados

ACTOR	Aspectos tratados/obtenidos en la entrevista				
	Contexto AG21L	Informe GEO/EMIS	GTCA	GTMU	Consulta Urbana
<b>Gobierno Local</b>					
Subgerencia Gestión ambiental (2003-2006)	1	1			
Gerencia de Circulación y Educación Vial (2003-2006)	1	1		1	
Subgerencia Gestión ambiental	1				
Subgerencia Gestión ambiental	1		1		
Subgerencia de Planificación	1				
Municipalidad Distrital de Sabandía			1		
<b>Gobierno Nacional</b>					
CONAM (Consejo Nacional del Ambiente)			1	1	
INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil)		1	1		
Ministerio Público - Fiscalía de la Nación			1	1	
Policía Nacional del Perú PNP				1	
Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad CONADIS				1	
<b>Gobierno Regional</b>					
Dirección Regional Agraria - Arequipa			1		
Gobierno Regional Arequipa		1	1		
<b>Instituciones Privadas</b>					
Junta de Usuarios Chili Zona No Regulada			1		
Junta de Usuarios Chili Zona Regulada			1		
Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Arequipa			1		
Colegio de Abogados de Arequipa				1	
Colegio de Ingenieros del Perú CIP				1	
CASA (Cámara Sindical de Autobuses de Arequipa)				1	
<b>Organizaciones cívicas</b>					
GEA Desarrollo	1	1			1
GEA Desarrollo			1		
GEA Desarrollo				1	

GEA Desarrollo		1			
Asociación Civil Labor	1	1			
Instituto Áreas Verdes	1		1		
IIP Yachay Wasi (Instituto de Investigación Pedagógica)	1	1			
Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor San Francisco ADC SAN FRANCISCO				1	
Instituciones académicas					
Universidad de San Agustín (UNSA-FAU) (y en gestión MPA 1999-2002)	1				
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

Para la indagación sobre los aspectos generales del proceso SCP/LA21, se entrevistó a los impulsores del proceso, tanto de la municipalidad como de los grupos involucrados de la sociedad civil, mediante entrevista estructurada. Los aspectos tratados fueron:

Gestación del proceso de Agenda 21 Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De dónde surge y por qué</li> <li>▪ Vinculación a UN-HABITAT y PNUMA</li> <li>▪ Vinculación con otras políticas en torno a la sostenibilidad y la participación ciudadana</li> </ul>
Caracterización de los momentos del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué objetivos se plantearon?</li> <li>▪ ¿Cómo se ha desarrollado? ¿Qué actividades se han realizado?</li> <li>▪ ¿Qué resultados/productos se han alcanzado?</li> </ul>
Análisis de la participación en cada momento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Por qué?</li> <li>▪ ¿Qué grado de participación?</li> <li>▪ ¿Quién?</li> <li>▪ ¿Cómo?</li> <li>▪ ¿Cuándo?</li> </ul>
Estrategias de institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Construcción de estructuras institucionales</li> <li>▪ Cambios y ajustes en los mandatos</li> <li>▪ Identificación y compromiso de instituciones de "anclaje"</li> <li>▪ Vínculo con instrumentos existentes: presupuestos, contratación de personal, planificación sectorial...</li> <li>▪ Desarrollo de capacidades y formación</li> <li>▪ Modificación de marcos legales y administrativos</li> <li>▪ Documentación y evaluación de experiencias</li> </ul>

Para el análisis de la participación y la rendición de cuentas se recurrió a la entrevista semiestructurada en profundidad. Los aspectos tratados incorporan parcialmente (y de forma particularizada al contexto analizado), las variables de evaluación de la participación y la rendición de cuentas definidas en la parte final del Capítulo 2. Las preguntas que se incorporaron en el guión de las entrevistas se basaron en las siguientes cuestiones:

Inicio de la participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cómo se toma la iniciativa de impulsar el proceso de participación? ¿Quién toma la iniciativa? ¿Con qué intenciones? ¿Qué papel juegan los actores externos en la toma de la iniciativa?<sup>411</sup> ¿Qué papel juegan otras políticas en torno a la sostenibilidad y la participación?</li> <li>▪ ¿De qué tipo de espacio de participación se trata (cerrado- invitado-reclamado)? ¿Se acordaron las fases del proceso participativo y metodología (funcionamiento de asambleas y 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?</li> <li>▪ ¿Con qué objetivos se inicia la participación? ¿Eran claros y realistas? ¿Fueron alcanzados satisfactoriamente? ¿Qué valores fundamentaron el proceso?</li> <li>▪ Grado de acuerdo político, social y administrativo (transversalidad). ¿Se percibía la necesidad de trabajar conjuntamente para emprender iniciativas de sostenibilidad urbana?</li> </ul>
Características básicas del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Quién decide quién participa? ¿Con qué criterios? ¿De qué manera se consigue la implicación de grupos y ciudadanos en el proceso de participación?</li> <li>▪ 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.</li> <li>▪ Características: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Amplitud: número de personas involucradas</li> <li>○ Pluralismo: ¿estaban todas las tendencias o intereses presentes en el proceso?</li> <li>○ Representatividad: ¿hasta qué punto los presentes eran verdaderamente representativos de la realidad social y de los intereses que decían representar?</li> </ul> </li> <li>▪ 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 AG21L? Análisis de los canales existentes para la distribución abierta de información (folletos, actas, páginas web, radio, prensa, municipalidades distritales con paneles informativos, personal de atención al público...).</li> <li>▪ 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</li> </ul>

<sup>411</sup> Para el estudio de caso, estos actores eran principalmente UN-HABITAT y PNUMA.

	<p>poder implícitas en los debates? ¿Había respeto a la pluralidad? Grado de equidad en la participación de los diferentes grupos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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?</li> <li>▪ 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?</li> </ul>
Efectos y resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué efectos tiene el proceso participativo? ¿En qué resultados tangibles o no se traduce el esfuerzo?</li> <li>▪ ¿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?</li> <li>▪ ¿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?</li> <li>▪ Coherencia institucional o solapamiento entre procesos, ámbitos y sectores (planes y programas a nivel nacional, local o internacional).</li> <li>▪ 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?</li> <li>▪ ¿Están familiarizados los actores con los programas o proyectos surgidos en el proceso? ¿Los actores muestran una buena dinámica de grupo y comprensión sobre las posiciones de cada uno?</li> </ul>
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De qué manera se ha previsto el seguimiento del proceso AG21L: ¿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?</li> <li>▪ En los proyectos o acciones surgidos a raíz de la AG21L, ¿se han abierto convocatorias y concursos públicos para la adjudicación de obras o servicios? ¿El sector público está monitoreando los compromisos adquiridos por el privado?</li> <li>▪ ¿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 AG21L? 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</li> </ul>

público? ¿Ha podido manifestarlo o quejarse la opinión pública? ¿Qué papel ha jugado la prensa? ¿Ha trascendido lo ocurrido a los medios de comunicación?

- 
- Institucionalización
- 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?
  - 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?
  - 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 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.

## 6.3 CONTEXTO

### 6.3.1 Contexto regional y nacional

Tal y como expusimos en el Capítulo 1, América Latina y el Caribe son las regiones más urbanizadas del mundo en desarrollo. La población urbana pasó de representar el 69'3% en 1987 al 77'8% en el 2005 (UNEP, 2002), mediante un proceso acelerado y desordenado que ha generado que la degradación ambiental se convierta en uno de los principales problemas de las zonas urbanas. Las ciudades peruanas no han sido ajenas a este proceso de crecimiento urbano desordenado y acelerado, ni a la degradación ambiental (UN-HABITAT et al, 2006). Estas presiones, asociadas al aumento de la pobreza urbana, han hecho que las cuestiones de protección de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental urbana estén en un lugar relevante en la agenda política de esta región. En concreto, se estima que un 70% de la población peruana vive en ciudades y más de la mitad de la población, en situación de pobreza (identificándose el modelo de gobierno centralizado y la debilidad de los gobiernos locales como una de sus causas). Aunque, en términos relativos, los mayores niveles de pobreza se presentan en áreas rurales, en términos absolutos la mayoría de la población pobre vive en ciudades, casi un tercio de los cuales reside en Lima metropolitana (Steinberg y Miranda, 2005). Este contexto ha situado a Perú y a los países latinoamericanos en el centro de diversos programas en el marco de la cooperación internacional, lo cual como veremos tendrá influencia en el objeto de análisis de la presente investigación.

En el caso del Perú, algunos gobiernos locales han sido activos e innovadores en dar respuesta a los problemas urbano-ambientales que afectan la calidad de vida de la población y las acciones emprendidas han tenido efecto multiplicador sobre otras zonas del país. Este es el caso de la ciudad de Arequipa, que articuló numerosos esfuerzos institucionales para atender la problemática acuciante de la calidad de

aire que venía sufriendo y propuso estándares para resolver dicho problema, aún cuando estos no existían en el ámbito nacional (UN-HABITAT et al, 2006).

En íntima relación con las cuestiones urbano-ambientales se encuentran las referidas a los procesos de democratización y de descentralización. Durante las dos últimas décadas se ha producido un avance democratizador en América Latina sin precedentes, del cual también ha participado Perú. Este proceso, lleno de altibajos, no ha permitido todavía conquistar una democracia plena, pero sí al menos está sentando las bases para que el país (al igual que los diferentes estados de la región) dote de mayor contenido a la política, impulse la recuperación del Estado para la ciudadanía (refuerzo del papel del Estado, mayor descentralización) y tome medidas en relación a las cuestiones de inequidad, de pobreza y de déficits sociales (PNUD, 2006c).

En relación a los aspectos concretos del sistema representativo existente, Perú es una república con sistema de gobierno presidencial. Su sistema democrático es aún frágil, como resultado de variaciones importantes en sus regímenes políticos a lo largo de los últimos cincuenta años y de la precariedad de sus fundamentos económicos y sociales. Se trata de un estado organizado según una constitución política aprobada por referéndum en 1993 (vigente desde 1994) y con separación de poderes: ejecutivo, al frente del cual se encuentra el Presidente de la República, escogido por sufragio universal cada cinco años<sup>412</sup>, legislativo, siendo elegido el Congreso cada cinco años, y judicial. Constitucionalmente, desde la mayoría de edad y hasta los setenta años, el voto en Perú es obligatorio.

### 6.3.2 Políticas e instrumentos para la gestión y planificación urbano-ambiental en Perú

Como hemos avanzado, el contexto peruano está experimentando en los últimos años importantes cambios legales, como los asociados a los procesos de descentralización y regionalización (aún no consolidados), o los vinculados a cuestiones medioambientales y de planificación urbana. Especialmente en los últimos cinco años, se han generado nuevos elementos normativos y legales que ha afianzado las estructuras de gestión existentes, o bien han creado el soporte para la deseable institucionalización de las cuestiones medioambientales y democráticas en las políticas locales. Estas transformaciones, aunque pueden posibilitar nuevas oportunidades (tal y como han resaltado algunos de los entrevistados), provocan indefinición, vacío de competencias, solapamiento de funciones (MPA, 2005, p. 139) y problemas de articulación, que son signo a menudo de conflictos entre los

---

<sup>412</sup> 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 miembro del partido aprista o APRA, Alianza Popular Revolucionaria Americana.

niveles local, regional y nacional para la apropiación o mantenimiento de espacios de poder<sup>413</sup>. A todo ello se añade la profusión normativa en materia ambiental y la influencia de los procesos de centralismo y sectorialización administrativa propugnados en la década de 1990 (MPA, 2007a).

De entre las figuras normativas existentes, podemos destacar, para el caso que nos ocupa, las siguientes:

- Sistema de Planificación Nacional: no existe como tal de manera formal, pero está conformado por diferentes niveles (nacional, regional, local), a la vez que se vale de planes que tienen, tanto carácter político como territorial<sup>414</sup>. La ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, de mayo de 2003), es la norma que rige el ámbito local (distrital y provincial). Es de destacar que estas normas coinciden en que la elaboración y aprobación de los planes tienen un carácter participativo, e incluso establecen mecanismos formales para promover la participación ciudadana (Presupuesto Participativo y Consejos de Coordinación Local, entre otros (según MPA, 2007a).
- Ley General del Ambiente (N° 28611, de octubre de 2005), que establece la Política Nacional del Ambiente en Perú y otorga al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) el papel de Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, de octubre 2003), que fue tomado como referencia para el trabajo relativo a la planificación urbana de la experiencia estudiada<sup>415</sup>. Desde 1999 ha habido intentos de reformarlo para incorporar como responsabilidad de los gobiernos locales la necesidad de formular planes estratégicos y Agenda 21 Local (GTZ e ICLEI, 2002b).
- Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres de enero 2004, cuya responsabilidad recae sobre el INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil).
- Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245, de junio de 2004), que atribuye a los gobiernos locales la responsabilidad de establecer un Sistema Local de Gestión Ambiental, articulado con los sistemas regional y nacional. En

---

<sup>413</sup> A modo ilustrativo, cuando se creó en 1998 el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM) había 7000 leyes medioambientales vigentes, muchas de ellas contradiciéndose entre sí o repitiendo a otras. Esta situación contribuía a la dispersión de responsabilidades, falta de coordinación, enfoques sectoriales y debilidad institucional (Steinberg y Miranda, 2005).

<sup>414</sup> A nivel local se cuenta con el Plan De Acondicionamiento Territorial, del cual dependen el Plan de Desarrollo Urbano y el Plan de Desarrollo Rural (ambos tanto a nivel provincial como distrital).

<sup>415</sup> Es responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el diseño, normativa y ejecución de acciones en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.

virtud de la mencionada ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, 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 al carácter transversal de la gestión ambiental. El proceso de gestión ambiental puesto en marcha apoyó la implementación del Sistema Local de Gestión Ambiental en la MPA, creado por Ordenanza Municipal N° 385 en 2006.

A nivel institucional, 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 el órgano de gestión ambiental de carácter multisectorial, encargado de coordinar y concertar la política ambiental regional. En esta comisión están representados CONAM, VIVIENDA<sup>416</sup>, Gobierno Regional de Arequipa, MPA, sociedad civil, sector privado y otras instituciones públicas. Algunos entrevistados consideran que la creación de la CAR fue una acción dirigida desde el gobierno nacional, que duplicó esfuerzos y generó malestar entre los miembros de la comisión de concertación sobre cuestiones ambientales, que ya existía en Arequipa. Posteriormente analizaremos la influencia que ha podido tener el comportamiento del CONAM en el caso de estudio y la divergencia de argumentos que esgrimen algunos actores.

### 6.3.3 La Agenda 21 Local en Perú

Desde la Cumbre de Río de 1992, han sido variadas las instituciones y programas que han fomentado el inicio y desarrollo de procesos Agenda 21 Local en Perú<sup>417</sup>. Hasta 1996 solamente las municipalidades provinciales de Ilo, Cajamarca y la Unión, asociadas a sus correspondientes organizaciones sociales, habían iniciado procesos AG21L. Aquel mismo año se creó en Perú el *Movimiento de Municipios Saludables* con el auspicio de la Organización Panamericana de Salud<sup>418</sup>, cuyas acciones se correspondían con las denominadas agendas 21 ambientales, centradas como es de esperar en el ámbito sanitario. Cinco años después (mayo de 2001), 29 municipalidades estaban inmersas en procesos Agenda 21 Local (17 provinciales y 13 distritales), la mayoría apoyadas por organismos de cooperación internacional y ONG dentro de procesos participativos y de concertación.

---

<sup>416</sup> Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

<sup>417</sup> Para la descripción del presente apartado se han tomado como principal referencia los documentos Miranda y Hordijk (1998), Steingberg y Miranda (2005) y GTZ e ICLEI (2002b), así como la consulta de numerosas páginas web. No existe ningún estudio específico publicado sobre el grado de implantación y características de la Agenda 21 Local en Perú.

<sup>418</sup> Se trata de la Oficina Regional para las Américas de la OMS. El Movimiento Municipios Saludables es la particularización para América Latina del Programa Ciudades Saludables de la OMS, creado en 1987.



expusimos en el Capítulo 4, está promovida por el ICLEI, con el apoyo de la agencia alemana de cooperación al desarrollo GTZ (la labor que venía realizando el FCPV en la región centró la atención de estos organismos, creando el programa RedAL21). Además del trabajo del FCPV, tres ONG de esta red (Cooperación, Natura y Asociación Civil Labor) promueven Agendas 21 Locales desde 2001 en cinco ciudades costeras (Ilo, Chancay, Puerto Supe, Huarmey y Nuevo Chimbote) con el apoyo de Pan para el Mundo, asociación de iglesias protestantes de carácter internacional dedicada a la cooperación para el desarrollo.

Un acontecimiento que sin duda tuvo influencia en el desarrollo de la Agenda 21 Local en Perú fue la realización entre el 17 y el 19 de octubre de 2002 de la Conferencia de Ñuñoa, primera conferencia post-Johannesburgo de los gobiernos locales latinoamericanos. En dicha conferencia se aprobó el texto de la llamada “Carta de Ñuñoa”, una declaración de intenciones y compromisos suscrita por más de 150 autoridades latinoamericanas, con formato similar a la Carta de Aalborg<sup>421</sup>. De carácter no vinculante, la carta destaca por promover una visión de la sostenibilidad integradora y aplicada a la realidad de los retos del ámbito local de la región. Entre los temas que aborda la carta, cuyo principal objetivo es la promoción de Agendas 21 Locales en la región, se encuentran: el impulso de la igualdad, la democracia, la justicia, la paz y la seguridad; el combate contra la pobreza; la búsqueda del buen gobierno; el fomento de la participación ciudadana; la descentralización y la cooperación intergubernamental; y la reestructuración de la administración local, entre otros.

Finalmente, la Estrategia Ambiental Urbana de Perú, promovida por UN-HABITAT y PNUMA en 2004 (será descrita con detalle posteriormente), está apoyando el desarrollo de estrategias urbano-ambientales con enfoque Agenda 21 Local en las ciudades de Arequipa, Chiclayo y Lima/Callao.

Muestra de que las Agendas 21 Locales han sido promovidas desde instituciones y enfoques diversos, es el caso del *Proyecto de Gobiernos Locales* de la Escuela de Administración de Negocios (Universidad ESAN, de carácter privado), apoyado por la ONG internacional AID, que promovió en provincias y distritos de la amazonía nueve Planes de Gestión Ambiental bajo la perspectiva de AG21L<sup>422</sup>, con asesoría técnica de la ONG peruana Ecociudad. Así mismo, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), apoyada por el ICLEI, promovió un Programa de AG21L en 1998,

---

<sup>421</sup> La redacción de la Carta de Ñuñoa fue responsabilidad del equipo de coordinación del proyecto “Red de la Agenda Local 21 para América Latina y El Caribe” (ICLEI y GTZ), de la Municipalidad de Ñuñoa, de la Unión Internacional de Autoridades y Gobiernos Locales (IULA) junto con la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), así como la Federación Mundial de Ciudades Unidas. Puede accederse a la versión digital de la carta en: <http://www.nunooa.cl/iclei/documentos/carta>. Fecha de consulta: diciembre 2007)

<sup>422</sup> En las provincias de Tarapoto, Bellavista y Picota (Región San Martín); Padre Abad (Región Ucayali); y en el Valle del Río Apurímac (5 distritos).

involucrando a Ilo, Puno, Cajamarca, Huancayo, Huancavelica y Huanta (desde 1999, continuaron solamente Ilo y Cajamarca).

Esta breve descripción de la situación de la Agenda 21 Local en Perú nos permite identificar un entramado institucional muy variado, con acciones en muchos de los casos inconexas o solapadas y con gran influencia de los actores de la cooperación internacional<sup>423</sup>. En cuanto a las características más relevantes de las experiencias de Agenda 21 Local en Perú (GTZ e ICLEI, 2002b), estos procesos han venido dándose en espacios urbanos y rurales de diversa escala: a nivel distrital (como Villa el Salvador, Santa, Negritos, Nuevo Chimbote y distritos del Valle del Río Apurímac), a nivel provincial (Ilo, Chimbote, Cerro de Pasco, Tarapoto, Bellavista, Picota, Padre Abad) y a nivel provincial-metropolitano: Lima, Arequipa, Trujillo. Algunas AG21L priorizan temas sectoriales (por ejemplo, el medio ambiente como en el caso Arequipa), y otras tienen un carácter más integral (como Cajamarca, Ilo, Trujillo y el Santa). El liderazgo se ejerce tanto desde las alcaldías como desde el interés de regidores, así como desde espacios de concertación, con fuerte presencia de la sociedad civil (como en el caso de Cerro de Pasco, Nuevo Chimbote, Santa y Chancay). En varias de las experiencias se han creado espacios de concertación para la gestión estratégica y operativa de los programas y proyectos priorizados, así como de los compromisos interinstitucionales a los que se ha llegado. No se tiene sin embargo constancia fehaciente del grado de implantación real que han tenido estas iniciativas.

En lo que respecta a los procesos AG21L promovidos desde el FCPV, se valoran como logros la generación de conciencia sobre el hecho de que la Agenda 21 Local es un proceso a largo plazo y que requiere flexibilidad en su implementación y una implicación creciente de sociedad civil e instituciones, para permitir un seguimiento adecuado y respaldar el proceso (Steinberg y Miranda, 2005b, p. 165).

Entre los retos de futuro que se identifican para un mayor desarrollo de procesos AG21L en Perú se encuentran (GTZ e ICLEI, 2002b, p.24): (i) la existencia de una política oficial del gobierno central que apoye estos procesos y que reconozca las iniciativas que están llevando a cabo autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil; (ii) el establecimiento de una articulación entre las urgencias de corto plazo y la visión compartida de largo plazo; (iii) y el fortalecimiento de la institucionalidad local, descentralizando y logrando la concertación entre actores públicos y privados. En relación al primer reto, aunque no ha habido dotación de recursos, sí se ha conseguido la inserción de la perspectiva de sostenibilidad en la legislación básica que regula la creación, funcionamiento y relaciones con otras instituciones de las municipalidades distritales y provinciales de Perú (Ley Orgánica de Municipalidades, vigente desde mayo de 2003). Podemos afirmar que, desde la

---

<sup>423</sup> Solamente ha sido posible encontrar información actualizada hasta 2002 (el artículo de Steinberg y Miranda de 2005 fue aceptado en 2003), por lo que las conclusiones no recogen la evolución que haya podido producirse en los últimos cinco años.

perspectiva de la Agenda 21 Local, se hace recaer en la alcaldía de la municipalidad la atribución de desarrollar procesos Agenda 21 Local, lo que constituye sin duda una acción relevante de institucionalización. El siguiente cuadro recoge algunos de los artículos más destacados de dicha ley, en relación al objeto de la presente investigación:

**Cuadro 6.1: Extractos de la Ley Orgánica de Municipalidades de Perú**

<p>Art. IX: El proceso de planeación local debe ser integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. [...] El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y las organizaciones sociales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.</p> <p>Art. X. Los gobiernos locales promueven el desarrollo integral para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.</p> <p>Art. 20. Entre las atribuciones del alcalde se encuentra: 7) Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil.</p> <p>Art. 73, pto. 3: Entre las competencias y funciones específicas de las municipalidades se encuentra la protección y conservación del medio ambiente. En el pto 3.5. se explicita: coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.</p> <p>Art. 82. Las municipalidades tienen como competencias y fines en materia de educación, cultura, deportes y recreación, promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.</p> <p>Art. 86: Entre las atribuciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales se encuentra diseñar e implementar un plan estratégico de desarrollo económico local sostenible.</p>
---

*Fuente: Ley N° 27972*

#### 6.3.4 La ciudad de Arequipa

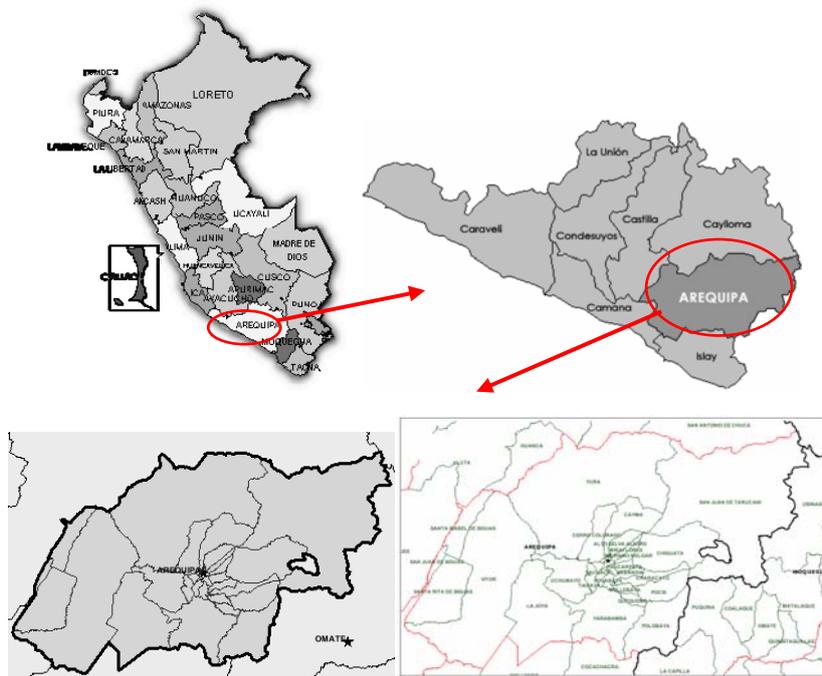
La organización político-administrativa y territorial de Perú divide al país en 24 Departamentos y dos provincias: Lima y Callao<sup>424</sup>. Uno de estos departamentos, situado al suroeste del país, es Arequipa. Dentro del Departamento de Arequipa se encuentra la Provincia de Arequipa (el departamento cuenta con 7 provincias más: Camaná, Caravelí, Castilla, Caylloma, Condesuyos, Islay y La Unión), que representa el 16'47% del territorio de la región<sup>425</sup>. Para el caso de Perú, el nivel

<sup>424</sup> Es posible encontrar también la denominación Región al hablar de departamentos en Perú. En la actualidad el país se encuentra en un proceso de regionalización por el cual se plantea la creación de regiones mediante la fusión de departamentos via referendun. Esto tendrá efectos relevantes sobre las cuestiones de gobernanza, al promover la regionalización una mayor descentralización que la actual configuración territorial, puesto que prevé una devolución de poder hacia un nivel intermedio entre el local y el nacional. Por el momento no existe ninguna Región a nivel oficial en el Perú, aunque los veinticuatro Departamentos y las dos Provincias (Callao y Lima) constituyen Regiones de facto por poseer gobiernos regionales. Los departamentos se dividen a su vez en provincias y estas últimas en distritos.

<sup>425</sup> Sin embargo, concentra el 75% de la población del departamento.

local se corresponde con las provincias y distritos, equivalentes a lo que en España conocemos como municipios.

Fig. 6.2. Mapas administrativos de Perú y Departamento y Provincia de Arequipa



Fuente: <http://www.sbn.gob.pe/sbn1/winformacion/atlasperu/bancogeo.html>,  
[http://www.swisscontact.org.pe/PRAL/Capitulo\\_2.pdf](http://www.swisscontact.org.pe/PRAL/Capitulo_2.pdf) y <http://www.inei.gob.pe>

La Provincia de Arequipa está formada por 29 distritos (datos del Instituto Nacional de Estadística de Perú), de los cuales 17 forman el área metropolitana conocida como ciudad de Arequipa o Arequipa Metropolitana, quedando calificados el resto de distritos como rurales<sup>426</sup>.

Su gobierno local está representado por la Municipalidad Provincial de Arequipa (en adelante, MPA) y cada distrito tiene su propia Municipalidad Distrital<sup>427</sup>. En conjunto la Provincia suma 861756 habitantes, concentrando la ciudad el 95'69% de

<sup>426</sup> Algunas fuentes hablan de 18 los distritos que conforman el área metropolitana (MPA, 2002b). Arequipa metropolitana es una entidad sin jurisdicción legal o política que aparece definida en el Plan Director del año 2002 (MPA, 2002a).

<sup>427</sup> Según la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, de mayo del 2003) en Perú las municipalidades son los organismos que gobiernan las provincias y los distritos, análogos a lo que conocemos en España como gobiernos locales o ayuntamientos.

la población total y convirtiéndose así en la segunda ciudad más poblada del país<sup>428</sup>. En adelante, cuando nos refiramos al proceso Agenda 21 Local en Arequipa haremos referencia a la ciudad de Arequipa, gobernada por la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Tabla 6.2: Clasificación de los distritos de la Provincia de Arequipa

Distritos metropolitanos (Ciudad de Arequipa)	Distritos rurales
AREQUIPA	
ALTO SELVA ALEGRE	
CAYMA	CHIGUATA
CERRO COLORADO	QUEQUEÑA
CHARACATO	LA JOYA
JACOBO HUNTER	MOLLEBAYA
JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO	POCSI
MARIANO MELGAR	POLOBAYA
MIRAFLORES	SAN JUAN DE SIGUAS
PAUCARPATA	SAN JUAN DE TACURAMI
SABANDIA	SANTA ISABEL DE SIGUAS
SACHACA	SANTA RITA DE SIGUAS
SOCABAYA	VITOR
TIABAYA	YARAMBA
UCHUMAYO	
YANAHUARA	
YURA	

Fuente: elaboración propia a partir de MPA, 2005

Arequipa se encuentra situada a una altura de 2325 m.s.n.m.<sup>429</sup>, en la cabecera norte del desierto de Atacama, bajo las faldas del volcán Misti y en una zona calificada por los científicos como de alta probabilidad de ocurrencia de sismos, lo que la hace muy vulnerable a numerosos riesgos ambientales (MPA, 2005)<sup>430</sup>. Los problemas medioambientales que sufre son diversos, pero destacan entre ellos la contaminación atmosférica, la gestión inadecuada de residuos sólidos, la contaminación de los ríos Chili (principal fuente de abastecimiento de agua para Arequipa), Socabaya y Yura y de los espacios naturales urbanos y periurbanos, el déficit hídrico y la ocupación de áreas agrícolas y cauces (con la consiguiente reducción de áreas verdes), debido a una urbanización durante alrededor de veinte años sin planificación (MPA, 2005)<sup>431</sup>. Se constata la excesiva expansión urbana de

<sup>428</sup> Datos extraídos en mayo de 2007 de <http://www.inei.gob.pe>

<sup>429</sup> metros sobre el nivel del mar.

<sup>430</sup> La costa del Perú es una de las zonas de mayor actividad sísmica del mundo. El último terremoto de gravedad en el país tuvo lugar el 15 de agosto de 2007 (magnitud 7.9 grados Richter), que se sintió con intensidad débil en Arequipa.

<sup>431</sup> La contaminación atmosférica, consecuencia de las emisiones del tráfico rodado, se convirtió en la década de 1990 en el problema ambiental más grave de la ciudad, lo que originó una movilización institucional y ciudadana que dio lugar a la puesta en marcha de numerosos proyectos, amparados en su mayoría por la cooperación internacional. Este proceso permitió identificar otros problemas ambientales de relevancia y diseñar actuaciones para paliarlos, lo que convirtió a Arequipa en modelo para otras experiencias a escala nacional.

baja densidad, lo que genera una ocupación precaria del suelo (existen numerosos asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo) y el encarecimiento de redes de infraestructura, originando grandes zonas dormitorio (MPA, 2002b). Esta situación tiene especial relevancia en Arequipa, debido a la existencia de lo que se denomina Campiña Arequipeña, zona ganada al desierto desde la época pre-Inca que se constituye en un elemento patrimonial de la ciudad de elevada singularidad e importancia (alrededor de la campiña se ha generado un sentimiento fuerte de identidad en Arequipa. Posteriormente veremos cómo la amenaza a la misma ha tenido un papel relevante en el proceso Agenda 21 Local de la ciudad). La campiña se generó con trabajos de infraestructura hidráulica sobre los terrenos existentes, lo que permitió la formación de suelos que aumentaron progresivamente su fertilidad (MPA, 2007a). Se trata de una zona destinada a labores agropecuarias, además de proporcionar calidad ambiental a la ciudad. Sobre estas problemáticas volveremos posteriormente al tratar el proceso Agenda 21 Local, por cuanto algunos problemas ambientales acuciantes fueron capaces de suscitar movilización ciudadana.

Legado del pasado, su centro histórico es único en el Perú y en él se pueden encontrar edificaciones coloniales y templos en estilo barroco realizados en piedra sillar, motivo por el cual es conocida como La Ciudad Blanca. Su casco antiguo fue declarado en noviembre de 2000 Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, lo que convierte a Arequipa en foco de atracción cultural, a pesar de que su población, en general, infravalora este hecho, según se recoge en el análisis DAFO llevado a cabo en el marco del proceso de elaboración del Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana en 2002 (MPA, 2002b). Esta circunstancia ha provocado el inicio de un proceso de promoción y comercialización del Patrimonio Cultural existente. En esta línea, existe una normatividad que protege el Patrimonio Cultural y un Plan dirigido a la Gestión del Centro Histórico, lo cual ha generado un proceso de articulación interinstitucional (MPA, 2002b).

En cuanto a los aspectos socioeconómicos, la economía arequipeña está basada en la actualidad en el sector terciario, con incidencia moderada del sector industrial (concentra en 100% de la gran industrial de departamento y el 42% de las PYMES de la región sur) y cierto descenso del sector primario. Es la ciudad de mayor diversificación económica de la región sur de Perú (MPA, 2002a). La provincia tiene un Índice de Desarrollo Humano medio de 0'658, que la sitúa entre las mejores posiciones de Perú (PNUD, 2006)<sup>432</sup>. Sin embargo, las tasas de desempleo en Arequipa están por encima de la media nacional, y, según datos del 2000, la tasa

---

<sup>432</sup> El Informe de 2005 sobre el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Perú recomendó el establecimiento de tres requisitos indispensables para lograr los ODM: establecer un crecimiento económico pro pobres (es decir, que no se planteen condiciones de crecimiento adversas a los sectores más pobres); redistribución de los ingresos y aplicación de políticas sociales específicas que promuevan la igualdad de oportunidades (PNUD, 2006).

de incidencia de pobreza en la población era de un 44'1%, el 14'5% viviendo en pobreza extrema<sup>433</sup>. 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 del centro de la ciudad donde predomina el tugurio (MPA, 2005, pp. 48-49).

Merece desatacarse finalmente el sentimiento regionalista arequipeño y la fuerte identidad de la ciudad, lo que la ha situado en el centro de movimientos reivindicativos respecto a los ámbitos regional y nacional.

En cuanto a las **estructuras y funciones de gobierno y gestión urbana**, el gobierno local de la MPA consta de un Concejo Municipal, órgano máximo de gobierno, formado por 15 regidores (de los cuales tres son mujeres) y el alcalde, que es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa<sup>434</sup>. La siguiente tabla muestra la composición política del actual gobierno local de Arequipa.

Tabla 6.3. Composición política MPA período 2007-2010

Partido	Nº regidores
Partido Nacionalista Peruano	9 y el alcalde
Fuerza Democrática	2
Arequipa Desarrollo Total	1
Partido Aprista Peruano <sup>435</sup>	1
Arequipa Tradición y Futuro <sup>436</sup>	1
Partido Democrático Somos Perú	1

Fuente: <http://www.onpe.gob.pe/resultadoserm2006/index.onpe>

Los regidores son responsables de diferentes comisiones, entre las que destacan para el caso que nos ocupa, la Comisión de Gestión Ambiental, la Comisión de Desarrollo Urbano y la Comisión de Transporte. A nivel técnico (gerencia municipal), la municipalidad se organiza en torno a gerencias y subgerencias, cuyos responsables suelen ser nombrados por criterios de confianza<sup>437</sup>. En la experiencia que estamos contemplando en relación la Agenda 21 Local, tienen especial relevancia las gerencias de Desarrollo Urbano, la de Transporte Urbano y

<sup>433</sup> 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].

<sup>434</sup> La estructura de las municipalidades en Perú se compone de dos entidades: el Consejo o Consejo y la Alcaldía. El Consejo, compuesto por el alcalde y los regidores, es el ente normativo y fiscalizador. La Alcaldía, en cambio, es el organismo ejecutor. El número de regidores de las municipalidades varía entre 5 y 15 y está determinado por el Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>435</sup> Partido que gobernó en la anterior gestión municipal (período 2003-2006). El alcalde en este período fue Yamel Romero.

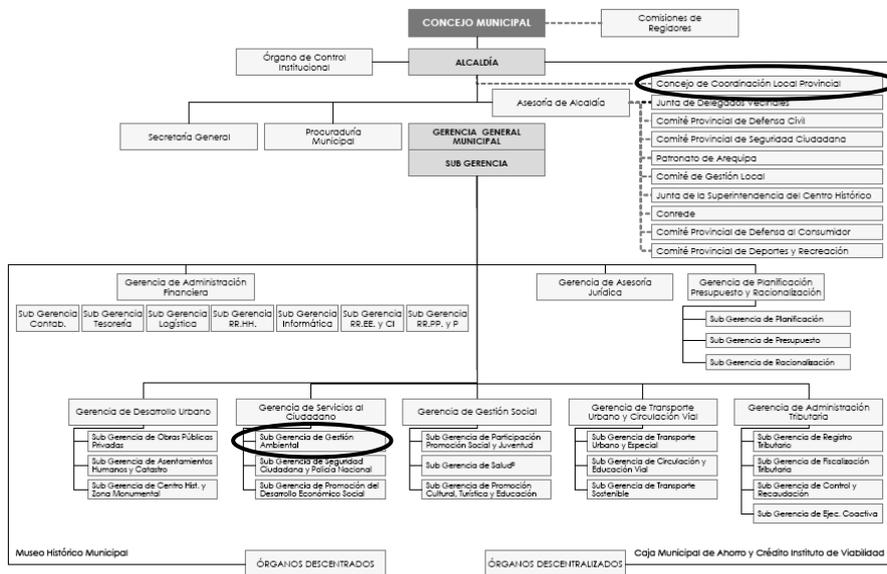
<sup>436</sup> Se trata de la formación política que ganó las elecciones de 2006 a nivel regional-departamental, y cuyo presidente, Juan Manuel Guillén, fue alcalde de la MPA en el periodo 1999-2002.

<sup>437</sup> Las últimas elecciones municipales tuvieron lugar el 19 de noviembre de 2006.

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.

La administración municipal, tal y como se muestra en el organigrama de la MPA, está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde. A nivel administrativo, la Ley Orgánica de Municipalidades fija como estructura orgánica municipal básica los siguientes cinco órganos: la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto, quedando la existencia de los demás órganos a criterio de cada gobierno local. En el organigrama se han señalado dos figuras por su fuerte relación con el proceso Agenda 21 Local en el período 2003-2006: la Subgerencia de Gestión Ambiental (verdadero órgano de anclaje del proceso) y el Concejo de Coordinación Local Provincial (con participación del sector público, privado y la sociedad civil).

Fig. 6.3. Organigrama de la MPA legislatura 2007-2010



Fuente: [http://www.swisscontact.org.pe/PRAL/Capitulo\\_2.pdf](http://www.swisscontact.org.pe/PRAL/Capitulo_2.pdf), p. 5<sup>438</sup>

<sup>438</sup> Reproducción fidedigna del organigrama de la MPA, disponible en la página web oficial de este organismo, pero con peor resolución gráfica.

## 6.4 EL PROCESO AGENDA 21 LOCAL EN AREQUIPA: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

### 6.4.1 Visión general de la Agenda 21 Local en Arequipa

El proceso Agenda 21 Local en Arequipa<sup>439</sup> debe analizarse teniendo en cuenta los antecedentes con que cuenta esta ciudad desde la década de 1990 en el ámbito de la planificación y la gestión ambiental<sup>440</sup>. Aunque será objeto de mayor atención el periodo comprendido entre 2003 y 2006, por cuanto en él se produce la participación efectiva de PNUMA y UN-HABITAT (reflejada entre otras cosas en la adopción de la metodología SCP/LA21), es necesario considerar otros procesos que han tenido lugar a lo largo de los últimos diez años para comprender las razones de los avances y retrocesos que se han dado en materia de gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. A continuación describiremos con el detalle necesario este proceso, centrándonos en aquellos aspectos más relevantes para los propósitos de la presente investigación. Para una mejor comprensión, la fig. 6.4 ilustra los acontecimientos que se han considerado más relevantes.

Como se ha expuesto brevemente en la introducción a la ciudad, la gravedad de los problemas de contaminación atmosférica debido a un incremento descontrolado de la flota automovilística de la ciudad, provocaron una movilización social sin precedentes en Arequipa, tanto desde la sociedad civil y actores privados como desde la administración pública<sup>441</sup>. En el año 1998 se crea la Comisión de Gestión del Medio Ambiente de Arequipa (más conocida como GEMA), que en su inicio no se integró en el ámbito institucional de la MPA. Esta comisión, que contó con el auspicio y la participación de diferentes actores nacionales y locales como municipalidades distritales, universidades, transportistas y ONG, desarrolló estudios sobre descontaminación atmosférica que derivaron posteriormente en el establecimiento de límites máximos permisibles de las emisiones vehiculares (MPA, 2001, p.13). Al mismo tiempo, por aquellos años comienza a emerger un movimiento en Perú, liderado como hemos visto con anterioridad por el Foro Ciudades para la Vida, para el fomento de la implantación de Agendas 21 Locales.

---

<sup>439</sup> Para la elaboración del apartado 6.4 se ha hecho uso de numerosas fuentes de información primaria y secundaria, ya que no existe ningún documento que sistematice el proceso de forma completa. Entre las fuentes empleadas se encuentran: entrevistas en profundidad a 28 actores locales; los documentos publicados por la MPA referenciados en el apartado de bibliografía; UN-HABITAT et al (2006); PNUMA (2006); GTZ e ICLEI (2002a).

<sup>440</sup> Como ejemplo ilustrativo, en el marco del Día Mundial del Medio Ambiente de 1999 la MPA recibió un premio a nivel nacional como la "Mejor Gestión Ambiental Provincial de 1999". Este premio fue entregado por la Universidad Nacional de Ingeniería UNI y la Asociación Panamericana de Ingeniería Ambiental APIS (<http://www.cepis.ops-oms.org/bvsci/E/fulltext/labor/guillen.pdf>).

<sup>441</sup> En encuesta realizada por la Universidad de San Agustín a la población arequipeña en mayo de 1997, ésta se pronuncia priorizando la degradación del medio ambiente como el principal problema a enfrentar en Arequipa, por delante del desempleo, primer problema destacado a nivel nacional (GTZ e ICLEI, 2002).

El contacto de la red FCPV con diversos actores clave de la ciudad, junto con el desarrollo de varias maestrías y procesos de capacitación sobre AG21L, constituirán el germen del proceso Agenda 21 Local que se inicia poco tiempo después<sup>442</sup>.

#### 6.4.1.1.- Los inicios de la Agenda 21 Local

En el período 1999-2002, coincidente con la legislatura municipal gobernada por el Partido Independiente, se abre un proceso de gestión ambiental desde la MPA que da continuidad al trabajo realizado por la comisión GEMA. Podemos afirmar que es en este periodo cuando se pone en marcha el proceso Agenda 21 Local, de marcada tendencia medioambientalista, y que sienta las bases para el futuro trabajo en el marco del proceso SCP/LA21 (que tendrá lugar en el periodo legislativo siguiente).

En este periodo son destacables varios procesos relacionados entre sí:

1. Formalización de una Comisión de Gestión Ambiental dentro de la estructura de la MPA, reconversión de la comisión GEMA en una comisión denominada de Concertación (que a partir de ese momento comienza a reunirse en la MPA) y creación de cuatro grupos de trabajo en torno a temas ambientales priorizados por dicha comisión<sup>443</sup>: a) la descontaminación atmosférica; b) la gestión de las áreas verdes; c) el río Chili y d) la gestión de residuos sólidos. La potencialidad de la Comisión de Gestión Ambiental radicaba en que era interdisciplinar y con voluntad de lograr una articulación integral a nivel interno de la MPA<sup>444</sup>. En cuanto a la Comisión de Concertación, ésta identificó por mandato de la MPA como se ha mencionado, cuatro programas relacionados con las cuatro problemáticas ambientales más prioritarias, que permitieron articular las iniciativas de diversas instituciones y ejecutar algunos proyectos emblemáticos. Estos programas formaron parte del *Plan de Gestión Ambiental Urbano: Agenda 21 Local*:
  - Programa de descontaminación atmosférica. Los trabajos que venía realizando la antigua Comisión GEMA sentaron precedente a nivel nacional y motivaron la promulgación de dos ordenanzas municipales en Arequipa: la Ordenanza Municipal sobre Ruidos Nocivos y Molestos (012-99) y la

---

<sup>442</sup> En concreto, la capacitación llevada a cabo en 1997 en las ciudades de Arequipa e Ilo, para la formación en materia de AG21L de comités interdisciplinarios en diversas ciudades. El curso finalizó con la elaboración y firma del *Manifiesto de Arequipa*, documento en el que los ciudadanos, autoridades, instituciones y empresas fueron llamados a participar juntos activamente en procesos colaborativos para crear Agendas 21 Locales en sus municipios (Miranda and Hordjik, 1998, p.92).

<sup>443</sup> Para la priorización se hizo uso de los temas más valorados por los ciudadanos de Arequipa en la encuesta llevada a cabo en 1997.

<sup>444</sup> La Comisión de Gestión Ambiental constaba de un presidente (el alcalde de la MPA) y diez miembros, que eran los presidentes del resto de comisiones de regidores de la MPA. Esta comisión desapareció en la siguiente legislatura.

Ordenanza Municipal sobre Límites Máximos Permisibles de Contaminación Atmosférica (015-99), así como el desarrollo de diversos proyectos<sup>445</sup>.

- Programa de Manejo Integral de Residuos que permitió la elaboración del primer Plan Integral de Residuos Sólidos a nivel local de Perú (PIGARS).
- Programa del Río Chili, que permitió generar un marco institucional denominado PROCHILI<sup>446</sup>.
- Programa de Manejo de Áreas Verdes.

Esta institucionalización de la gestión medioambiental en la municipalidad se debe en gran parte al ímpetu de la regidora del gobierno local que asumió la responsabilidad de la Comisión de Gestión Ambiental y de los temas medioambientales en la MPA.

2. Elaboración y aprobación del documento *Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa* (MPA, 2001), editado por la MPA, el Programa de Educación en Gestión Urbana en el Perú (PEGUP), la Asociación Civil Labor<sup>447</sup> y el Foro de Ciudades para la Vida<sup>448</sup>. Este documento, generado a partir de un proceso de concertación y participación en el que se integran los grupos de gestión formados alrededor de los cuatro temas mencionados en el punto anterior, se aprueba el 20 de julio del 2000 por la MPA mediante acuerdo municipal y se actualiza para su edición del año 2002 en diciembre de 2001<sup>449</sup>. En el marco del proceso AG21L, se crea el FORO Arequipa en el año 2000, con el objetivo de llevar a cabo el seguimiento y la actualización de la AG21L. Este foro estaba compuesto por las instituciones mencionadas anteriormente, además de la Universidad San Agustín y las ONG Ceder, Cecycap y Desco<sup>450</sup>.

---

<sup>445</sup> Entre ellos, la construcción y puesta en marcha de una planta de control y certificación de emisiones, con financiación del ámbito de la cooperación internacional.

<sup>446</sup> Con el apoyo de la agencia gubernamental de cooperación norteamericana, USAID.

<sup>447</sup> La Asociación Civil Labor es una organización peruana sin fines lucrativos fundada en 1981, cuya acción "se orienta al desarrollo de capacidades, al fomento de la institucionalización de espacios de concertación, al trabajo de incidencia para la formulación de políticas públicas y la formulación y ejecución de proyectos piloto de desarrollo sostenible". Para más información puede consultarse la siguiente dirección: <http://www.labor.org.pe>

<sup>448</sup> La documentación disponible para su consulta sobre el proceso Agenda 21 Local desarrollado en este período ha sido muy escasa. No ha sido posible obtener información sobre la metodología empleada, aunque se ha podido averiguar el enfoque metodológico adoptado. No ha sido posible obtener actas de los talleres y reuniones llevados a cabo, por lo que no es posible llevar a cabo una valoración rigurosa del tratamiento de la participación ciudadana en este período de tiempo.

<sup>449</sup> El proceso de elaboración de este documento duró aproximadamente un año. Fue presentado en acto público ante los alcaldes de los municipios de Trujillo e Ilo, contando con la participación de 150 representantes de instituciones. El documento se aprobó mediante el acuerdo Municipal N° 23-2000.

<sup>450</sup> Como posteriormente veremos, el Foro Ciudades para la Vida cuenta entre sus miembros con actores locales de Arequipa, como son la propia Universidad San Agustín, la MPA y la Asociación Civil Labor.

3. Desarrollo de la iniciativa “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, 2002a) y el *Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015* (MPA, 2002b). Ambos planes son elaborados bajo el enfoque de la Agenda 21 Local (UN-HABITAT et al, 2006; MPA, 2002b).

*“Arequipa, patrimonio cultural de la humanidad, volcánica y revolucionaria; solidaria y cogestora del desarrollo macroregional sur. Arequipa, ciudad sustentable que ofrece servicios competitivos, capacidades humanas y calidad de vida, en armonía con su campiña. Arequipa, crisol de la nueva peruanidad, forjadora de una democracia descentralizada y participativa” (MPA, 2002b, p.63)*

El Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015 (en adelante PEAM), contando con la participación de diferentes sectores de la ciudad, integra dimensiones económicas, sociales y ambientales y se plantea como marco del Plan Director<sup>451</sup>. Se lleva a cabo metodológicamente según el enfoque de planificación estratégica seguido en otras ciudades de América Latina<sup>452</sup>. El Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015 (PDAM) plantea explícitamente en sus lineamientos o principios orientadores: la preservación de la campiña, la recuperación ambiental de las cuencas hidrográficas y la limitación de la expansión urbana hacia áreas ecológicamente vulnerables, entre otros<sup>453</sup>. El PDAM, elaborado bajo el antiguo marco legal para las municipalidades, debía acortar su vigencia hasta noviembre de 2007 para su revisión, puesto que dicha normativa (y alguna más) vigente cuando se elaboró, quedó derogada en 2003<sup>454</sup>.

*“Cuando se formularon el plan estratégico y el plan director, se reconoció de manera explícita que los planes anteriores no habían logrado modificar*

---

<sup>451</sup> La participación fue llevada a cabo mediante tres talleres públicos: uno dirigido a la Cámara de Comercio, Colegios Profesionales, Instituciones Públicas, ONG; otro dirigido a Instituciones Educativas, Universidades, Institutos Superiores, Colegios y representantes estudiantiles; y el tercero a Gremios de Transportistas, Sindicatos, Asociaciones Civiles, Organizaciones Populares y Comités de Participación Ciudadana (MPA, 2002b).

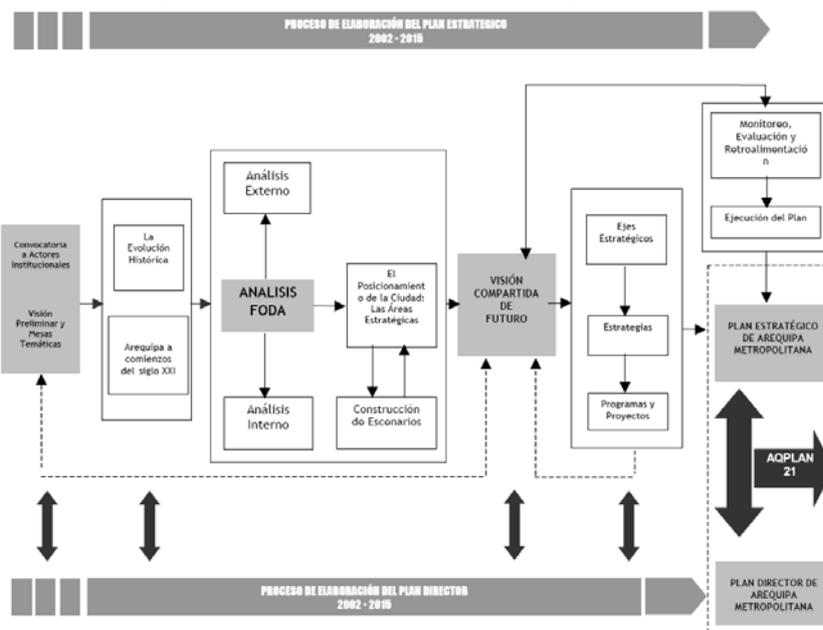
<sup>452</sup> Se constata, pues se menciona explícitamente en los documentos, que se ha tomado como referente teórico la influyente obra de J.M. Fernández (Fernández, 1997), comentada en el Capítulo 3 y un manual de planificación estratégica publicado por Florian Steinberg, miembro de la organización IHS-Holanda, quien colabora estrechamente con el Foro Ciudades para la Vida. En el marco de la presente investigación ha sido posible consultar algunos artículos de esta autora sobre la experiencia peruana.

<sup>453</sup> La elaboración bajo el enfoque de AG21L significa que se incorporaron algunas temáticas y planteamientos de mayor integralidad al Plan Director, así como un enfoque participativo.

<sup>454</sup> El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2003, citado en el apdo. 6.2.2, obliga a que la vigencia del PDAM sea de cinco años desde su publicación. El PDAM además no se ajusta en su estructura a la del Plan de Desarrollo Urbano que dicta VIVIENDA (MPA, 2007c). La revisión o acondicionamiento ya ha tenido lugar mediante Ordenanza Municipal N° 495 de 17 de noviembre de 2007.

*y orientar positivamente el desarrollo de la ciudad, por una ausencia de participación pública durante el proceso. A partir de esta reflexión, el equipo técnico encargado de la planificación urbana asumió la necesidad de utilizar la planificación estratégica como instrumento de naturaleza participativa que permite involucrar en el proceso a ciudadanos e instituciones. El resultado implicó dejar de lado la planificación normativa y sectorial, para dar paso a la formulación de ejes estratégicos que responden a un análisis de contexto y a una visión de futuro compartida por los diversos actores de la ciudad” (UN-HABITAT et al, 2006, p. 108).*

Fig. 6.4: Proceso de elaboración del PEAM y del PDAM



Fuente: MPA, 2002b

La generación de estos dos documentos tiene especial interés para la experiencia que hemos analizado. Como mostraremos posteriormente, la planificación integral de Arequipa se planteó como proceso paralelo al que se estaba llevando a cabo bajo el marco de la Agenda 21 Local, con la consiguiente duplicidad a nuestro entender de recursos invertidos y sectorización de acciones.

4. Puesta en marcha de dos procesos de planificación, que continúan en la posterior legislatura y que dan como resultado la publicación de los

documentos<sup>455</sup>: *Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana dentro del Marco de la Sostenibilidad de la Agenda Local 21* (MPA, 2004) y *Desarrollo de un Sistema de Transporte Urbano Sostenible en Arequipa* (MPA, 2003)<sup>456</sup>.

#### 6.4.1.2.- La reorientación del proceso Agenda 21 Local

En el periodo 2003-2006 la gestión municipal, en este caso bajo el gobierno del Partido Aprista, continúa con el fortalecimiento de los procesos de planificación y gestión urbano-ambiental desarrollados en años anteriores<sup>457</sup>. En esta etapa se lleva a cabo el proceso denominado **Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano-Ambiental de Arequipa** (en adelante EUA), surgido de la colaboración con PNUMA y UN-HABITAT, se profundiza en la articulación con otras instancias de gobierno regionales y nacionales, y se institucionaliza en 2004 un órgano dentro del organigrama de la MPA con competencias en gestión ambiental. Se trata de la conversión de la hasta entonces Comisión Ambiental provisional, en un nuevo órgano ejecutivo con rango de sub-gerencia: la SubGerencia de Gestión Ambiental, formalizada en el año 2005 vía Ordenanza Municipal (ver fig. 6.3, organigrama de la MPA), que se configura en el órgano de anclaje del proyecto en el seno municipal (fue el encargado de coordinar el proyecto desde la MPA). A lo largo del desarrollo de la EUA llegan a involucrarse 75 instituciones, tanto locales como regionales y nacionales.

La EUA se inicia a finales de enero de 2003, cuando la SubGerencia de Gestión Ambiental recupera los contactos establecidos con organismos internacionales (PNUMA y UN-HABITAT) a finales de la anterior gestión<sup>458</sup>. El desarrollo de la EUA se establece en dos fases<sup>459</sup>, en las cuales ha sido posible apreciar el empleo de la

---

<sup>455</sup> Estos documentos serán de utilidad para el trabajo posterior del Grupo Técnico de Movilidad Urbana. Éste será descrito en el apartado 6.4.3.1.

<sup>456</sup> El primer documento, en el marco del Proyecto URB-AL R8-P3-01, dentro del Programa URB-AL de la Comisión Europea y bajo el auspicio de Europeaid. El programa se diseña como parte de la AG21L. El segundo proyecto es realizado por la MPA en convenio firmado en 2002 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>457</sup> Algunos entrevistados, sin embargo, no opinan lo mismo. Consideran que solamente la presencia de PNUMA y UN-HABITAT permitió llevar a cabo la EUA como otra forma de enfocar el proceso AG21L. Y que, a pesar de diversas acciones de institucionalización (normativas y figuras de gestión ambiental creadas), las políticas de la MPA son incoherentes con los compromisos adquiridos en el marco de la sostenibilidad.

<sup>458</sup> Los precedentes de esta relación con organismos de Naciones Unidas se sitúan en 2001. En la misión de evaluación del terremoto que asola la ciudad el 23 de junio se encuentra el asesor de Asentamientos Humanos de UN-HABITAT, que acaba siendo el responsable del informe GEO Arequipa por parte de dicha organización. La persona responsable y de enlace por parte de PNUMA es el coordinador regional de la División de Evaluación y Alerta Temprana de este organismo

<sup>459</sup> En la figura 6.4 se muestran ambas fases, junto con las acciones de institucionalización más relevantes asociadas al desarrollo de la EUA. Las acciones asociadas al proyecto GEO

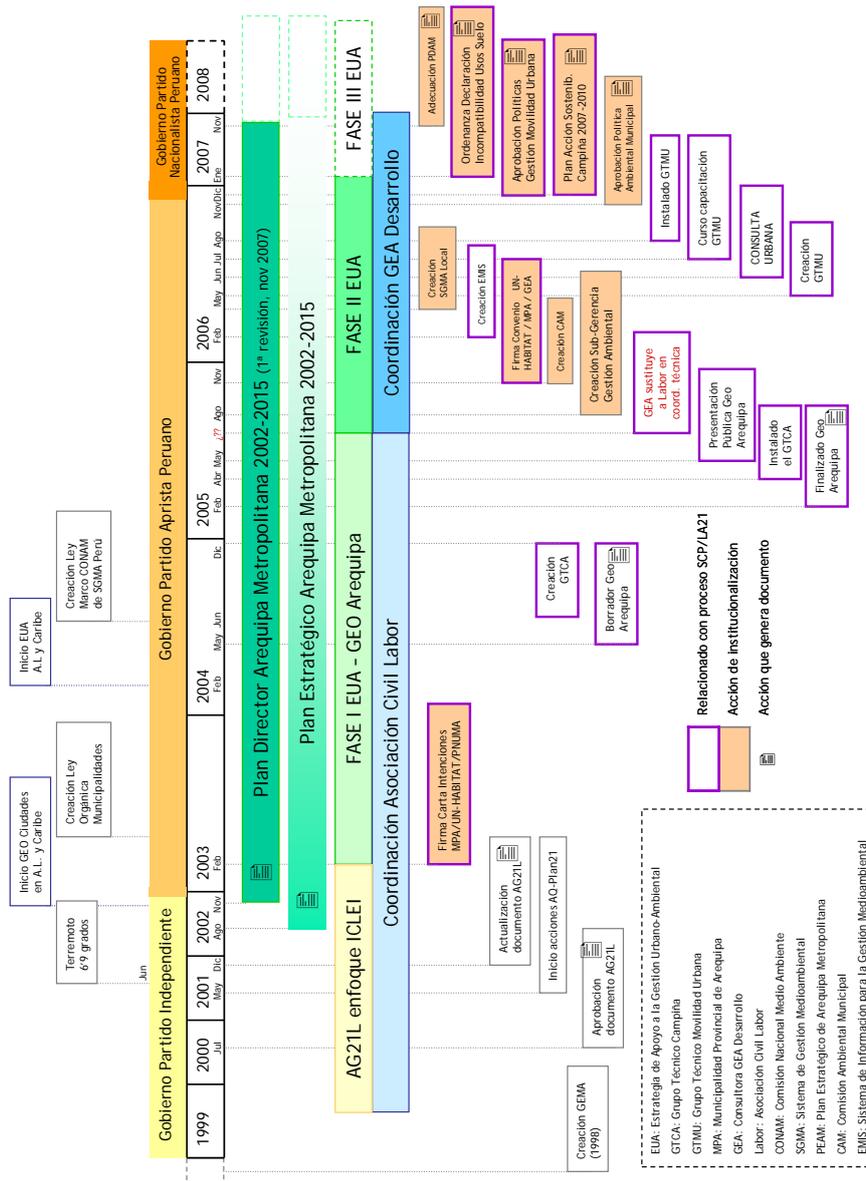
metodología SCP/LA21 de forma no purista, puesto que se ha incorporado la metodología GEO para la diagnosis inicial (lo que correspondería a la elaboración del Perfil Urbano-Ambiental, según fue expuesto en el Capítulo 5) y algunas de sus actividades se han realizado de forma cronológica diferente.

La EUA se enmarca dentro de un proceso más amplio de SCP/LA21 a nivel nacional, en el que diversos actores de ámbito nacional e internacional unen esfuerzos para desarrollar conjuntamente la **Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana en Perú**. El cuadro 6.2 sintetiza la información más relevante asociada a esta estrategia, que forma parte de una más general para la región de América Latina y Caribe.

---

Ciudades se han considerado como relacionadas con el proceso SCP/LA21, ya que la estrategia de UN-HABITAT y PNUMA es trabajar de manera conjunta en la región.

Fig. 6.5: Evolución Agenda 21 Local y SCP/LA21 en Arequipa



Fuente: elaboración propia

**Cuadro 6.2. Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana en América Latina y Caribe**

<p>La Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana en América Latina y Caribe, acordada en febrero de 2004<sup>460</sup>, descansa en las experiencias desarrolladas por UN-HABITAT y PNUMA en materia de planificación y gestión del medio ambiente urbano. Fue precisamente la experiencia de trabajo de UN-HABITAT y PNUMA en Arequipa (el proceso de preparación del Informe GEO Arequipa) la que generó un proceso de coordinación de recursos y complementación metodológica de ambos organismos que hoy cubre varios países de la región. La estrategia presta apoyo a municipios y ciudades en la preparación de evaluaciones ambientales urbanas sobre la base del Programa GEO Ciudades del PNUMA y su metodología de evaluación del medio ambiente urbano. En una primera etapa, PNUMA asume funciones directivas en la prestación de apoyo para la preparación de informes GEO Ciudades. Una vez acabada la evaluación ambiental de la ciudad, el apoyo se concentra en mejorar los procesos de planificación y gestión urbanas a partir de la experiencia de UN-HABITAT<sup>461</sup>: elección de temas prioritarios, determinación de opciones estratégicas compartidas por todos los agentes interesados; formulación de planes de acción ambiental urbana que se incluirán en la ordenación municipal y territorial; y ejecución de dichos planes.</p> <p>Sus <b>objetivos</b> son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecer las capacidades locales y nacionales para la gestión ambiental urbana como una contribución al cumplimiento de la Meta 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</li> <li>▪ Perfeccionar los enfoques estratégicos, intersectoriales, participativos y sostenibles en la gestión urbana.</li> <li>▪ Alcanzar mediante el fortalecimiento de la capacidad y el liderazgo de las autoridades municipales y conjuntamente con nuevos métodos, un proceso eficiente de planificación y gestión urbano-ambiental.</li> </ul> <p>Esta estrategia se <b>financia</b> en parte con recursos de ambos organismos en forma de capital inicial que se emplea para complementar la financiación nacional y local. La estrategia <b>promueve</b> la cooperación entre las autoridades nacionales y locales y pretende que los ministerios nacionales encargados del sector urbano y del medio ambiente establezcan o fortalezcan su cooperación y sus esfuerzos conjuntos. La estrategia fue concebida también para ofrecer un marco atrayente para los mecanismos de financiación regionales y atraer donantes bilaterales y multilaterales.</p>	
<p><b>Socios Internacionales en Perú:</b> UN-HABITAT/ROLAC PNUMA/ORPALC PNUD</p>	<p><b>Socios Nacionales en Perú:</b> CONAM: Consejo Nacional del Ambiente VIVIENDA: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil<sup>462</sup></p>
<p><b>Socios Locales en Arequipa</b> MPA: contraparte y organización coordinadora Asociación Civil Labor: socio técnico local GEA Desarrollo: socio técnico local que sustituye en 2005 a Labor</p>	

*Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.pnuma.org/geociudades/estrategia.htm>, MPA 2007b y <http://www.uss.edu.pe>*

De entre los resultados obtenidos en Arequipa en el periodo 2003-2006 a partir del trabajo de la estrategia, además de los que serán expuestos al describir la EUA, podemos destacar los siguientes:

Creación, en noviembre de 2005 y bajo ordenanza municipal, acción enmarcada en el Sistema Local de Gestión Ambiental de la MPA de la Comisión

<sup>460</sup> Los primeros países donde se lleva a cabo son Brasil, Perú y Cuba, prestando apoyo a tres o cuatro ciudades de cada uno de ellos.

<sup>461</sup> Programas Ciudades Sostenibles, Localizando la Agenda 21 y Observatorios Locales Urbanos.

<sup>462</sup> No se incorpora a la estrategia desde el inicio, sino cuando se produce demanda de información para la elaboración del informe.

Ambiental Municipal (CAM), espacio concertado y multisectorial de nivel provincial y con participación de instituciones públicas, sector privado y sociedad civil. Desde la CAM se lanzan, de manera bienal, 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.

Aprobación de la Ordenanza Municipal N° 425 (2006), en la que se define la política ambiental de la MPA.

A continuación se describe con detalle el proceso seguido, dividido en las dos fases en que tuvo lugar. La primera se centra en la preparación del diagnóstico urbano-ambiental de la ciudad. La segunda, de menor duración y con sus particularidades, abarca las actividades: Consulta Urbana, Grupos de Trabajo y Definición de Estrategias y Planes de Acción. La Institucionalización y Evaluación se plantean de forma transversal y la Implementación de proyectos se reserva para una tercera fase que aún no ha comenzado. Se recomienda consultar la fig. 6.4 como apoyo para la comprensión a nivel cronológico y conceptual del proceso.

Fig. 6.6: Enfoques y actores predominantes en el proceso AG21L en Arequipa



Fuente: elaboración propia

### 6.4.2 Elaboración del Informe GEO Arequipa

Esta primera fase se desarrolla desde principios de 2003 hasta mediados de 2005. En ella se lleva a cabo la elaboración del *Informe Urbano Ambiental GEO Arequipa*, liderado conceptual y metodológicamente por PNUMA, en colaboración con la MPA. En febrero de 2003 se firma la Carta de Intenciones que regula las relaciones y

responsabilidades entre la MPA, PNUMA/ORPALC y UN-HABITAT/ROLAC<sup>463</sup>. El socio técnico es la Asociación Civil Labor, quien ya venía participando en la anterior legislatura en el proceso AG21L. A medida que progresa esta primera etapa se acuerda la necesidad y oportunidad de avanzar y se plantea la segunda fase.

El Informe GEO Arequipa forma parte de los informes GEO Ciudades, proyecto impulsado por el PNUMA<sup>464</sup> 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).

Arequipa fue la primera ciudad intermedia en integrarse en el proyecto y en su elección pesaron 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.

Entre las acciones a llevar a cabo para poner en marcha el proceso GEO Ciudades-Arequipa, mencionadas en la Carta de Intenciones entre las partes firmada en febrero de 2003, se incluían: la realización de un taller de orientación y capacitación inter-institucional y multisectorial; el desarrollo de la evaluación del estado ambiental de la ciudad (incluyendo la revisión de las políticas, el análisis de los temas emergentes y la formulación de propuestas políticas y recomendaciones); la publicación y divulgación de la evaluación y sus resultados, a nivel local, nacional e internacional; la realización de una reunión consultiva para discutir y validar la evaluación realizada; el diseño y promoción de un mecanismo local de monitoreo del estado del ambiente de la ciudad de Arequipa<sup>465</sup>.

En Arequipa se llevaron a cabo dos talleres y un encuentro cerrado en el que diversas instituciones (sobre todo públicas) aportaron sus valoraciones sobre el progreso del informe. A continuación se describen cronológicamente los hitos más destacados del proceso, con la intención de comprenderlo al máximo y extraer algunas conclusiones posteriormente.

- 2 y 3 de abril de 2003: “Taller de Capacitación y Orientación para la elaboración del informe GEO Arequipa”. El primer día se dedica a la sensibilización y orientación sobre GEO Ciudades y el segundo a la capacitación

---

<sup>463</sup> PNUMA-ORPALC y UN-HABITAT-ROLAC son las Oficinas Regionales para América Latina y el Caribe del PNUMA y UN-HABITAT respectivamente.

<sup>464</sup> Concretamente, es la División de Evaluación Ambiental y Alerta Temprana del PNUMA a través de su brazo regional en América Latina y el Caribe, quien apoya la elaboración de los GEO Ciudades. Este proyecto descansa sobre un proceso más amplio de evaluaciones ambientales denominado GEO (*Global Environmental Outlook*), iniciado en 1995.

<sup>465</sup> Monitoreo es un término equivalente a seguimiento.

del Equipo Técnico Local de GEO Arequipa. Participa el Gobierno Regional, instituciones públicas nacionales descentralizadas a nivel regional, colegios profesionales y ONG. Se desconocen los motivos por los que no todas las entidades que participaron en el proceso AG21L de la legislatura anterior participan en este taller.

- 13 y 14 de Noviembre de 2003: se realiza un taller para discutir y revisar el primer borrador del informe, redactado por el socio técnico local. En este taller se acuerda la estructura del documento. Se invita a representantes de instituciones públicas y privadas involucradas con la gestión ambiental de la ciudad de Arequipa. Asisten nuevos actores que no habían participado en el primer taller, como el CONAM, un sindicato de transportistas, la empresa distribuidora de aguas de Arequipa y alguna otra asociación cívica. A principios de 2004 instituciones públicas participantes en el taller envían sus comentarios al borrador.
- Mayo de 2004: el socio técnico envía una propuesta de borrador final a la MPA. En Noviembre UN-HABITAT y PNUMA ya han realizado sus comentarios sobre el borrador final.
- 31 de enero y 1-2 febrero de 2005: en un encuentro cerrado que incluye a los socios locales e internacionales del proyecto y representantes de alguna otra organización, se presentan las conclusiones del Informe GEO y se tratan aspectos relacionados con la Unidad EMIS así como con la Consulta Urbana en Bayamo (Cuba), con vistas a elaborar una consulta en Arequipa<sup>466</sup>.
- 9 de mayo de 2005: la MPA, PNUMA y UN-HABITAT presentan en Arequipa el informe *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Arequipa*, ya editado y publicado, a la opinión pública<sup>467</sup>. El evento suscita un elevado interés mediático local. GEO Arequipa también se presentó en el III Foro Urbano Mundial, celebrado los días 19 al 23 de junio 2006 en Vancouver, Canadá.

El informe se basa en estudios previos. En su elaboración no se emplean herramientas, como los sistemas de información geográfica, para la obtención y elaboración de los datos, ni se desarrollan indicadores nuevos: se hace uso de algunos de los propuestos por la metodología GEO Ciudades y otros organismos internacionales. La adquisición de datos se torna una actividad lenta y que se solapa en las diferentes etapas del proceso hasta su edición final.

---

<sup>466</sup> La Unidad EMIS, contemplada en la metodología SCP/LA21, hace referencia a una unidad de apoyo al sistema de información para la gestión ambiental local (*Environmental Management Information System*). Precisamente a raíz de la elaboración de Informe GEO Arequipa se detecta la necesidad de disponer de un Sistema de Gestión de la Información Ambiental.

<sup>467</sup> En la planificación inicial del proyecto se preveía que el Informe GEO Arequipa fuera publicado en diciembre de 2003. El origen de dicho retraso parece ser que se sitúa en la relación enrarecida entre la MPA y el socio técnico Labor.

El análisis de datos es realizado por los socios del proyecto, siendo importante destacar que se solicitan los servicios de la consultora local GEA Desarrollo como equipo de acompañamiento. GEA Desarrollo, quien acaba finalizando el Informe GEO, sustituirá poco después de la presentación pública del informe a la Asociación Civil Labor como socio técnico local de la EUA<sup>468</sup>. El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (socio nacional del PNUMA en Perú) apoyó la elaboración del informe en esta etapa.

De entre las recomendaciones del Informe se destaca la necesidad de integrar y actualizar permanentemente los planes y estudios existentes: documento AG21L de 2002, Plan Director y Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana, Planes sobre la gestión de residuos y reconseración del río Chili, etc.

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 EAU en el municipio de Arequipa. El convenio de cooperación para la consecución de esta segunda fase se formaliza por Acuerdo Municipal n°149 en Noviembre de 2006, casi al final de la etapa y pesar de que UN-HABITAT ya se había vinculado anteriormente a la EUA. Este desfase entre el inicio de la segunda etapa y la formalización de la relación, responsabilidades y objetivos de la misma se debe principalmente a aspectos burocráticos propios de la MPA. No obstante, es necesario destacar la importancia que tiene la formalización de este tipo de proyectos para dar respaldo a la iniciativa, máxime si se tienen en consideración la rotación de personal inherente a la gestión municipal.

#### 6.4.3 De la diagnosis a la definición de planes de acción

El inicio de esta segunda fase (mediados 2005-finales 2006), coincide con la ruptura de la colaboración de la Asociación Civil Labor como socio técnico de la EUA y su sustitución por la consultora local GEA-Desarrollo<sup>469</sup>. En esta fase se acuerda la implementación de un **Sistema de Información para la Gestión Ambiental (Unidad EMIS)**, la elaboración de los **Planes de Acción asociados a los Grupos de Trabajo** que se han formado (todo ello tal y como estaba previsto en la metodología SCP/LA21) y la estructuración y puesta en marcha del **Sistema Local de Gestión**

---

<sup>468</sup> Las desavenencias de la MPA con el socio técnico Labor ya se hacen presentes a finales de 2003. A principios de 2004 la MPA vuelve a manifestar a PNUMA y UN-HABITAT su malestar con Labor. La municipalidad envía a estos organismos un documento con modificaciones a la estructura del informe y con la decisión de contar con otro equipo consultor (GEA Desarrollo) para realizar labores de supervisión. PNUMA expresa su preocupación por los cambios (en concreto, la estructura había sido aprobada en un taller participativo), aunque los acepta.

<sup>469</sup> Los motivos de dicha ruptura, identificados a partir de las entrevistas llevadas a cabo, difieren según actores; unos consideran que la asociación Labor era excesivamente crítica con la MPA e incluso tuvo un comportamiento desleal y de incumplimiento de sus funciones, mientras que otros sostienen que la MPA no estaba cumpliendo los compromisos adquiridos de forma consensuada en la anterior legislatura (es decir, manipulaba el proceso).

Ambiental (apoyado por la Unidad EMIS). UN-HABITAT se compromete a apoyar técnica y financieramente a los socios de la EUA, en especial al socio técnico GEA Desarrollo, al que contrata para el desarrollo del proyecto<sup>470</sup>. El objetivo de la segunda etapa de la EUA es la mejora de la gestión ambiental urbana en Arequipa, tal y como se recoge en el convenio suscrito entre la MPA, GEA Desarrollo y UN-HABITAT en octubre de 2006, formalización de la colaboración que ya venía realizándose, casi cuando está a punto de terminar la segunda fase de la estrategia<sup>471</sup>.

El cuadro siguiente muestra lo que esperaba alcanzar en la segunda parte de la EUA, siendo interesante destacar que en el convenio se expresa que la Unidad EMIS y los Planes de Acción debían formularse por medio de un proceso participativo y concertado.

Cuadro 6.3. Objetivo y resultados esperados de la segunda fase de la EUA

<p>“Objetivo: 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:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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 Campaña y Movilidad Urbana.</li><li>• Formular propuestas para la actualización del Plan Director, en referencia a la gestión sostenible de la Campaña y la gestión de la Movilidad Urbana.</li><li>• 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.”</li></ul>
--

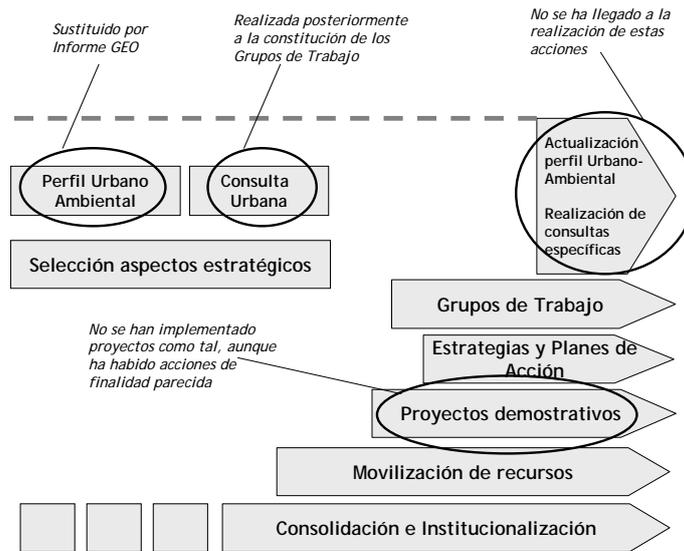
Fuente: MPA, 2007a, p.25

A continuación se describirán las actividades realizadas en esta fase de la EUA. Para una mejor comprensión, se recomienda la consulta del Capítulo 5, donde se ha descrito con detalle la metodología SCP/LA21. La siguiente figura resume la estructura del proceso SCP/LA21, introduciendo las variaciones que ha habido en su aplicación a la ciudad de Arequipa.

<sup>470</sup> GEA Desarrollo, Instituto de Gestión Urbana y Desarrollo, es una organización sin fines lucrativos cuyo ámbito de trabajo es la Macro Región Sur de Perú (zonas urbanas y rurales). Para más información puede consultarse la siguiente dirección: [www.gea-desarrollo.org](http://www.gea-desarrollo.org)

<sup>471</sup> “Implementación de la segunda etapa de la Estrategia Ambiental Urbana en el Municipio de Arequipa”, convenio aprobado por acuerdo municipal en noviembre de 2006.

Fig. 6.7: Particularización del proceso SCP/LA21 a Arequipa



Fuente: adaptación de presentaciones públicas de los programas SCP y LA21 de UN-HABITAT

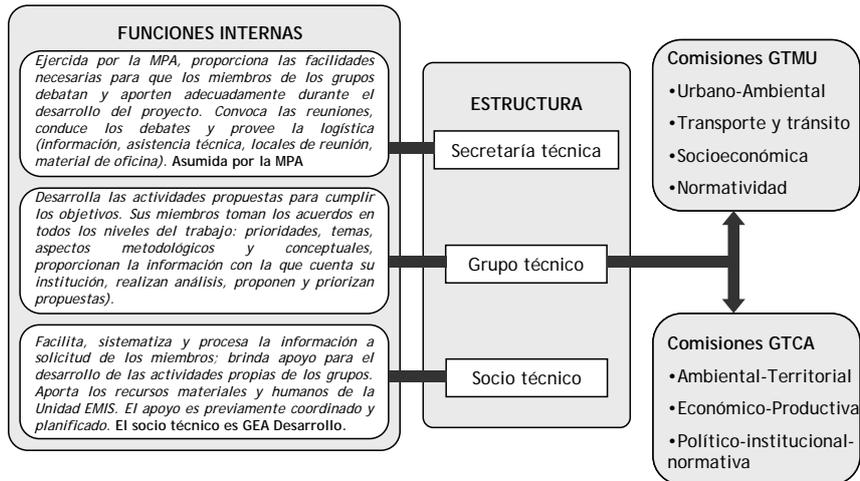
#### 6.4.3.1.- Los Grupos de Trabajo y Planes de Acción en Arequipa

Aunque la metodología SCP/LA21 plantea la generación de estrategias y planes de acción como actividad diferenciada de la formación y puesta en marcha de los Grupos de Trabajo, ambas actividades se llevan a cabo prácticamente en paralelo, puesto que es mandato de los grupos la elaboración de las estrategias y propuestas de actuación. Por esta razón describiremos ambas actividades llevadas a cabo en el mismo apartado.

Durante el desarrollo de la EUA se crean dos Grupos de Trabajo denominados Grupo Técnico Local sobre la Campaña de Arequipa (en adelante GTCA) y Grupo Técnico Local sobre Movilidad Urbana (GTMU), aunque su génesis, desarrollo y metodología de funcionamiento ha sido diferente. Aunque el GTCA se formó durante la primera fase de la EUA, se ha creído pertinente describir ambos grupos de manera conjunta en la caracterización de la segunda fase de la estrategia.

El siguiente cuadro muestra la estructura organizativa compartida por los dos grupos, junto a los elementos particulares de cada uno de ellos. Ambos grupos se organizan para la búsqueda de acciones integradas, concertadas y consensuadas que permitan dar soluciones viables desde las perspectivas institucionales de cada uno de los miembros (MPA, 2007a, 2007b).

Fig. 6.8: Estructura organizativa de los Grupos de Trabajo de Arequipa



Fuente: elaboración propia, a partir datos MPA, 2007a y 2007b

### Grupo Técnico Local sobre la Campaña de Arequipa (GTCA)

Aunque el GTCA se crea de manera oficial en diciembre de 2004, su origen se vincula a la movilización en 2003 de un conjunto de actores de Arequipa que reivindican la paralización y desaprobación de diversos trámites de habilitación urbana sobre terreno de campaña. Estos expedientes quedaron pendientes en la gestión de 1999-2002, por lo que la reivindicación ciudadana pretende presionar al gobierno municipal entrante para que se pronuncie al respecto. Hay que tener en cuenta que la ocupación de la campaña y, en general, de las áreas verdes periurbanas, era una problemática ya identificada y priorizada como resultado del proceso Agenda 21 Local desarrollado durante el gobierno del Partido Independiente. También el Plan Director Arequipa Metropolitana 2002-2015 se pronuncia al respecto, estableciendo que a estas zonas (áreas verdes y naturales), para prohibir la urbanización sobre las mismas, se les otorgue la zonificación de área agrícola, protección ambiental, reserva paisajista, preservación y protección ambiental, entre otras (MPA, 2007a, p. 38).

La protesta de distintas instituciones y sociedad civil por las nuevas habilitaciones, provoca que el CONAM (mediante su Comisión Ambiental Regional - CAR) y la MPA (con el apoyo de la entonces Comisión de Gestión Ambiental) impulsen la creación del Grupo Técnico Local sobre la Campaña de Arequipa. Su creación, por Acuerdo Municipal, data del 30 de diciembre de 2004; pero no es hasta el 19 de abril de

2005 que se instala<sup>472</sup> el grupo, que cuenta con el apoyo de UN-HABITAT desde Noviembre de 2005<sup>473</sup>.

Tabla 6.4: Características principales del GTCA

Objetivo	Determinar la sostenibilidad de la campaña de Arequipa, teniendo como actividades proponer acciones a corto plazo para prevenir la pérdida de la campaña.
Composición	27 instituciones afectadas o con competencias en la problemática. Los participantes representan al gobierno local (MPA y municipalidades distritales), a instituciones públicas y gobiernos regionales, a las plataformas existentes que están relacionadas con los agricultores, a colegios profesionales y universidades y a ONG ambientalistas preocupadas por la conservación de la campaña. Un 48% de los miembros pertenecen al sector público.
Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiental-Territorial</li> <li>• Económico-Productiva</li> <li>• Político-Institucional-Normativa</li> </ul> En cada comisión participan regularmente seis-siete personas
Alcance	El ámbito de estudio lo forman los límites establecidos como área metropolitana en el Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015. Se incluyen áreas urbanas, agrícolas y eriales.
Período de actuación	Creación en 2003. Trabajo efectivo: abril 2005-diciembre 2006

*Fuente: elaboración propia*

La incorporación del socio técnico (GEA Desarrollo) a la coordinación técnica del GTCA en sustitución de la Asociación Civil Labor, se produce poco después de su instalación (abril de 2005) a demanda de la MPA y antes de que se formalice la segunda etapa de la EAU. La siguiente secuencia cronológica resume lo acontecido en el grupo durante el período efectivo en que funciona:

- Abril-junio 2005: En las reuniones iniciales se discute y aprueba la metodología de trabajo a seguir. Se decide dar un enfoque de planificación estratégica<sup>474</sup>.

<sup>472</sup> El término 'instalar' hace referencia al inicio efectivo de las acciones (se trata de un proceso protocolario). En este caso, el día de la instalación marca la fecha de constitución del grupo y de inicio de sus trabajos.

<sup>473</sup> Mediante la firma del convenio UN-HABITAT, MPA y GEA Desarrollo por acuerdo municipal N° 149 para la realización de la segunda fase de la EUA.

<sup>474</sup> Aunque numerosas veces se hace mención al enfoque de planificación estratégica adoptado, no se ha encontrado apenas información específica y explícita que describa el tipo de cuestiones metodológicas (en cuanto a principios seguidos y métodos e instrumentos empleados) en las que se ha materializado dicho enfoque. La principal fuente de información ha sido el documento MPA (2007a), en el que se adjunta una figura que muestra la metodología de trabajo, que coincide en la mayoría de aspectos con el esquema asociado a la elaboración del PEAM y del PDAM.

- Junio-julio 2005: Realización de dos talleres: “Diagnóstico Rápido y Lema” e “Instalación Comisiones de Trabajo. Etapa de diagnóstico”.
- Agosto de 2005. A raíz de la diagnosis realizada se acuerda trabajar alrededor de tres ejes temáticos. En torno a estos tres ejes temáticos 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 (MPA, 2007a): elaborar el diagnóstico de campaña por cada eje temático; proponer medidas urgentes; formular propuestas por cada eje temático.
- Agosto 2005-septiembre 2006: las comisiones de trabajo empiezan a trabajar por separado y cada una realiza en este período al menos tres reuniones (durante todo el proceso, cada comisión se reunirá de media unas doce veces).
- Octubre-noviembre 2006: una vez finalizado el trabajo por comisiones, se llevan a cabo tres sesiones plenarias la elaboración del Plan de Acción: elaboración de objetivos, debate y elaboración de estrategias y acciones y discusión de propuestas específicas del plan.
- Noviembre 2006. Al coincidir el final del trabajo del GTCA con el período electoral para las elecciones municipales de 2006, se toma la decisión desde el grupo de realizar un pronunciamiento público en un diario de la macro región Sur, y una presentación del Plan de Acción de Campaña a los Candidatos a la Alcaldía en una conferencia de prensa. El objetivo era buscar el compromiso público sobre los temas planteados de los candidatos en el caso de que llegaran a gobernar.
- 6 Diciembre 2006: Aprobación el 6 de diciembre del *Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campaña Arequipeña 2007-2010*<sup>475</sup>. La edición en formato impreso no aparece publicada hasta mayo de 2007.
- 20 diciembre 2006: Sesión extraordinaria para realizar acciones de incidencia política, para dar continuidad al trabajo que se había realizado y para controlar la previsible aprobación de nuevas habilitaciones por parte de la MPA. Esta preocupación deriva en la aprobación de una ordenanza municipal el 22 de enero de 2007 (ya con la nueva gestión municipal), 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. Con la ordenanza se dan por concluidos y denegados todos los expedientes tramitados al amparo de una disposición anterior.

---

<sup>475</sup> Puede consultarse dicho Plan en MPA, 2007a.

Durante el período de trabajo del GTCA se desarrollaron diversos cursos de capacitación, seminarios y presentaciones de informes y avances. En cuanto al clima de trabajo, los entrevistados en general afirman 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 (representados por ONG de tipo ambientalista. El colectivo de agricultores entiende lo que significa trabajar por el medio ambiente, pero no visualiza la depredación de la campiña como un problema que haya que frenar.

#### **Grupo Técnico Local sobre la Movilidad Urbana de Arequipa (GTMU)**

El GTMU se origina ligado a una de las problemáticas más asumidas por los ciudadanos de Arequipa, como son las deficiencias en materia de movilidad y los efectos sobre la salud derivados de la contaminación atmosférica. Sin embargo, a pesar de trabajar en una temática ampliamente analizada con anterioridad, la propia evolución de los temas de movilidad y contaminación ambiental no provoca que se genere un movimiento ciudadano e institucional reivindicativo como en el caso del grupo de campiña.

Tabla 6.5: Características principales del GTMU

Objetivo	Formular participativa y concertadamente políticas de gestión de la movilidad urbana para la ciudad de Arequipa.
Composición	33 instituciones afectadas o con competencias en la problemática. Los participantes representan a los denominados usuarios (municipalidades distritales y ONG <sup>476</sup> ), operadores de transporte (empresas, sindicatos y asociaciones empresariales), organismos reguladores (MPA, Ministerios, CONAM y direcciones regionales), organismos profesionales (colegios profesionales) y organismos académicos (del ámbito universitario fundamentalmente). Un 24% de los miembros pertenecen al sector público.
Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbano-Ambiental</li> <li>• Transporte y tránsito</li> <li>• Socioeconómica</li> <li>• Normatividad</li> </ul> En cada comisión participan regularmente seis-siete personas
Alcance	El ámbito de estudio lo forma el área urbana del área establecida como metropolitana en el Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015.
Período de actuación	Creación en mayo 2006. Trabajo: agosto - diciembre 2006

*Fuente: elaboración propia*

<sup>476</sup> Entre los usuarios hay un representante de la Asociación Civil Labor.

El GTMU se crea por Acuerdo Municipal N° 069 en mayo de 2006, pero no inicia sus actividades hasta el 1 de agosto de 2006. Desde el principio cuenta con el apoyo de UN-HABITAT (puesto que la firma del convenio fue en noviembre de 2005) y GEA Desarrollo como socio técnico.

La siguiente secuencia cronológica resume lo acontecido en el grupo durante el período efectivo en que funciona:

- Mayo-junio 2006: Se trata de una etapa preparatoria. Durante este tiempo se elaboran los términos de referencia para la creación e instalación del GTMU, la metodología y el plan de trabajo. El GTMU se crea el 12 de mayo, aunque a raíz de la Consulta Urbana de junio de 2006 se incorporan nuevas instituciones, como el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Instituto Nacional de Recursos Naturales o el Colegio de Ingenieros.
- Julio 2006: Se realiza un curso de capacitación para los integrantes del grupo sobre movilidad urbana sostenible.
- Agosto 2006: Se produce la instalación del GTMU, la validación del plan de trabajo y la formación de comisiones. Estas últimas se crean a propuesta del socio técnico, decidiendo los participantes en cuál de ellas quieren integrarse. A las instituciones participantes se les propone la metodología de trabajo, el cronograma y el compromiso que se espera de ellas y de sus representantes mediante un documento llamado “Cartilla del Participante”<sup>477</sup>. En relación al compromiso a adquirir, todos los participantes deben acreditarse debidamente mediante el empleo de un formulario denominado “Ficha de participante”, recibida con el oficio de invitación a la reunión de constitución del grupo<sup>478</sup>.
- Agosto-noviembre 2006: Se realizan cinco talleres plenarios (aproximadamente cada mes) para llevar a cabo el diagnóstico de la movilidad urbana, elaborar propuestas y políticas, validarlas y revisar el documento de trabajo. Además tiene lugar una reunión interna en noviembre con funcionarios de la MPA.
- 6 diciembre 2006: Reunión de clausura del grupo, en la que se lleva a cabo la validación del documento de trabajo y se presenta la ordenanza municipal “Políticas para la gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa 2007”. Se aprueba por ordenanza municipal N° 455 el 8 de diciembre. La edición en formato impreso aparece publicada en mayo de 2007.

Finalmente, es significativo que la constitución de este grupo y el proceso asociado de formulación de políticas de movilidad sea asumido por el grupo (al menos por el

---

<sup>477</sup> En esta cartilla se detallan las responsabilidades y los criterios para participar en el GTMU, así como la forma en que se desarrollarán las diversas etapas de trabajo. Entre los requisitos se establece que sólo puede participar en el grupo un representante por institución, aunque en la práctica no es así.

<sup>478</sup> Esta ficha pretende fidelizar y comprometer a la persona que asistirá al grupo, así como responsabilizar a la institución representada en el proceso.

socio técnico, responsable de la redacción del plan de acción), como un “Proyecto de Cooperación Interinstitucional, de *UN-HABITAT* (*cooperante*) con la *Municipalidad Provincial de Arequipa* (*beneficiario*)” (MPA, 2007b, p.31).

### Una primera valoración de los Grupos de Trabajo en Arequipa

Una vez expuestas las principales características de cada Grupo de Trabajo trataremos de profundizar en el análisis, destacando algunas particularidades del desarrollo de ambos grupos.

Las características de los Grupos de Trabajo se corresponden con lo propuesto por la metodología SCP/LA21 en cuanto a su naturaleza (organizados cada uno en torno a un problema medioambiental), composición (variada, predominando la intersectorialidad y con representación de instituciones tanto del ámbito local como de nivel regional y nacional), finalidad (orientación a la acción, aportando soluciones), estructura (flexible y de duración no permanente), forma de trabajo (basada en la negociación y generación de consensos) y tareas desarrolladas<sup>479</sup>. Sin embargo, en cuanto al tamaño, la metodología SCP/LA21 recomienda que el número de miembros del grupo no exceda de quince personas y en ninguno de los dos casos esto ha sido así. Es de destacar sin embargo que la representación del sector público ha sido menor del 50% en ambos grupos, lo que permite salvar una de las limitaciones de muchos Grupos de Trabajo de experiencias documentadas por UN-HABITAT y PNUMA: la sobre-representación de las instituciones del sector público en detrimento de los sectores lucrativo y comunitario. Por otro lado, no ha habido participación en ninguno de los grupos de actores del ámbito internacional, lo que no valoramos ni como positivo ni como negativo.

Es interesante hacer constar que la elección de los temas de campaña y movilidad para la segunda fase de la EUA, aún estando en coherencia con lo identificado previamente (diagnósticos a principios de la década de 2000 e Informe GEO Arequipa), y en articulación con marcos legales supralocales, no viene respaldada por una amplia consulta a la ciudadanía. Son los socios nacionales de la EUA y la MPA quienes, a partir de los temas que se priorizaron en el Informe GEO, deciden escoger estos dos temas. En su elección influyen también otras circunstancias, como la existencia de programas y proyectos de la MPA que requerían apoyo (especialmente en materia de movilidad) o la necesidad de apoyar instrumentos nacionales que directamente van a promover cambios a nivel local<sup>480</sup>.

---

<sup>479</sup> Las decisiones a adoptar se decide serán por consenso (en el caso del GTMU, esto se explicita en la Cartilla del Participante), aunque no hay indicaciones expresas sobre en qué consistirá esta forma de tomar decisiones.

<sup>480</sup> Como por ejemplo el Sistema Nacional de Gestión Ambiental que promueve el CONAM, tal y como hemos expuesto en el apartado. 6.2.2.

Por otro lado, la necesaria legitimidad que deben adquirir los Grupos de Trabajo se consigue en este caso, no a partir del compromiso hecho explícito en la Consulta Urbana como sugiere la metodología SCP/LA21 (ya que ésta tuvo lugar después de constituirse los grupos), sino mediante la creación de los mismos por acuerdo municipal.

Como fue comentado con anterioridad, el origen y desarrollo de ambos grupos ha sido sensiblemente diferente. Para el caso del grupo de campaña, éste surge de una movilización ciudadana previa a la EUA que fue el germen del que posteriormente se denominaría GTCA. Se crea un plan de trabajo con enfoque de planificación estratégica, cuyas fases son propuestas por los coordinadores y aprobadas posteriormente por el grupo. Sin embargo, se percibe improvisación a medida que el trabajo avanza y éste se desarrolla durante 23 meses<sup>481</sup>. No existe desde el inicio un análisis de actores y éstos se van incorporando progresivamente al grupo. Para el caso del GTMU, su creación está plenamente integrada en la EUA, parte de una fase preparatoria en la que se planifica previamente la acción<sup>482</sup> (elaboración de los términos de referencia) y su trabajo es de duración mucho más reducida: cinco meses (algunos entrevistados valoran negativamente la celeridad del trabajo). En este grupo se lleva a cabo un análisis de los actores relacionados con la movilidad urbana de Arequipa mediante una matriz de cruce interés-poder<sup>483</sup>, teniendo en cuenta que la metodología SCP/LA21 no propone de forma explícita el uso de esta técnica.

En el grupo de movilidad se aprovechan los aprendizajes generados durante el desarrollo del GTCA, pues es el mismo actor, GEA Desarrollo, quien coordina ambos grupos. También incorpora una etapa preparatoria y capacitación previa que no fue prevista en el grupo de campaña. En general, los entrevistados valoran positivamente la forma en que se ha llevado a cabo el proceso a nivel procedimental (quienes han participado en ambos grupos aprecian más definición y clarificación de la metodología a seguir en el GTMU que en el GTCA). En concreto, el cronograma de trabajo parece que se sigue de forma más sistemática en el grupo de movilidad, en el que además se definen criterios básicos para el funcionamiento de los debates y los valores que deben regirlos (respeto a la libertad de expresión, buena educación...)

Por otro lado, es de destacar en ambos grupos:

---

<sup>481</sup> La metodología de trabajo es percibida de manera irregular por los entrevistados. Algunos consideran que los procedimientos debieran haberse formalizado más. Con todo, parece ser que los actores tienen capacidad de intervención para organizarse o comentar el proceso que se está siguiendo. GEA Desarrollo asume las tareas de coordinación de grupos debido al grado de compromiso fuerte que se requiere.

<sup>482</sup> La metodología y fases del plan de trabajo también es propuesta a los participantes, como hemos expuesto anteriormente.

<sup>483</sup> El enfoque SCP/LA21 no propone de forma explícita el uso de esta técnica.

- La poca claridad inicial sobre cuál era el objetivo de cada grupo (qué resultados debían obtenerse). En gran medida, éstos se van clarificando conforme avanza el proceso, lo que hace disminuir en ambos la desconfianza inicial<sup>484</sup>.
- La sistematización de la convocatoria y las listas de asistencia, haciendo uso para la convocatoria de diversas vías de comunicación.
- No se da en ambos grupos importancia a la generación de memoria institucional mediante la sistematización de actas o relatorías, en las que se reflejen los acuerdos tomados o las responsabilidades adoptadas (esto se refuerza debido a que la secretaría técnica, asumida por la MPA, no da valor a este tipo de documentación).
- No se fomentan acciones para el conocimiento mutuo (ni siquiera de presentación) y la generación de confianza entre los miembros de los grupos.
- La alta dependencia de las actitudes del coordinador del grupo y cierto carácter dirigido en la organización y funcionamiento del mismo, concretado en la definición de las comisiones por parte de la coordinación técnica. Un entrevistado que participó en ambos grupos explica que un factor de influencia en la diferente dinámica de funcionamiento de ambos grupos es el carácter y forma de trabajo de cada coordinador<sup>485</sup>.
- La coordinación entre los grupos de trabajo ha sido adecuada, llevada a cabo por el socio técnico local, GEA Desarrollo, pues dos de sus miembros han sido los coordinadores de cada grupo (el coordinador del GTMU no era miembro de GEA, pero sí fue contratado por la consultora).
- Sin embargo, la percepción desde cada grupo del trabajo realizado por el otro ha sido casi inexistente, y ello debido a que no se ha previsto la creación de un grupo coordinador, figura recogida en la metodología SCP/LA21. La diferente naturaleza y evolución de cada grupo han favorecido que se diera esta situación.

La estructura de los Planes de Acción mantiene similitudes, pero al ser la dinámica de funcionamiento de ambos grupos distinta, se perciben diferencias en la disposición y estructura de los datos. En los dos planes se constata la intencionalidad por fomentar la transparencia, a tenor de la numerosa información incluida. En cada documento se adjunta copia de los acuerdos y actas de constitución y funcionamiento de cada grupo; así mismo se proporciona la relación

---

<sup>484</sup> En concreto, algunos entrevistados del GTCA explican que la fuerte desconfianza inicial era debida a que se pensaba que el grupo había sido formado para acallar el conflicto que existía o dar legitimidad a la MPA. Para el caso del GTMU, la desconfianza era debida a que se pensaba que el grupo había sido formado para dar el visto bueno a los proyectos diseñados por la municipalidad.

<sup>485</sup> Los entrevistados del GTMU destacan la idoneidad del coordinador, debido a su conocimiento del tema y experiencia en el funcionamiento interno de la MPA, puesto que había ocupado el cargo de Director de Transporte en la anterior gestión municipal.

de miembros del grupo en cuestión, participantes en el proceso y responsables. El grueso del documento se destina a describir el diagnóstico de la situación, las propuestas elaboradas (plan acción), los indicadores para su seguimiento y las acciones necesarias para la institucionalización<sup>486</sup>. El documento concluye con una relación cronológica de las actividades llevadas a cabo por cada grupo. En ambos documentos aparece un árbol de problemas relacionado con la problemática, pero no ha podido averiguarse cómo ha sido la forma de elaborar dicho árbol. En el caso del GTCA, las comisiones que se formaron se asocian claramente a las ramas inferiores del árbol. Finalmente, 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 (se constata la existencia de déficit de planificación en municipalidad, manifestado por la ausencia de planes que legalmente debería haber realizado o actualizado y por la falta de coordinación e implantación de los instrumentos ya existentes).

#### 6.4.3.2.- La Unidad EMIS

El trabajo desarrollado en el seno de los grupos técnicos durante 2006 se apoya en gran medida en la Unidad EMIS, la cual facilita la obtención de datos sobre el impacto ambiental de los procesos urbanos<sup>487</sup>. La Unidad EMIS se instala en la Sub Gerencia de Gestión Ambiental de la MPA, en estrecha colaboración con ella, asignándole oficina y mobiliario para su funcionamiento en el año 2006. La forman un coordinador y dos asistentes, que cuentan con equipos informáticos financiados por UN-HABITAT. Su participación ha enriquecido el debate en el seno de los Grupos de Trabajo, especialmente en el de campaña (donde menos datos había), y ha generado nuevos requerimientos de análisis espacial a la unidad.

Para la recogida de información, durante el primer trimestre del año 2006 se convoca al denominado Grupo Consultor de Mapeo. Éste tiene como fin compartir metodologías y unificar criterios para lograr una base cartográfica unificada de la ciudad de Arequipa. Está formado por las siguientes instituciones: INEI, COFOPRI,

---

<sup>486</sup> El *Plan de Acción para la sostenibilidad de la campaña arequipeña 2007-2010* consta de cinco objetivos (dando lugar a cinco programas), desglosados en 13 líneas estratégicas. El plan describe, de entre todas las posibles acciones propuestas, un total de 18 perfiles de proyecto. El plan *Políticas para la gestión de la movilidad urbana en Arequipa 2007* identifica 13 políticas y desarrolla 30 perfiles de proyecto. En el anexo 3 se muestran los elementos más destacados de ambos planes.

<sup>487</sup> Recordemos que el objetivo de la Unidad EMIS es integrar el sistema de gestión ambiental en la estructura orgánica de la MPA, de forma que se puedan fortalecer los procesos de gestión, planificación y desarrollo local, en diferentes niveles de decisión. Es de especial interés lograr aglutinar información espacial existente que poseen diferentes instituciones (información que se ajusta los intereses de cada una de ellas, pero que generalmente no es compartida, no es compatible o no está actualizada).

PETT, SEAL, SEDAPAR y SUNARP<sup>488</sup>. En cuanto al proceso de obtención y levantamiento de datos, además de contar con el Grupo de Mapeo, la Unidad EMIS se pone en contacto con un conjunto de entidades locales y regionales que puedan tener información de interés.

Durante el funcionamiento de la Unidad EMIS, se han realizado acciones de sensibilización y un curso básico de formación a miembros de la MPA con el objetivo de que el personal técnico de la municipalidad tome la responsabilidad en el uso del sistema. Sin embargo, en las fechas en que se realizó el trabajo de campo, estas acciones aún no habían permitido la aportación de recursos humanos municipales a la Unidad. Por el momento no se ha establecido una solución que asegure la continuidad de la unidad en el medio plazo, a pesar de que en el convenio de la EUA se especifica que la MPA debe mantener acuerdos con alguna institución académica para mantener el respaldo de la base de datos.

#### 6.4.3.3.- La Consulta Urbana

La Consulta Urbana se desarrolla en orden cronológico diferente a como se propone en la metodología SCP/LA21. Tiene lugar a lo largo de tres días, entre el 7 y 9 de junio de 2006. Al estar ya identificados los temas ambientales prioritarios de la ciudad, conformado el GTCA y aprobada la creación del GTMU cuando se plantea la realización de la consulta, ésta adopta una finalidad diferente a la planteada a nivel teórico. Podemos concluir que, en vez de ejercer una función de continuación del proceso (tras el diagnóstico ambiental y priorización de los problemas), la consulta pretende lograr respaldo social y político, forjar el consenso sobre los temas o problemas prioritarios detectados, presentar públicamente los resultados hasta el momento obtenidos, valorar el trabajo que se ha ido realizando e involucrar a más actores.

La Consulta constituye un evento de relativa repercusión en la ciudad, a pesar de que a su inauguración acuden un gran número de personas (alrededor de 400) de diferente vinculación (representantes del sector público, universidades, sociedad civil, sector privado y ciudadanía en general interesada en el proceso). A lo largo del segundo día se llevan a cabo dos talleres alrededor de las temáticas movilidad y campaña, con la participación de entre 40 y 50 personas en cada uno. En el taller sobre campaña se discute el diagnóstico que ya se había elaborado, así como algunas de las propuestas trabajadas, lo que supone una forma de validar el trabajo e incorporar nuevos actores y puntos de vista. En el caso de movilidad urbana se plantea un taller más abierto para recibir sugerencias y aportaciones que iluminen

---

<sup>488</sup> Siglas de, respectivamente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Comisión Para la Formalización de la Propiedad Informal, Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.A., Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. y Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

el trabajo de este grupo, además de permitir invitar a otros actores para que formaran parte del grupo. Durante el tercer día se presenta y suscribe el Pacto Urbano, que se incorporará para su conocimiento en las publicaciones de los planes de campaña y movilidad.

El Pacto Urbano pretende buscar el compromiso del gobierno local y representantes políticos sobre las estrategias acordadas, tal y como se define en su finalidad a nivel metodológico. En este documento se reconoce la importancia del respaldo político para la gestión ambiental y se presenta un conjunto de objetivos a cumplir, principalmente, por las autoridades. Así mismo se aprueba que el conjunto de ideas y estrategias surgidas durante la Consulta Urbana sean analizadas e integradas tanto en los Grupos de Trabajo como en los debates posteriores.

## 6.5 ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL PROCESO AG21L EN AREQUIPA

### 6.5.1 El entramado socio-institucional de Arequipa

Para evaluar en profundidad el proceso Agenda 21 Local en Arequipa ha sido necesario identificar y caracterizar a los actores implicados más directamente en el proceso, en concreto en el período 2003-2006 en el que se desarrollaron las dos primeras fases de la Estrategia Urbano-Ambiental (con enfoque SCP/LA21 y de la cual ha sido posible obtener mayor información)<sup>489</sup>. Esta reconstrucción del entramado socio-institucional no ha sido completa, en el sentido de que no es una caracterización fiel de las dinámicas y relaciones entre actores de la ciudad de Arequipa<sup>490</sup>. Se trata más bien de generar una imagen de los participantes en la EUA, de forma que puedan valorarse los siguientes aspectos:

- **Quiénes han participado, cuándo y por qué** (por ser afectados por la cuestión o afectar a la misma; por disponer de información, conocimiento o experiencia para formular estrategias y acciones; por tener control o influencia sobre políticas, instrumentos o recursos para la implementación. Esto permitirá valorar la representatividad de los participantes y la inclusión/exclusión de actores en el proceso.
- **Grado de implicación de cada actor**, identificando si se han generado relaciones débiles o fuertes con el proceso (para valorar posteriormente si éstas son atribuibles al enfoque metodológico adoptado). Así como si el

---

<sup>489</sup> Se ha obtenido más información de la segunda que de la primera fase.

<sup>490</sup> Existen técnicas para el análisis de estas relaciones, desde la perspectiva del diseño de procesos participativos que transformen las redes de relaciones existentes (cambios en las posiciones y relaciones de poder). Para más información se recomienda la consulta de Pindado et al (2002).

actor ha sido impulsor u organizador del proceso, o más bien se ha mostrado indiferente.

- **Tipo de relaciones establecidas entre actores**, siendo éstas caracterizadas como de colaboración o alianza o de enfrentamiento. En este sentido, mecanismos metodológicos de que se ha dispuesto para afrontar estas situaciones.
- **Limitaciones** que han surgido para su participación, especialmente las relacionadas con los aspectos metodológicos del enfoque SCP/LA21.

Desde el inicio de la EUA hasta diciembre de 2006, un total de 76 instituciones y organizaciones fueron invitadas a participar en el proceso, aunque una misma organización pudo estar representada por más de una persona y no siempre con el mismo grado de compromiso y presencia (es decir, algunos de estos representantes variaron durante los cuatro años de desarrollo del proceso). La composición de los participantes fue variada contando, entre ellos, con representantes del ámbito gubernamental (del nivel local, regional y nacional), del ámbito internacional (órganos del sistema de Naciones Unidas, principalmente), del ámbito académico (universidades, centros de investigación o expertos), y de entidades privadas con y sin ánimo lucrativo.

En relación a la Fase I de la EUA, dirigida a la elaboración del Informe GEO Arequipa, la participación fue más reducida, principalmente por el enfoque adoptado (el objetivo fundamental era el acopio de información). En esta fase participaron de forma directa (aunque no ha sido posible conocer el grado real de implicación e interacción) representantes de 24 instituciones y organizaciones, aportando información de forma general o a través de los dos talleres realizados (según MPA, 2005), cuyo objetivo era validar la información y estructura que iba adoptando el documento:

- **locales**: MPA, GEA Desarrollo, Asociación Civil Labor, Procampiña<sup>491</sup>, CIIMSA, Superintendencia del Centro Histórico de Arequipa, ADIS SL, IIP Yachay Wasi, Cámara Sindical de Autobuses de Arequipa, SEDAPAR, Universidad Nacional de San Agustín, Colegio Profesional de Biólogos, GESTA Zonal Arequipa<sup>492</sup>, Sociedad Minera Cerro Verde<sup>493</sup>;

---

<sup>491</sup> Procampiña (ONG ambientalista); CIIMSA (Comité Interinstitucional de Mejoramiento de la Salud Ambiental), ADIS SL (Asociación De Desarrollo Integral Sostenible San Lázaro), IIP Yachay Wasi (Instituto de Investigación Pedagógica), SEDAPAR (Empresa Prestadora de Servicio de Aguas Potables y Alcantarillado de Arequipa).

<sup>492</sup> Se trata de un órgano creado por el CONAM, presente en otras regiones del país.

<sup>493</sup> La Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. es una empresa privada que opera en la provincia, dedicada a la extracción de cobre. Su accionista mayoritario es en la actualidad una importante multinacional norteamericana del sector (Phelps Dodge Corporation). Su participación en el proceso se reduce básicamente a la financiación de la edición de los planes de acción. Tiene una importancia ambiental y económicamente muy fuerte en la zona,

- regionales: Gobierno Regional Arequipa, CAR-CONAM;
- nacionales: Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Construcción, Ministerio de la Producción, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Instituto Nacional de Cultura, Universidad del Pacífico;
- internacionales: PNUMA, UN-HABITAT<sup>494</sup>.

Un aspecto considerado novedoso por la MPA fue la integración en los talleres de representantes del sector privado (Cámara Sindical de Autobuses de Arequipa, SEDAPAR). No obstante, sí había antecedentes de participación del sector empresarial (en talleres, foros y asambleas) en la elaboración y consulta pública de los planes estratégico y director de Arequipa Metropolitana (PEAM y PDAM).

En cuanto a los Grupos de Trabajo sobre campaña y movilidad, la participación fue más abierta, ampliándose tanto el número de actores como la variedad de los mismos. Se constata no obstante la ausencia de algunos colectivos, como posteriormente veremos. Las figuras 6.9 y 6.10 muestran de forma gráfica el análisis sobre la participación llevado a cabo, en relación a los dos grupos de trabajo que se formaron. Es posible visualizar el tipo de relaciones establecidas, así como quiénes de los miembros de estos grupos participaron a su vez en la elaboración del Informe GEO y en la elaboración del Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana (estos elementos nos permitirán analizar después qué condicionantes han favorecido o por el contrario limitado la institucionalización del proceso). Se indican así mismo los actores que fue posible entrevistar durante el trabajo de campo llevado a cabo, lo que permite también matizar las conclusiones extraídas. No obstante, tal y como se explicó en el apartado 6.2, la muestra considerada para la entrevista se considera relevante desde el punto de vista del grado de implicación en el proceso y conocimiento del mismo por parte de los entrevistados (fue entrevistado un gran número de actores que han tenido relación fuerte con el proceso), a pesar de algunas ausencias significativas, especialmente de los socios internacionales y nacionales de la EUA implicados (PNUMA, UN-HABITAT y Vivienda) y de algunos actores del ámbito local (Comisión Ambiental Municipal, Comisión de Transportes y Municipalidad Distrital Jacobo Hunter).

En relación a la Consulta Urbana, no ha sido posible obtener los listados de participantes, por lo que no es posible llevar a cabo un análisis con detalle. Se tiene constancia, a través de las entrevistas y otros documentos consultados, que fueron invitados a la consulta aquellos que participaron principalmente en la elaboración de Informe GEO, miembros del GTCA y del incipiente GTMU,

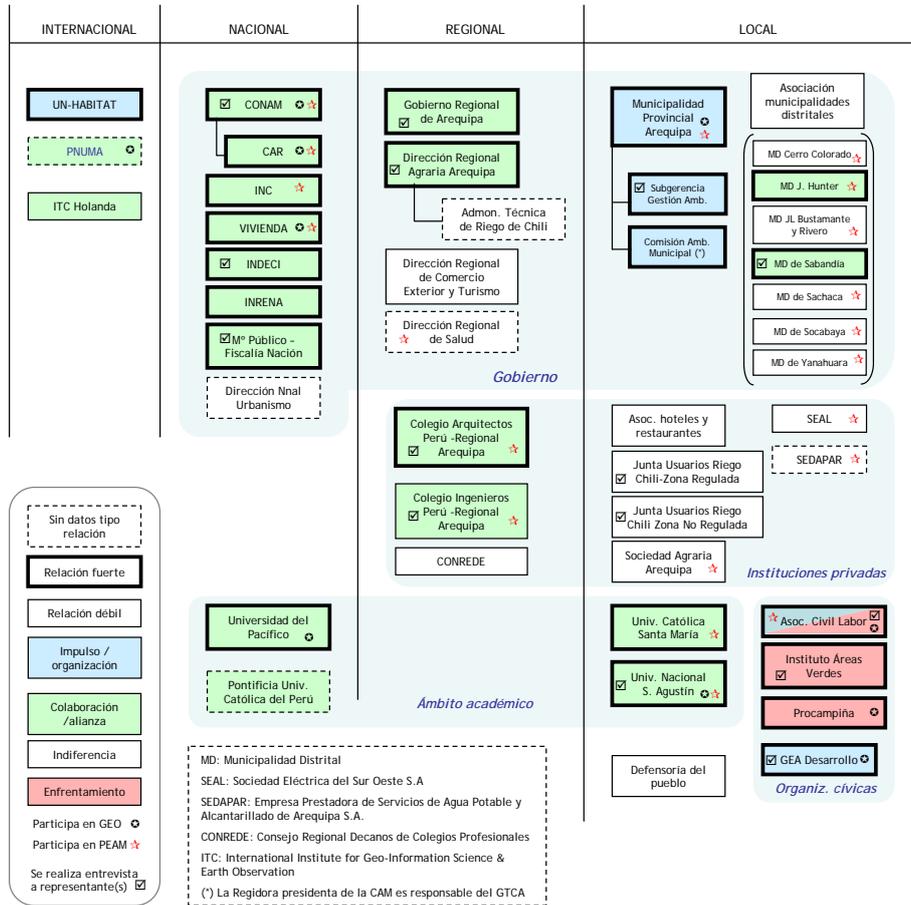
---

siendo objeto de protestas populares y ambientalistas por sus actividades. El subgerente de gestión ambiental de la MPA durante 2003-2006 trabaja actualmente en la empresa.

<sup>494</sup> No se incluye al PNUD ya que tuvo una participación más bien simbólica en el proceso. Es quien facilita el contacto de PNUMA y UN-HABITAT y la MPA al inicio de la etapa GEO, siendo su labor básicamente administrativa. Podemos considerarlo como uno de los impulsores del proceso.

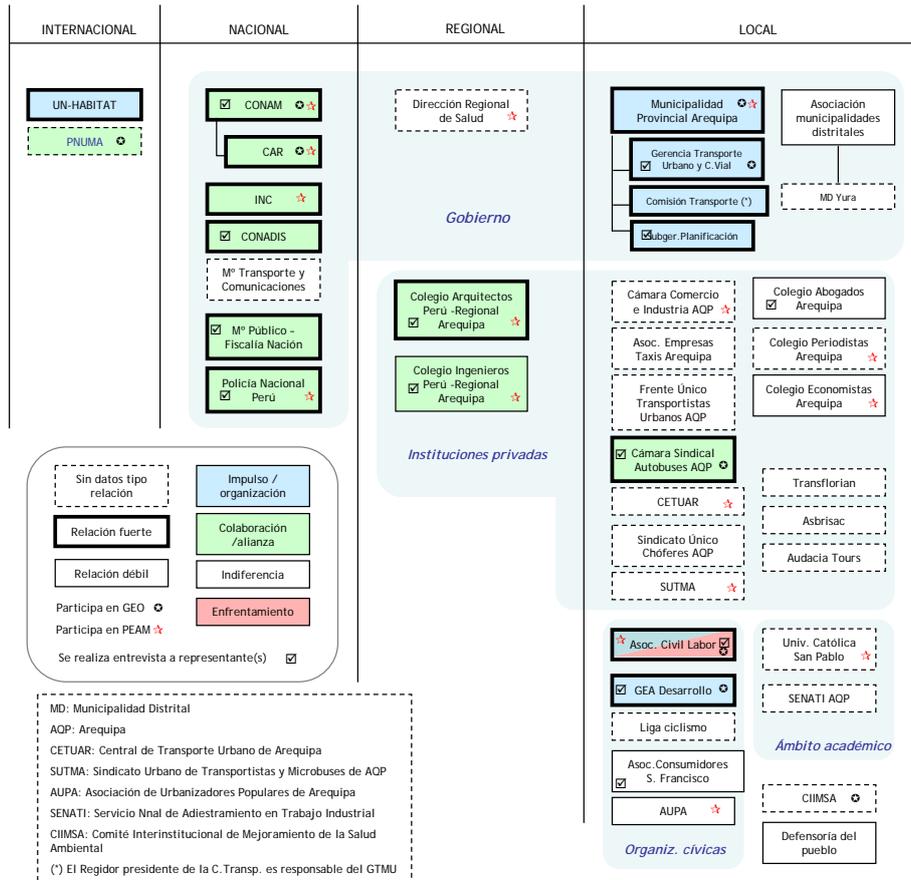
instituciones y colectivos que se incorporaron posteriormente el GTMU e instituciones que participaron en la generación de la Unidad EMIS.

Fig. 6.9. Análisis participación Grupo Técnico Local Campiña (GTCA)



Fuente: Elaboración propia

Fig. 6.10. Análisis participación Grupo Técnico Movilidad Urbana (GTMU)



Fuente: Elaboración propia

Las primeras conclusiones que podemos extraer son las siguientes:

**Quiénes:** En todas las actividades (GEO, Grupos Técnicos, Consulta) se aprecia el interés por integrar en el proceso a representantes del sector público, sector privado y sociedad civil con competencia en los asuntos a tratar. Constatamos, sin embargo, que no se han llevado a cabo valoraciones sobre la cuestión de género, la inclusión de grupos vulnerables o excluidos o la participación de actores a título individual (todos los participantes actuaron en representación de una institución o colectivo organizado formalmente). Se constata la ausencia en el proceso de

algunos actores locales<sup>495</sup>: asociaciones de vecinos (juntas vecinales<sup>496</sup>), entidades del ámbito sanitario y educativo de niveles formativos pre-universitarios, organizaciones de base, medios de comunicación, entre otros<sup>497</sup>. También se destaca, a pesar de haber representatividad en la Consulta Urbana y en los Grupos de Trabajo, la baja participación del sector empresarial en el proceso.

*“Tuvimos muy claro, en la primera etapa, los que deberían trabajar, o sea los que por ley deben estar, o sea: los representantes del sector público, (los ministerios... (y otros) que trabajan directamente con la temática ambiental) y cuyo trabajo se vea implicado en la provincia, que era el ámbito de trabajo del GEO, la parte metropolitana. ¿Quiénes están obligados por ley a trabajar en temas ambientales? Y que tienen información en la parte metropolitana o parte de la provincia en todo caso, ¿no? Tenían que estar ellos (los legalmente relacionados con temas ambientales), porque al final si los excluíamos [...] entonces dijimos tienen que estar ellos, porque ya tienen experiencia, tienen un 'back up' informativo y un 'back up de experiencias importantes para nosotros. Tienen que estar las ONG, tiene que estar el sector privado, (antes no se tomaba en cuenta el sector privado... pero el sector privado también tiene que decirnos algo.” [E2, 5-4-2007]<sup>498</sup>*

Por otro lado, y gracias a la labor del socio técnico (GEA Desarrollo), se logra la integración de actores que la MPA considera hostiles. La necesidad de conseguir un proceso concertado (para lo cual se valora como esencial tener a estos actores colaborando en un diálogo de igual a igual y no protestando o boicoteando), acaba imponiéndose.

Otro aspecto a destacar es que muy pocos de los participantes en los dos Grupos de Trabajo habían participado en la primera fase de la EUA, el Informe GEO. El enfoque que tuvo esta Fase I respecto a la participación condiciona la institucionalización del proceso, pues la mayoría de los participantes en los Grupos de Trabajo y en la Consulta no se habían integrado en el proceso desde el inicio<sup>499</sup>.

<sup>495</sup> Es posible realizar esta afirmación por cuanto se tiene constancia de que existen este tipo de organizaciones y colectivos, a raíz de la consulta de MPA (2002a, 2002b y 2002c).

<sup>496</sup> Según la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), las juntas vecinales o juntas de delegados vecinales comunales son el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales del distrito del cercado, que están organizadas como juntas vecinales. Asimismo integran las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales y los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal.

<sup>497</sup> Incluso del Consejo de Coordinación Local Provincial y el correspondiente a cada distrito, por ser órgano de participación ciudadana y de coordinación y concertación entre los ciudadanos y la municipalidad (ver Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, Ley 27972).

<sup>498</sup> Para velar por la protección de la identidad de los entrevistados al mostrar opiniones que éstos han vertido durante el trabajo de campo, se ha codificado cada entrevista por código referido al actor y fecha de entrevista. El código E1 corresponde al entrevistado 1, el código E2 al entrevistado 2, etc. En este caso la persona entrevistada pertenecía al sector público local.

<sup>499</sup> La participación fue más bien dirigista, pues reduce ésta a aquellos actores que pueden proporcionar información (no se pretende promover la participación ciudadana como tal) o que a nivel legal tienen competencias sobre el tema.

**Cuándo:** La participación de actores no vinculados directamente a la organización del proceso se ha reducido principalmente a los espacios generados en el marco de éste: talleres para la realización del informe GEO, facilitación de información para el mismo y para la Unidad EMIS, reuniones de los Grupos de Trabajo (divididos a su vez en comisiones temáticas) y sesiones de la Consulta Urbana. No se ha previsto ningún mecanismo complementario a los previstos de forma básica en la metodología SCP/LA21. No obstante, a lo largo del proceso han funcionado algunos órganos institucionalizados en la MPA de carácter intersectorial, como la Comisión Ambiental Municipal o la de Transportes. No se tiene constancia explícita de la participación en el proceso del Consejo de Coordinación Local Provincial, en el cual participa la MPA, representantes distritales y organizaciones sociales de Arequipa.

**Porqué:** El criterio de inclusión principal de los actores participantes ha sido su capacidad de afección sobre las problemáticas a estudiar, por disponer de información, conocimiento o experiencia para la formulación de estrategias y acciones; por tener control o influencia sobre políticas, instrumentos o recursos para la implementación. No se ha considerado con la misma relevancia si el actor era afectado por la problemática, a tenor de la ausencia de participación de determinados colectivos de la sociedad civil.

*“Entonces fue para nosotros, primero, importante saber a quiénes invitábamos porque eran potenciales donadores de información y de éstos, los tamizábamos desde el punto de vista que su información sea actual, o sea casi en tiempo real y luego de esto lo único que hicimos fue acomodar el tema de la información en los paquetes, en los bloques que nos proponía el formato GEO [...] nos sentamos no solamente con los que supuestamente son tomadores de decisión, sino con los que son actores de base y ahí están los agricultores, están las asociaciones de riego del Río Chili, etc., etc.- [...] Entonces, con la nueva ley para las municipalidades, se establecen cuáles son, felizmente, las competencias y en función a eso pudimos ver [...] cómo podían participar, pero básicamente nosotros los identificamos desde el punto de vista de su rol, asignado por la ley, y porque eran tenedores de información o eran productores o eran receptores de información [E2, 5-4-2007]*

**Grado de implicación de cada actor y tipo de relaciones establecidas.** Las figuras 6.9 y 6.10 muestran de forma gráfica, mediante el color de sombreado, tipo de trazado y grosor de línea de los cuadros, el tipo de relación e implicación que cada actor estableció en los Grupos de Trabajo. Las únicas relaciones caracterizadas como de confrontación o enfrentamiento, provienen de las organizaciones ambientalistas entre las cuales se encuentra la Asociación Civil Labor, que en ese momento ya había dejado de ser socio técnico de la EUA. La colaboración e incluso alianza se percibe con mayor intensidad en actores del ámbito académico, nacional y regional. Los mecanismos para superar estos conflictos se han basado en las habilidades de manejo de estas situaciones por parte de los coordinadores de cada Grupo de Trabajo. Es de interés destacar que la implicación de los participantes en muchos de los casos se ha producido hasta diciembre de 2006. Las entrevistas han permitido conocer que una gran mayoría de los participantes en los grupos de

trabajo no disponen aún de copia de los planes que se presentaron en enero 2007 (e incluso no fueron invitados a dicha presentación).

**Limitaciones para la participación:** Como hemos apuntado con anterioridad, no se ha dado valor a la participación de tipo individual, lo que ha podido ser un freno para que actores no vinculados a movimientos asociativos participasen en el proceso. Otro aspecto que algunos entrevistados resaltaron como limitante era que el lugar donde habitualmente se realizaban las reuniones eran los espacios de la propia MPA. Para algunos colectivos esto suponía una barrera y les coartaba a la hora de expresarse con total libertad (no les generaba confianza). El factor temporal también ha sido otra variable de influencia: en el caso de la elaboración del Informe GEO (debido principalmente a las desavenencias entre la MPA y el socio técnico local), el proceso se dilató en exceso, lo que mermó la motivación de los participantes; por el contrario, en el caso del GTMU los plazos tan apurados generaron sobrecarga de trabajo en los miembros del grupo.

### 6.5.2 Evaluación preliminar de la experiencia: ¿perdura la AG21L en Arequipa?

*“yo siento que se ha hecho un gran esfuerzo, que se han capitalizado muchas iniciativas, es decir, se ha logrado impulsar un proceso de importancia a nivel local y tengo la impresión (espero equivocarme) de que el proceso AG21L a nivel mundial como que está perdiendo fuerza...” [E15, 17-5-2007, la persona entrevistada pertenece al ámbito académico y cuenta con antecedentes de participación en el sector público local]*

A continuación realizaremos una evaluación general de la Agenda 21 Local en la ciudad de Arequipa, distinguiendo entre los dos períodos en que se ha desarrollado básicamente el proceso. Se trata de identificar determinados elementos, tras la descripción llevada a cabo, que permitan con posterioridad facilitar el análisis de la experiencia desde las perspectivas de proceso de desarrollo y gobernanza democrática local.

#### Período 1999-2002

La Agenda 21 Local constituye una iniciativa totalmente novedosa para Arequipa. Se sabía muy poco acerca de esta propuesta, a excepción de algunos académicos y ONG que fueron quienes lideraron en el inicio el proceso. Es importante destacar que la AG21L surge en Arequipa en un contexto desfavorable puesto que, además de desconocimiento sobre la iniciativa, no existía visión integral sobre la realidad. La planificación, en concreto, estaba ampliamente sectorizada, la información

ambiental no estaba sistematizada y los recursos económicos para impulsar el proceso eran claramente insuficientes. La no existencia de normatividad supramunicipal en aquel momento dificulta la puesta en marcha de las acciones propuestas en el plan de acción<sup>500</sup>. Las dificultades de financiación (falta de recursos, pero también la no priorización de acciones por parte de los actores locales) provocan que se reciba con agrado la ayuda internacional.

La Agenda 21 Local en este período progresa gracias a los convenios suscritos por el Foro Ciudades para la Vida con la MPA y la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, que dan lugar a tres proyectos de fortalecimiento institucional que permiten la realización de varios talleres de capacitación.

El Comité Ambiental Regional (CAR), órgano creado por el CONAM, es percibido por algunos actores como un elemento distorsionador, creado claramente desde niveles superiores como herramienta para que el gobierno nacional ejerza presión<sup>501</sup>; algunos actores consideran que el CONAM ha realizado boicot, doble juego y ha generado división por afán de protagonismo.

Las palabras de uno de los entrevistados expresan con gran claridad la necesidad de institucionalización de los procesos<sup>502</sup>, de superar la visión de la participación como conjunto de eventos y de combinar las acciones de fortalecimiento institucional (enfoque de proceso) con la puesta en marcha de acciones concretas que den respuesta a problemáticas locales (enfoque más orientado a resultados):

*“Pero esa es la crítica. Quizás viendo las cosas un poco de lejos, es que este proceso ha funcionado gracias a estas píldoras, a esas pastillitas de “talleres de desarrollo institucional, de fortalecimiento institucional”; que son talleres, ¿me comprendes? En su época fue bueno, en su época fue táctico, fue estratégico, es decir, nos logró impulsar procesos. Pero ha llegado un momento tal de madurez en esos procesos de AG21L que la gente ya está harta de los talleres, ya está harta del fortalecimiento institucional. Es más, piensa la gente que lo que están buscando o... que simplemente no hay decisión política de un cambio real. Entonces yo creo que únicamente este proceso tiene posibilidad de sobrevivir siempre y cuando se concrete en proyectos que la población pueda vivir, pueda sentir, pueda adoptar...” [E15, 17-5-2007]*

El proceso AG21L presenta un claro sesgo medioambiental (del cual los más directamente implicados son conscientes), que se mantiene durante el desarrollo de la posterior Estrategia Urbano-Ambiental. A lo largo del período 1999-2002 se

---

<sup>500</sup> “Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa” (MPA, 2001).

<sup>501</sup> Uno de los ejemplos de dicha presión podría ser la destitución del que fuera coordinador de la Comisión de Coordinación, que en aquel momento ocupaba el cargo de Director Regional de Salud.

<sup>502</sup> Entre los resultados que permiten hablar de institucionalización en este período está la creación de la fiscalía del medio ambiente.

consigue transmitir una visión más amplia de lo que es el medio ambiente y su interacción con el desarrollo, aunque no de forma plena. Sin embargo, aun habiendo adoptado el proceso Agenda 21 Local en este período una orientación claramente ambientalista, el PEAM incorpora una visión más integral del desarrollo local, con la participación de un grupo muy numeroso de actores de la esfera local, incluso a título individual. Tanto el enfoque metodológico adoptado como el documento elaborado (el plan estratégico) en el PEAM, guardan gran similitud con los que podrían haberse adoptado en y derivado de, respectivamente, un proceso AG21L.

**Cuadro 6.5: Ejes estratégicos definidos en el PEAM**

Eje Estratégico 1	Ciudad de la Integración Macroregional Sur
Eje Estratégico 2	Ciudad de la Cultura y el Conocimiento.
Eje Estratégico 3	Ciudad Atractiva y Acogedora.
Eje Estratégico 4	Ciudad Patrimonio de la Humanidad
Eje Estratégico 5	Ciudad Descentralizada y Participativa

*Fuente: MPA, 2002b, p. 64*

En estrecha relación con lo anterior, aunque debemos destacar como de gran relevancia el hecho que el PEAM y el PDAM hayan tenido en cuenta en su elaboración la Agenda 21 Local, hemos de constatar por otro lado que, como en muchas otras experiencias, han discurrido procesos estratégicos en paralelo que a nuestro entender debieran haberse integrado más entre sí.

La aparición en escena a final de este período de PNUMA y UN-HABITAT es percibida por la mayoría de entrevistados como un elemento motivador y de refuerzo importante (“da caché”, en palabras de los entrevistados).

#### Período 2003-2006

El hecho más relevante es que se constata la no institucionalización real de la AG21L iniciada en la legislatura anterior produciéndose una cierta ruptura: se continúa hablando de Agenda 21 Local, pero el cambio de gobierno no capitaliza plenamente los avances generados en la legislatura anterior. Tampoco los correspondientes a los procesos de planificación estratégica para la elaboración del PEAM y del PDAM. Esto puede atender a diversas razones, como no haberse contado con compromiso político compartido sobre la AG21L y los planes de desarrollo o la no participación del socio técnico GEA Desarrollo en ninguno de dichos procesos (lo que provoca un nulo engarce con iniciativas/procesos anteriores)<sup>503</sup>.

<sup>503</sup> Esto podría deberse a que la participación de grupos políticos en el proceso de elaboración de la AG21L, del PEAM y del PDAM fue casi inexistente, reducida a espacios de tipo consultivo e informativo.

Lo observado en líneas generales en el desarrollo de la EUA es una diferenciación clara entre las dos fases que tuvieron lugar, tanto a nivel del grado y tipo de participación que hubo, como del enfoque adoptado. Será objeto de los análisis de los posteriores apartados la identificación de los motivos que justifican estas diferencias, valorando su atribución o no a la variable metodológica.

Por otro lado, se ha constatado la existencia simultánea del modelo “Grupo de Trabajo”, promovido tanto por la EUA (nivel local) como por CONAM a nivel regional (mediante la CAR). Esto se traduce en la co-existencia, por ejemplo, del grupo sobre movilidad (GTMU) con el Grupo GESTA Zonal (sobre calidad del aire), dándose la circunstancia de que actores que podrían participar en ambos, solamente participan en uno. Algunos entrevistados consideran que ha sido la influencia de la metodología de UN-HABITAT la que ha provocado que CONAM idee el formato de trabajo interdisciplinar mediante este tipo de grupos. Lo que sí es interesante destacar es la aparente inexistente coordinación entre ambos grupos, generando posible duplicidad de esfuerzos.

A otro nivel, también se observa la co-existencia de otras iniciativas que, de engarzarse adecuadamente con el proceso AG21L, podrían generar sinergias positivas. En concreto hablamos del presupuesto participativo, previsto en la Ley Orgánica de Municipalidades para el ámbito provincial y distrital y cuya responsabilidad en su aprobación recae sobre el Consejo de Coordinación Local Provincial o Distrital (según se trate de provincia o distrito):

*“Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación. Las municipalidades, conforme a las atribuciones que les confiere el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.” (LOM, Ley 27972, art. 53)*

La no coincidencia de actores en los Grupos de Trabajo con los que participaron en los procesos estratégicos anteriores, no ha favorecido, desde nuestro punto de vista, la generación de capital social. Así mismo, el desgaste de los actores en los procesos previos (AG21L de 1999-2002, PEAM y PDAM), en la elaboración del Informe GEO (demorado en exceso) y en los grupos de trabajo (generación de expectativas por una financiación que no hubo finalmente<sup>504</sup>), han generado sentimientos de desconfianza hacia el proceso y de preocupación por el propio interés frente al colectivo. Aunque es necesario valorar como positiva la actitud adoptada por el socio técnico GEA Desarrollo, al conseguir desvincular de motivaciones políticas su participación en el proceso, limando asperezas y

<sup>504</sup> Parece ser que UN-HABITAT generó expectativas al informar de que iba a financiar con determinada cantidad algunos proyectos derivados de los planes de acción de campaña y movilidad.

aumentando la confianza entre los participantes (inicialmente se consideraba que el proceso estaba manipulado por la MPA a través del socio técnico).

Finalmente, es necesario hacer constar que a día de hoy el proceso Agenda 21 Local de Arequipa se encuentra en cierta forma paralizado, pues no se ha iniciado la tercera fase de la Estrategia Urbano-Ambiental. Por el momento el gobierno local actual de la MPA no ha dinamizado el proceso ni ha convocado reuniones de los Grupos de Trabajo, salvo las acciones que se están realizando para la elaboración del Plan de Acondicionamiento Territorial, obligatorio por ley. Se desconoce si esto es debido al inevitable momento transitorio que supone un cambio de gobierno, a que se tiene un enfoque diferente sobre la AG21L, a carencia de recursos económicos o a una baja sensibilización respecto a las cuestiones de sostenibilidad urbana. Llama la atención este freno al proceso, teniendo en cuenta que el alcalde actual (que fue durante años alcalde del Distrito Jacobo Hunter), participó en representación de su municipalidad distrital en el PEAM; al tiempo que dicho distrito estuvo representado en el proceso de elaboración del PDAM y en el GTCA (incluso en el GTMU a través de la Junta de Municipalidades Distritales). Es decir, ha habido elementos de conexión para la continuidad del proceso, así como conocimiento de lo que supone el desarrollo de un proceso estratégico concertado. Así mismo se desconoce la implicación que UN-HABITAT y PNUMA quieren tener a partir de ahora (con efectos sobre la financiación<sup>505</sup>).

En cuanto a un elemento común en todo el proceso AG21L, desde 1999 hasta la fecha, es que no ha habido ni cultura de evaluación ni momentos o acciones específicas de seguimiento y evaluación. Los dos períodos podemos decir que han llegado hasta la fase de implementación, definiendo las acciones posibles a realizar; pero no han conseguido poner en marcha la mayoría de acciones previstas, salvo algunas que ya estaban en proceso de gestación cuando fueron planteadas en los planes definidos.

### 6.5.3 Factores endógenos y exógenos en el proceso AG21L de Arequipa

A continuación se presentan algunos de los factores internos (endógenos) y externos (exógenos) al contexto local de Arequipa y que se consideran de influencia en el proceso Agenda 21 Local y, por extensión, del proceso de desarrollo de la gobernanza democrática local para el desarrollo sostenible. Se ha tomado como estructura de análisis la elaborada en el Capítulo 4 sobre Agenda 21 Local y se ha optado por presentar los resultados mediante cuadros explicativos

---

<sup>505</sup> La Estrategia Urbano-Ambiental ha recibido también fondos de la cooperación belga (donante principal del Programa LA21 de UN-HABITAT) y suiza.

para facilitar la claridad y comprensión de contenidos. Las variables propuestas en el capítulo mencionado han sido identificadas en el caso de estudio, lo que podría servir como elemento de validación para su empleo en otras experiencias<sup>506</sup>. Algunas de estas variables ya han sido identificadas y volverán a estar presentes al analizar la interacción entre la AG21L de Arequipa y el proceso de desarrollo.

Tabla 6.6: Factores endógenos y exógenos en Arequipa de influencia en el proceso AG21L

FACTORES ENDÓGENOS	
Variable	Descripción
Estructura y organización administrativa municipal	La estructura de la MPA fomenta el enfoque sectorial. A pesar de contar con un Consejo de Coordinación Local Provincial (de obligada creación según la Ley Orgánica de Municipalidades) para la participación del sector privado y la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, en la práctica no hay una clara relación entre éste y la AG21L.
Voluntad, compromiso y liderazgo del gobierno local	En Arequipa no ha habido consenso político para el desarrollo del proceso AG21L <sup>507</sup> , aunque no ha faltado liderazgo del gobierno local (más explícito quizá durante el período 1999-2002 que en el siguiente período, donde ha habido mayor empuje a partir de la participación de PNUMA y UN-HABITAT). Es importante destacar el "caldo de cultivo" institucional existente a partir del proceso AG21L 1999-2002, así como el liderazgo de determinados actores (formados previamente mediante maestrías en materia medioambiental, de planificación y gestión urbana y de sostenibilidad) que acceden a puestos clave. Sin embargo, fruto de las entrevistas se han identificado liderazgos más motivacionales que basados en conocimiento.
Instrumentos legislativos locales orientados al desarrollo humano sostenible	Gracias al proceso AG21L (principalmente en la etapa asociada a la EUA), se han aprobado acciones de protección de la campiña y de movilidad sostenible (mediante ordenanzas municipales). Su carácter es principalmente sectorial, con orientación al medio ambiente. No ha sido posible valorar la capacidad de aplicación de estas normativas dado el breve espacio de tiempo transcurrido entre su aprobación y el trabajo de campo realizado <sup>508</sup> .
Realidad social local	A pesar de que se constatan problemas de pobreza y exclusión en Arequipa, estas características de la realidad social no tienen tanta influencia en el desarrollo de la AG21L como las variables del medio físico y su interacción con factores de desarrollo local.

<sup>506</sup> En coherencia con el enfoque de investigación adoptado, no se pretende llevar a cabo una inferencia estadística para aplicar las conclusiones a cualquier caso de estudio. Lo que arroja el análisis es una constatación de una serie de variables internas y externas al proceso que son susceptibles de estar presentes las experiencias de procesos AG21L.

<sup>507</sup> El propio sistema presidencialista peruano fomenta la frecuencia de los cambios en los gobiernos en cada período electoral (la alternancia de legislatura a legislatura es muy elevada). Las elecciones municipales, provinciales y distritales, coinciden con las regionales/departamentales.

<sup>508</sup> Aunque se tiene constancia a través de las entrevistas de que la aprobación de una ordenanza municipal no significa que el gobierno local vaya a poner en práctica lo aprobado.

Existencia de estrategias locales de sostenibilidad previas a la AG21L	La primera etapa de la AG21L (período 1999-2002) se vio favorecida por las experiencias previas de movilización ciudadana en torno a problemáticas ambientales de significativo impacto sobre la salud. La segunda etapa (estrategia EUA) progresó sin duda debido a la experiencia de 1999-2002, aunque el enfoque fuera diferente. La orientación de las estrategias en ambos períodos fue de corte más medioambiental, pero ha conseguido informar la creación de los Planes Estratégico (PEAM) y Director (PDAM) de Arequipa.
Concienciación ecológica de la población	La conciencia ecológica de la población ha ido aumentando a medida que el proceso avanza, pero su carencia ha sido y es sin duda un gran obstáculo para la consecución de políticas de sostenibilidad. A pesar de que ha habido acciones formativas, el grado de conocimiento sobre lo que es el desarrollo sostenible por parte de la corporación local y del cuerpo técnico es más bien bajo, lo que da razones de la lentitud de los procesos de cambio de actitudes. No se ha podido averiguar el grado de concienciación de los ciudadanos en general, más allá de lo que han sido los actores de mayor participación en el proceso AG21L.
Presencia de capital humano y social	Podemos afirmar que la capacitación en gestión urbano-ambiental a través de maestrías puestas en marcha por el FCPV ha favorecido la generación de capital humano y social (a través de la creación de capacidades se han generado alianzas y trabajo en conjunto). Ha tenido también influencia la existencia de tradición participativa del entramado social arequipeño, a pesar de que algunos entrevistados la consideran débil. Apuntan como factor limitante de una mayor participación ciudadana a la debilidad del movimiento asociativo, a pesar de que sí existen ininidad de organizaciones de base y populares que han ejercido presión en determinados momentos para alcanzar respuesta en sus reivindicaciones (sin embargo, se desconoce su fuerza actual).
Apoyo ciudadano	El proceso AG21L se ha visto favorecido por el apoyo de asociaciones ambientalistas y de acción social con presencia en el territorio, aunque no ha habido participación de movimientos vecinales; sin embargo, no ha habido participación de un número amplio de ciudadanos incorporados a título individual <sup>509</sup> (directamente vinculado con la baja sensibilidad ciudadana hacia las cuestiones de sostenibilidad y con la inexistencia de mecanismos que faciliten la participación a título individual).
Dimensión del municipio y carácter urbano/rural del mismo. Los modelos territoriales	Tanto el tamaño de Arequipa (del orden de 800.000 habitantes), como su extensión y naturaleza (combinación de espacios de carácter urbano y rural) y la estructura territorial (en proceso actual de descentralización), han añadido complejidad al proceso. Por otro lado, ser la segunda ciudad en tamaño del país, junto a sus particularidades socio-ambientales, ha favorecido que pudiera recibir apoyo institucional y recursos económicos del ámbito internacional.
Grado de comunicación y coordinación con	El fuerte sentimiento identitario de Arequipa, junto al desarrollo de experiencias exitosas, han favorecido la capacidad de influencia en niveles supramunicipales, en el sentido de que

<sup>509</sup> La participación a título individual ha sido más visible en los procesos de elaboración del PEAM y del PDAM.

diferentes administraciones públicas (locales y supramunicipales)	experiencias exitosas han sido exportadas a nivel regional y nacional. Pero al mismo tiempo este sentimiento identitario, unido al alto centralismo político de Perú, no han permitido una comunicación fluida con administraciones públicas de orden superior. Por las entrevistas se constata que debiera haber mayor coordinación (“integración bidireccional de las políticas”) con el nivel regional
Existencia de equipos técnicos de apoyo y características de los mismos	Tanto en el primer período como en el segundo (EUA), ha habido presencia de equipos técnicos de apoyo externos a la municipalidad (dos consultoras locales). También la generación de Grupos de Trabajo durante la etapa de la EUA, de probado carácter interdisciplinar, ha favorecido la visión integral. Sin embargo, consideramos que el peso fundamental del proceso AG21L ha recaído sobre los equipos técnicos externos a la MPA, debiendo haber existido mayor capacitación de técnicos de la municipalidad, que serán los que permanecerán en la misma para dar continuidad al proceso.
Disponibilidad de recursos, principalmente económico-financieros	Se ha constatado, tanto en los documentos analizados como en las entrevistas realizadas, que la existencia de pocos recursos económicos ha sido el mayor freno al desarrollo del proceso AG21L.
Origen de la iniciativa de la AG21L	El origen de la iniciativa provino en el período 1999-2002 de la MPA (concretamente, de la regidora de temas ambientales), con el apoyo de una red nacional de entidades para la implantación de procesos AG21L (el FCPV). Con el cambio de gobierno local en 2002, podemos afirmar que el origen e impulso recayó principalmente en la consultora local que apoyaba el proceso en la primera etapa, más el apoyo de UN-HABITAT y PNUMA (la implicación de la MPA se produjo básicamente a través de la Subgerencia de Gestión Ambiental).
<b>FACTORES EXÓGENOS</b>	
<b>Variable</b>	<b>Descripción</b>
Existencia de políticas y estrategias nacionales de apoyo a la AG21L	En Perú no existe por el momento ninguna política o estrategia explícita de AG21L promovida por el gobierno nacional, aunque sí iniciativas de apoyo a la gestión urbano-ambiental (que asimilaremos como favorecedoras de procesos AG21L), como es la Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana en Perú, suscrita entre UN-HABITAT, PNUMA, instituciones nacionales de Perú y actores locales específicos. Por otro lado existe un movimiento para el fomento de iniciativas Agenda 21 Local impulsado por una red de instituciones (el Foro Ciudades para la Vida), que de hecho fue un elemento detonante para el desarrollo de la AG21L en 1999-2002. También se constata tras el estudio de las políticas y legislación peruana emanadas desde el nivel nacional, como se expuso en el apdo. 6.2.2, la existencia de normatividades del gobierno nacional bajo el enfoque del Desarrollo Sostenible.
Carácter no vinculante de la AG21L	Sin duda es una variable influyente, por cuanto Arequipa no está obligada a la implantación de procesos Agenda 21 Local.
Procedencia/origen y enfoque de las metodologías de AG21L	El análisis de esta variable se llevará a cabo en el Capítulo 7

<b>Influencia del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico</b>	En el caso de estudio esta visión más escorada hacia el crecimiento económico ha ralentizado la adopción del enfoque de sostenibilidad en la generación y ejecución de políticas públicas. Ante desafíos importantes en el ámbito socioeconómico, era de esperar la existencia de dificultades para integrar la variable medioambiental en el discurso local. Esto ha sido especialmente patente en el tema de campaña <sup>510</sup> .
<b>Poder real de los gobiernos locales (grado centralización/descentraliz.)</b>	El desarrollo de un marco legal y regulatorio para un desarrollo local descentralizado y efectivo (fruto del proceso de descentralización/regionalización que ya se está dando en el país) favorecerá la gobernanza local. La nueva Ley Orgánica de Municipalidades ha impulsado la adopción de diversas competencias por parte de las municipalidades provinciales y locales, aunque se desconoce el apoyo presupuestario previsto para los gobiernos locales.
<b>Concurso de organismos internacionales</b>	Arequipa es una ciudad que por sus particularidades ha centrado el interés de la Cooperación Internacional, plasmado en la elaboración de proyectos de desarrollo urbano sostenible, en la AG21L y en los sectores transporte, ambiente y servicios básicos. Sin embargo, la investigación llevada a cabo ha permitido identificar falta de conexión entre las iniciativas (en las que han participado numerosos actores del sistema de cooperación internacional, mencionados a lo largo de la descripción del proceso), generación de expectativas por la previsible llegada de fondos y diversidad de enfoques adoptados <sup>511</sup> . También merece especial atención el influyente informe sobre la democracia en América Latina publicado en 2006 por el PNUD, ya que ha condicionado las políticas de los propios países y de los donantes en la región.
<b>Impactos de la globalización</b>	No ha sido posible valorar la influencia del fenómeno de la globalización, debido a su magnitud y complejidad. Podemos no obstante destacar el proceso urbanizador que viene experimentando Perú en los últimos años, como reflejo de procesos más amplios alimentados por la globalización (el declive de los mercados locales provoca que la salida para los agricultores sea vender su parcela)

Fuente: elaboración propia

<sup>510</sup> "Al final, no fue solamente mi conclusión, fue la conclusión de la gran mayoría de los que formamos el grupo: hay demasiados intereses económicos [que prevalecen al interés de la ciudad]." [E16, 7-5-2007, la persona entrevistada es miembro de una organización de la sociedad civil].

<sup>511</sup> Las siguientes opiniones esgrimidas por dos de los entrevistados, pertenecientes ambos a organizaciones de la sociedad civil, es bastante ilustrativa de la percepción que algunos colectivos en este contexto tienen de la cooperación internacional: "Yo [...] soy más dura... Yo pienso que estos documentos se hacen, entre otras cosas, para cumplir con quien ha financiado. (...) Pero no está hecho para que esto tenga un correlato con el mejoramiento de las condiciones de vida (...). Para eso no creo que esto está hecho. Y como no está hecho con esa intencionalidad, no se han seguido una serie de procesos para que esto se divulgue como información, para que esto se convierta en procesos de hacer llegar..." [E9, 9-5-2007] "Lamentablemente, nos parece mal, que quien da el dinero pone las condiciones (los japoneses iban a poner dinero pero nos pusieron como condición que sean empresas japonesas)" [E12, 11-5-2007]

La experiencia de Arequipa nos ha permitido identificar un nuevo factor exógeno de influencia en los procesos Agenda 21 Local, considerando éstos como promotores de la gobernanza democrática. Se trata de las características del **marco democrático estatal**, en cuanto a la existencia de un conjunto de derechos civiles y políticos que garanticen la participación, así como la protección de las libertades cívicas y los derechos humanos. La inexistencia de este marco o su baja calidad, por así decirlo, será una variable de crucial importancia para el desarrollo de procesos de base democrática, entre los cuales se encontraría la Agenda 21 Local.

## RECAPITULANDO

El estudio de caso de Arequipa ha permitido disponer de diversos elementos de juicio para contrastar la aplicación práctica del enfoque SCP/LA21 y para valorar el desarrollo de un proceso Agenda 21 Local caracterizado por las alternancias políticas y la variedad de enfoques metodológicos. No ha sido tratado como elemento de “validación” puesto que el objetivo, tal y como se expuso en el capítulo introductorio del presente documento, era la comprensión de un proceso particular y de elevada complejidad, como es el contexto de una realidad municipal de considerable magnitud de un país del Sur. En este sentido, se ha optado por una explicación detallada del proceso Agenda 21 Local, lo que sin duda puede haber supuesto una excesiva profusión de datos, dificultando la comprensión al lector.

Todo lo identificado, aunque en algunos casos sí ha sido objeto de análisis en el presente capítulo, tiene la pretensión de ser analizado con mayor detalle en el Capítulo 7, dirigido a evaluar la influencia del enfoque metodológico SCP/LA21 en la promoción de la gobernanza para el desarrollo humano sostenible y el enfoque de proceso de desarrollo en iniciativas Agenda 21 Local. Podemos destacar, como aspectos relevantes en el caso de estudio, los procesos de concertación entre actores (sector público y sociedad civil principalmente) y la introducción de una nueva forma (más integral, más sistemática) de interpretar y manejar los asuntos urbanos. No obstante podemos observar cómo el proceso está caracterizado por un cierto sesgo medioambientalista en la interpretación del desarrollo humano sostenible, por la ausencia de determinados actores e instituciones de la sociedad civil, así como por desajustes entre los diversos períodos en que se ha venido desarrollando la AG21L.

## **7 SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA METODOLOGÍA SCP/LA21**

La descripción de la experiencia de la ciudad de Arequipa realizada en el Capítulo 6, ha permitido el análisis del proceso Agenda 21 Local en una realidad local concreta, desde los aspectos conceptuales expresados en el Capítulo 4 y desde los elementos metodológicos expuestos en el Capítulo 5, ofreciendo más indicadores para valorar su mayor o menor orientación a un enfoque orientado al proceso de desarrollo y a la promoción de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible.

El objeto del presente capítulo es analizar estos aspectos, tanto desde el punto de vista de la contribución de la metodología SCP/LA21, como a nivel empírico (cómo ha sido aplicada la metodología en Arequipa, cómo ha influido en el proceso Agenda 21 Local y cómo los factores endógenos y exógenos han modulado la aplicación de la metodología). Así mismo se lleva a cabo el análisis del impacto del proceso AG21L en Arequipa (esencialmente en el período en que fue empleada la metodología SCP/LA21) sobre la institucionalización de la participación y la rendición de cuentas como elementos relevantes de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible caracterizadas en el Capítulo 2. En paralelo al estudio del impacto en el caso de estudio, se analiza cómo la metodología SCP/LA21 considera e incorpora estas dos dimensiones.

Finalmente, discutimos sobre si el enfoque de planificación adoptado en la metodología SCP/LA21 se concibe con orientación al proceso, a partir de la mayor o menor presencia de los elementos que Ferrero (2004) propone como definitorios de un enfoque orientado al proceso de desarrollo y que han sido expuestos en el Capítulo 3.

### **7.1 ESTRUCTURA DE ANÁLISIS ADOPTADA**

El análisis se ha estructurado en tres niveles interrelacionados:

- (i) el cuerpo teórico caracterizado: desarrollo humano sostenible, gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible y enfoque de proceso de desarrollo;
- (ii) la Agenda 21 Local como elemento procedimental: cuerpo metodológico concretado en la metodología SCP/LA21;
- (iii) y la componente empírica (estudio de caso de la ciudad de Arequipa).

A partir de esta estructura se pretende responder a las siguientes preguntas generales:

¿Favorece la metodología SCP/LA21 el desarrollo de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible?

¿En qué medida la metodología SCP/LA21 concibe una planificación orientada al proceso de desarrollo?

Es decir, la evaluación llevada a cabo en este capítulo se orienta al cumplimiento del segundo objetivo propuesto en la investigación, “generar un marco analítico que permita examinar las metodologías de Agenda 21 Local desde la perspectiva de la gobernanza democrática” y tiene al mismo tiempo la pretensión de contribuir al contraste de las hipótesis enunciadas en la Introducción del presente documento.

Siendo el objetivo central de la investigación el estudio de metodologías de Agenda 21 Local, se decide no analizar los procesos Agenda 21 Local de forma genérica (es decir, se opta por centrarse principalmente en la variable metodológica). No obstante, consideramos necesario valorar otros elementos no vinculados directamente con la componente metodológica para una mayor comprensión del impacto de ésta, tal y como fue abordado en el capítulo anterior al considerar los factores endógenos y exógenos de un proceso Agenda 21 Local.

El eje principal sobre el cual gira el análisis y la discusión en el presente capítulo se dirige a identificar cómo la metodología SCP/LA21 incorpora o tiene en cuenta las variables propuestas en el marco teórico como **definitorias del desarrollo humano sostenible, la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible y el enfoque de proceso de desarrollo**. Será objeto entonces del Capítulo 8 valorar de qué forma podría la metodología SCP/LA21, y por extensión, cualquier metodología de AG21L, incorporarlos o contribuir a tenerlos en consideración.

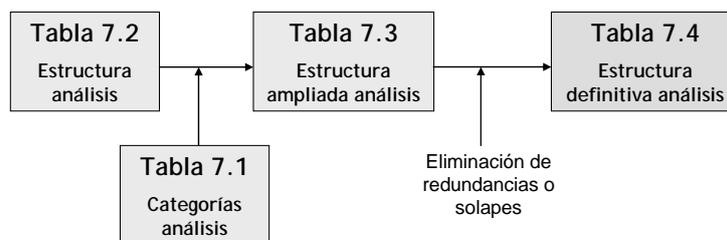
El análisis se realiza cruzando los conceptos definidos en el marco teórico (Bloque I) con la metodología SCP/LA21 y con los principales resultados observados en el estudio de caso. Ha sido necesario, pues, categorizar los conceptos teóricos de forma que fuera posible sistematizar el análisis, categorización que se muestra en la Tabla 7.1. Las categorías de análisis de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible son las propuestas por el PNUD (1997), aunque introduciendo la agrupación que Graham et al. (2003) realizan sobre cinco de las anteriores, de forma que la eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta se engloban en la dimensión denominada desempeño, al tiempo que la equidad y el estado de derecho se aúnan en la dimensión acuñada justicia.

Los ejes de análisis incorporados en la Tabla 7.1 son imprescindibles para responder a las preguntas planteadas en la Tabla 7.2, que recoge la estructura de análisis cruzado ‘marco teórico vs metodología SCP/LA21 y caso de estudio’. La Tabla 7.3 es el agregado de las categorías de análisis particulares de la tabla 7.1 y de las preguntas fundamentales situadas en la tabla 7.2.

La categorización que se creó en un primer momento (tabla 7.1), fue posteriormente revisada y sometida a criba, para evitar el análisis de elementos redundantes (que se muestran en color azul en la tabla 7.3)<sup>512</sup>. Teniendo en cuenta los objetivos de la presente tesis doctoral, primaba el análisis de las metodologías de Agenda 21 Local desde la perspectiva de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible y del enfoque de proceso de desarrollo. Por tanto se optó por eliminar del análisis, tanto en lo referido al concepto de desarrollo humano sostenible como en lo concerniente a planificación estratégica, las categorías o variables que presentaban solape con la gobernanza y el enfoque de proceso. Esto dio lugar a la generación de otro esquema que, si bien incompleto desde un punto de vista teórico, permite por otro lado optimizar los esfuerzos al centrar el análisis en las variables o categorías coincidentes (y definitorias al mismo tiempo de la gobernanza para el desarrollo humano sostenible y del enfoque de proceso de desarrollo). Este esquema ha sido denominado “Estructura definitiva de análisis” y se recoge en la Tabla 7.4.

La siguiente figura expresa de forma gráfica la relación existente entre las tablas mencionadas, de forma que se clarifique el proceso de conformación de las mismas y se justifique su elaboración.

Fig. 7.1.: Proceso de construcción y definición de categorías de análisis



Fuente: elaboración propia

<sup>512</sup> Teniendo en cuenta, entre otros, los análisis llevados a cabo en el Capítulo 2, apdos. 2.2.3 y 2.3.3, que correlacionan las dimensiones de la gobernanza democrática y el desarrollo humano sostenible.

Tabla 7.1. Categorías de análisis

ASPECTO	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
Desarrollo Humano Sostenible a nivel local	1.- Enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medioambiente. 2.- Desarrollo centrado en la persona y su entorno particular ( <i>seguridad, equidad, cooperación, empoderamiento, sostenibilidad</i> ) 3.- Nuevas formas de participación y toma de decisiones. 4.- Subsidiariedad y Responsabilidad compartida. 5.- Transparencia y rendición de cuentas. 6.- Relaciones de partenariado. 7.- Aproximación sistémica y visión holística. 8.- Equidad y Justicia, intra e intergeneracional. 9.- Visión a largo plazo/estratégica. 10.- Proceso de aprendizaje.
Gobernanza Democrática Local para el DHS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación</li> <li>- Rendición de cuentas</li> <li>- Visión Estratégica</li> <li>- Transparencia</li> <li>- Orientación al consenso</li> <li>- Eficacia, Eficiencia y</li> <li>- Capacidad de respuesta</li> <li>- Equidad y Estado de derecho</li> </ul>
Participación	Preguntas basadas en el esquema de evaluación de la participación expuesto en el Capítulo 2. Necesario evaluar, entre otros aspectos: a) <b>Espacios de participación:</b> cerrados, invitados o conquistados b) <b>Niveles participación</b> (tomaremos la propuesta de Wilcox, 1994): Información, consulta, decisión conjunta, actuación conjunta y apoyo a iniciativas independientes. c) <b>Sujetos:</b> a título individual o grupal, grado de representatividad y pluralismo, d) <b>Mecanismos:</b> cómo se lleva a cabo (métodos empleados) e) <b>Momentos:</b> si es participación puntual o por eventos o continua Al final todo ello debe permitirnos apreciar si la <b>finalidad</b> de la participación es de tipo pragmático, normativo o substantivo.
Rendición de cuentas	Respecto a <sup>513</sup> la componente <i>answerability</i> : - Existencia de <b>procedimientos abiertos y sistemáticos de consulta pública</b> sobre las políticas locales (derecho a obtener respuesta - <b>Procedimientos informativos</b> existentes acerca de las acciones del sector público Respecto a la componente <i>enforceability</i> : - Existencia o no de <b>mecanismos de seguimiento y evaluación</b> - <b>Medidas para remediar problemas</b> de rendición de cuentas
Enfoque de proceso de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ orientación al <u>aprendizaje</u>;</li> <li>▪ <u>diseño emergente</u> y que se perfila <u>de abajo hacia arriba</u></li> <li>▪ asunción de la <u>incertidumbre</u>: <u>flexibilidad y adaptabilidad</u>;</li> <li>▪ promoción de la <u>participación</u>, <u>búsqueda deliberativa y concertada</u> de soluciones y <u>toma de decisiones democrática</u>;</li> <li>▪ generación o aumento de <u>capital social</u>, conocimiento y <u>construcción de capacidades</u>;</li> <li>▪ incorporación de la <u>dimensión ecológica</u> en la toma de decisiones.</li> </ul>
Planificación estratégica urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- visión a largo plazo y compartida</li> <li>- visión integral de la realidad urbana</li> <li>- énfasis en el entorno (necesidad de considerar la influencia de factores externos);</li> <li>- flexibilidad y dinamismo en las decisiones;</li> <li>- participación de todos los actores locales</li> <li>- orientación a la acción</li> <li>- aceptación de la incertidumbre</li> </ul>

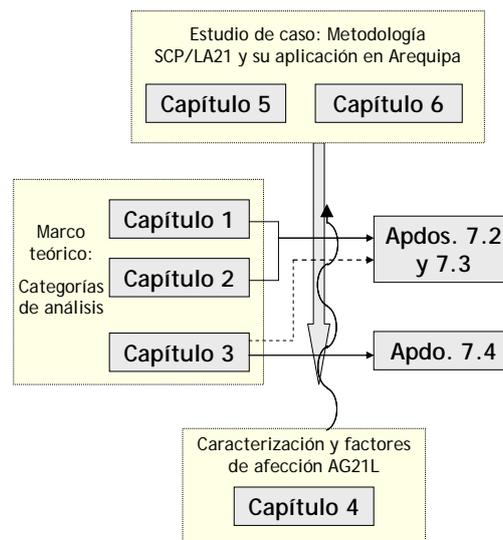
Fuente: elaboración propia

<sup>513</sup> No se incluyen en el análisis, aunque son elementos relevantes de la rendición de cuentas democrática, el referido a la capacidad de participar para elegir democráticamente al gobierno local, los relacionados con el derecho de libertad de expresión y de asociación y los que se refieren a la integridad personal y profesional en el sentido de evitar abusos y corrupción.

A pesar de que el análisis y discusión se realizan según la estructura definida anteriormente, a nivel de exposición de resultados la redacción se llevará a cabo en continuo, intercalando en el análisis de la metodología SCP/LA21 como propuesta metodológica lo observado en la experiencia de Arequipa. La metodología SCP/LA21 fue descrita en el Capítulo 5 y el estudio de caso de Arequipa, en el Capítulo 6. Respecto a la metodología SCP/LA21, la actividad de Formulación de Estrategias y Planes de Acción se integrará en los Grupos de Trabajo, por ser ésta una función desarrollada en el seno de estos grupos. El caso de estudio no ilustrará cómo ha sido la experiencia práctica de algunas de las actividades de la metodología, ya que no se ha llegado a la implementación de acciones.

Los Capítulos 1 y 2 serán la base de trabajo para los análisis de la metodología SCP/LA21 que se muestran en los apartados 7.2 y 7.3. El Capítulo 3 de la memoria de la presente tesis doctoral será empleado de forma transversal a lo largo de toda la discusión sobre la metodología SCP/LA21, al ser una aportación teórica referida al ámbito de la planificación. Los aspectos concernientes al enfoque de proceso de desarrollo cobrarán mayor protagonismo al realizar el análisis que queda recogido el apartado 7.4. El capítulo 4 proporcionará la plataforma para caracterizar la AG21L, e incorporará de forma transversal en el análisis los factores endógenos y exógenos de influencia en la Agenda 21 Local.

Fig. 7.2.: Contribución de cada capítulo al análisis de la metodología SCP/LA21



Fuente: elaboración propia

Tabla 7.2: Estructura de análisis

ASPECTOS GENERALES	Desarrollo humano sostenible (DHS) a nivel local	Gobernanza democrática local para el DHS (GDL-DHS)	Enfoque de planificación
ASPECTOS CONCRETOS →	Dimensiones del DHS	Dimensiones de la GDL-DHS. Caracterización de la participación, de la rendición de cuentas y de la visión estratégica.	Enfoque proceso y Modelo de interacción Intervenciones. Planificación estratégica urbana
Metodología SCP/LA21	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Fomenta estos principios la metodología SCP/LA21? ¿De qué forma?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Cómo concibe la metodología SCP/LA21 la participación y la rendición de cuentas?</li> <li>-¿Qué enfoque de la participación y la rendición de cuentas fomenta el SCP/LA21?</li> <li>-¿Es favorable la metodología SCP/LA21 a la promoción de la GDL-DHS?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Qué elementos del enfoque de proceso de desarrollo incorpora la metodología SCP/LA21 y cuáles no?</li> <li>-¿Han influido de alguna forma los planteamientos de la planificación estratégica urbana en el SCP/LA21?</li> </ul>
AG21L de Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Están los principios presentes en la AG21L de Arequipa? ¿De qué forma? ¿En la misma medida en las diferentes fases?</li> <li>-¿Qué principios cobran más relevancia en Arequipa y cuáles menos? ¿Por qué??</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Qué dimensiones de la GDL-DHS están presentes en la AG21L de Arequipa y cuáles no? ¿Qué elementos atribuibles a la metodología favorece que lo estén?</li> <li>-¿Cómo han sido la participación y la rendición de cuentas en la AG21L de Arequipa y qué influencia ha tenido el aparato metodológico?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Qué influencia han podido tener los enfoques metodológicos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Tabla 7.3: Estructura ampliada de análisis  
(en color azul se remarcan las variables coincidentes)

ASPECTOS GENERALES	DHS a nivel local	Gobernanza democrática local para el DHS (GDL-DHS)	Enfoque de planificación
<p>CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARTICULARES →</p>	<p>Dimensiones del DHS</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Enfoque integrado de las intervenciones, con especial atención a la población vulnerable, empoderamiento y su entorno particular (seguridad, equidad, cooperación, empoderamiento, sostenibilidad)</li> <li>2.- Nuevas formas de participación y toma de decisiones.</li> <li>3.- Subsidiariedad y responsabilidad compartida.</li> <li>4.- Transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>5.- Relaciones de ciudadanía y visión holística.</li> <li>6.- Aproximación sistémica y visión intergeneracional.</li> <li>7.- Equidad y Justicia, intra e intergeneracional.</li> <li>8.- Visión a largo plazo/estratégica.</li> <li>9.- Proceso de aprendizaje.</li> <li>10.-</li> </ol>	<p>Caracterización participación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Espacios de participación: cerrados, invitados o conquistados</li> <li>•Niveles de participación: tomaremos la propuesta de participación, consulta, decisión conjunta, acción conjunta y apoyo a iniciativas independientes o grupales.</li> <li>•Sujetos: a título individual o grupal, grado de representatividad</li> <li>•Mecanismos: como se lleva a cabo (métodos empleados)</li> <li>•Momentos: si es puntual o por eventos o continua</li> </ul> <p>Dimensiones de la GDL-DHS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación</li> <li>-Rendición de cuentas</li> <li>-Transparencia</li> <li>-Orientación estratégica</li> <li>-Consenso</li> <li>-Eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta</li> <li>-Equidad y Estado de derecho</li> </ul>	<p>Enfoque proceso y Modelo de Interacción Intervenciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Orientación al aprendizaje: diseño emergente y que se perfila de abajo hacia arriba</li> <li>•Asunción de la responsabilidad: participación, búsqueda de soluciones y toma de decisiones democrática.</li> <li>•Generación o aumento de capital social, conocimiento y capacidades</li> <li>•Incorporación de la dimensión psicológica en la toma de decisiones.</li> </ul> <p>Caracterización rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Respecto a amovilidad: -Procedimientos abiertos y sistemáticos de consulta pública</li> <li>Informativos acerca de las cuentas</li> <li>Respecto a enforceability: -Mecanismos de seguimiento y evaluación</li> <li>-Medidas para remediar problemas de rendición de cuentas</li> </ul>
Metodología SCP/LA21	<p>¿Fomenta estos principios la metodología SCP/LA21? ¿De qué forma?</p>	<p>¿Cómo concibe la metodología SCP/LA21 la participación y la rendición de cuentas?</p> <p>¿Qué enfoque de la participación y la rendición de cuentas fomenta el SCP/LA21?</p> <p>¿Es favorable el enfoque SCP/LA21 a la promoción de la GDL-DHS?</p>	<p>¿Qué elementos del enfoque de desarrollo incorpora la metodología SCP/LA21 y cuáles no?</p> <p>¿Han influido de alguna forma los planteamientos de la planificación estratégica en el SCP/LA21?</p>
AG21L de Arequipa	<p>¿Están los principios presentes en la AG21L de Arequipa? ¿De qué forma? ¿En la misma medida en las diferentes fases?</p> <p>¿Qué principios cobran más relevancia en Arequipa y cuáles menos? ¿Por qué?</p>	<p>¿Qué dimensiones de la GDL-DHS están presentes en la AG21L de Arequipa y cuáles no?</p> <p>¿Qué elementos atribuibles a la metodología favorece que lo estén?</p> <p>¿Cómo han sido la participación y la rendición de cuentas en la AG21L de Arequipa y qué influencia ha tenido el aparato metodológico?</p>	<p>¿Qué influencia han podido tener los enfoques metodológicos?</p>

NOTA: Respecto a las variables de la planificación estratégica urbana, tomaremos el énfasis en el entorno' como elemento integrado en la aproximación sistémica y visión holística y la 'orientación a la acción' como elemento relacionado con la eficacia, por lo que todas las características de la planificación estratégica urbana quedarán recogidas de una forma u otra en el análisis del DHS, la GDL-DHS y el enfoque de proceso.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7.4: Estructura definitiva de análisis

ASPECTOS GENERALES	DHS a nivel local	Gobernanza democrática local para el DHS (GDL-DHS)		Enfoque de planificación	
<p><b>CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARTICULARES</b></p>	<p>Dimensiones del DHS</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medioambiente.</li> <li>4.- Subsidiariedad y Responsabilidad compartida.</li> <li>7.- Aproximación sistémica y visión holística.</li> </ol>	<p>Dimensiones de la GDL-DHS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación</li> <li>- Rendición de cuentas</li> <li>- Orientación al consenso</li> <li>- Visión Estratégica</li> <li>- Eficacia, Eficiencia y Capacidad de respuesta</li> <li>- Equidad y Estado de derecho</li> </ul>	<p>Caracterización participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios de participación cerrados. Invitados o consultados</li> <li>• Niveles participación (tomaremos la propuesta de Wilcox): Información, consulta, decisión conjunta, actuación conjunta y apoyo a iniciativas independientes</li> <li>• Sujetos: a título individual o grupal, grado de representatividad</li> <li>• Mecanismos: cómo se lleva a cabo (métodos empleados)</li> <li>• Momentos: si es participación puntual o por eventos o continua</li> </ul>	<p>Caracterización... rendición de cuentas</p> <p>Respecto a <i>answerability</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedimientos abiertos y sistemáticos de consulta pública</li> <li>- Procedimientos informativos acerca de las acciones del sector público</li> <li>- Mecanismos de seguimiento y evaluación</li> <li>- Medidas para remediar problemas de rendición de cuentas</li> </ul>	<p>Enfoque proceso y Modelo de interacción. Intervenciones orientadas al aprendizaje; diseño emergente y que se perfila de abajo hacia arriba</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• asunción de la <i>incertidumbre</i>: flexibilidad y adaptabilidad;</li> <li>• generación o aumento de capital social.</li> </ul>
<p>Metodología SCP/LA21</p>	<p>¿Fomenta estos principios la metodología SCP/LA21? ¿De qué forma?</p>	<p>¿Cómo concibe la metodología SCP/LA21 la participación y la rendición de cuentas?</p> <p>¿Qué enfoque de la participación y la rendición de cuentas fomenta el SCP/LA21?</p> <p>¿Es favorable el enfoque SCP/LA21 a la promoción de la GDL-DHS?</p>		<p>¿Qué elementos del enfoque de proceso de desarrollo incorpora la metodología SCP/LA21 y cuáles no?</p>	
<p>AG21L de Arequipa</p>	<p>¿Están los principios presentes en la AG21L de Arequipa? ¿De qué forma? ¿En la misma medida en las diferentes fases?</p> <p>¿Qué principios cobran más relevancia en Arequipa y cuáles menos? ¿Por qué?</p>	<p>¿Qué dimensiones de la GDL-DHS están presentes en la AG21L de Arequipa y cuáles no? ¿Qué elementos atribuibles a la metodología favorece que lo estén?</p> <p>¿Cómo han sido la participación y la rendición de cuentas en la AG21L de Arequipa y qué influencia ha tenido el aparato metodológico?</p>		<p>¿Qué influencia han podido tener los enfoques metodológicos?</p>	

Fuente: elaboración propia

## 7.2 SOBRE LA INTEGRACIÓN, LA VISIÓN HOLÍSTICA Y LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA: CÓMO SON CONTEMPLADAS EN LA METODOLOGÍA SCP/LA21

La discusión relativa a la capacidad que tiene la metodología SCP/LA21 de promover el desarrollo humano sostenible, se dirige a valorar en qué medida incorpora las dimensiones del desarrollo humano sostenible a nivel local mostrados en la tabla 7.1. Sin embargo, y en consonancia con la estructura de análisis definida, las dimensiones relativas a nuevas formas de participación y toma de decisiones, equidad y justicia, transparencia, rendición de cuentas y visión estratégica serán analizadas en el cruce con la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible. Los elementos relacionados con el desarrollo centrado en la persona que refuerza en mayor medida la metodología SCP/LA21 son los relativos a la cooperación y la adquisición de capacidades, que serán discutidos al analizar la interacción SCP/LA21 con el enfoque de proceso de desarrollo. La dimensión 'desarrollo centrado en la persona' consideramos que queda en cierta manera abordada al tratar los atributos de equidad y justicia, visión interdisciplinar del desarrollo y participación, y los anteriores sobre cooperación y adquisición de capacidades. La dimensión relaciones de partenariado será analizada también en el cruce con el enfoque de proceso de desarrollo, al ser un elemento caracterizador de un entorno con elevado capital social.

Por tanto, lo que se pretende en este apartado es analizar si la metodología SCP/LA21 fomenta: una visión integradora, interdisciplinar del desarrollo (que supere la tradicional inclinación hacia las cuestiones medioambientales); la subsidiariedad y responsabilidad compartida; y la aproximación sistémica y visión holística (de gran interrelación con la visión integradora).

ASPECTOS GENERALES	Desarrollo humano sostenible a nivel local
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARTICULARES	<u>Dimensiones del DHS</u> 1.- Enfoque integrado de las actuaciones, con especial atención a la protección del medioambiente. 4.- Subsidiariedad y responsabilidad compartida. 7.- Aproximación sistémica y visión holística.
Metodología SCP/LA21	– ¿Fomenta estos principios la metodología SCP/LA21? ¿De qué forma?
AG21L de Arequipa	– ¿Están los principios presentes en la AG21L de Arequipa? ¿De qué forma? ¿En la misma medida en las diferentes fases? – ¿Qué principios cobran más relevancia en Arequipa y cuáles menos? ¿Por qué?

### 2.1.2 Respecto al enfoque integrado de las actuaciones

*“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” [E15, 14-5-2007, la persona entrevistada trabaja en el gobierno local]*

La metodología SCP/LA21 fomenta los enfoques intersectoriales (al analizar problemáticas cuyo análisis y solución requieren de enfoques intersectoriales), introduce la visión de las afecciones del desarrollo en el medio ambiente y viceversa (lo cual es un primer paso para incorporar un enfoque de las actuaciones integrado, superando planteamientos puramente medioambientalistas), e incorpora elementos muy interesantes relacionados con el impulso de la dimensión socio-institucional del desarrollo humano sostenible: “comprender la relación bidireccional entre medio ambiente y desarrollo”, “el desarrollo y el fortalecimiento de la conectividad interinstitucional e intersectorial es una característica central de cada proyecto de ciudad SCP” (UN-HABITAT, 1999a, p. 97). Esta necesidad de conectividad se plantea necesaria pues “casi en todos los lugares del mundo, los sistemas de gobierno urbanos se organizan en burocracias tradicionales con líneas de comunicación y responsabilidad verticales y departamentos y secciones fragmentadas y altamente compartimentadas [...] Esta forma tradicional de estructura de gobierno está mal situada ante las complejas demandas del desarrollo urbano y la gestión medioambiental en el mundo moderno” (UN-HABITAT, 1999a, p. 97).

En relación al planteamiento o enfoque adoptado por UN-HABITAT y PNUMA, las premisas básicas son las siguientes (siguiendo a UN-HABITAT, 1999a, pp. 11 y 96), a partir de las cuales, y habiendo analizado dicho enfoque, se realizarán las oportunas observaciones<sup>514</sup>:

- “Las ciudades sostenibles son fundamentales para el desarrollo social y económico, son motores de crecimiento.
- La degradación medioambiental está causada principalmente por políticas de desarrollo y su implementación inapropiadas; por un crecimiento urbano mal planificado y gestionado que no considera de forma adecuada las restricciones y oportunidades del medio ambiente natural; por una infraestructura urbana inadecuada, y por una falta de coordinación y cooperación entre instituciones clave y grupos.

---

<sup>514</sup> La fecha de la publicación del que es el documento principal que recoge la esencia de la metodología SCP/LA21 es anterior a la integración de los enfoques metodológicos de los programas SCP y LA21. No obstante, consideramos de gran importancia su análisis, puesto que este documento no ha sido modificado desde que se elaboró (no ha habido posteriores versiones) y ha quedado constatada la elevada influencia del programa SCP en el enfoque SCP/LA21.

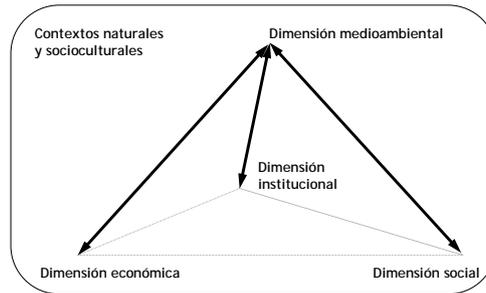
- La degradación ambiental afecta adversamente a la eficiencia económica y la equidad social y obstruye la contribución de las ciudades al desarrollo.
- la degradación ambiental no es inevitable; lo que se requiere es un enfoque de gestión proactivo construido sobre la comprensión de las complejas interacciones entre desarrollo y medio ambiente.
- Es un proceso que permite a los diferentes actores negociar las estrategias y buscar de forma colectiva las soluciones a los temas prioritarios de preocupación común”.

La ciudad sostenible para UN-HABITAT y PNUMA es principalmente la ciudad ecológicamente equilibrada, propugnando la participación ciudadana y procesos deliberativos, incluso la erradicación de las desigualdades y la pobreza. A pesar de estas valiosas contribuciones, **la metodología podría enriquecer su visión de la sostenibilidad** reforzando algunos aspectos de su planteamiento. Hacemos estas afirmaciones al constatar que los temas en que se centra el análisis son fundamentalmente de tipo medioambiental y contemplando el medio ambiente quizá desde una perspectiva de corte más utilitarista: “degradación ambiental que afecta a la eficacia económica y la equidad social [...]” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a); “el medio ambiente no es un fin en sí mismo - no 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 y UNEP, 1998, p. 9).

La **crítica principal**, desde la perspectiva de la sostenibilidad, de los programas SCP/LA21 y GEO Ciudades **radicaría en su orientación predominantemente ambiental** (Barton, 2006, p. 6), hecho que hemos tratado de representar gráficamente en la figura 7.3, haciendo uso de la propuesta de prisma de la sostenibilidad de Meadowcroft y colaboradores (2005). Podemos esquematizar esta interpretación resaltando mediante líneas de trazado más grueso las interacciones, de tipo bidireccional, sobre las que más se insiste desde la perspectiva de PNUMA y UN-HABITAT en los procesos SCP/LA21. Observamos cómo pivotan sobre la dimensión medioambiental, considerando de forma menos intensa los vínculos que se establecen entre las dimensiones económica, social e institucional.

La noción de sostenibilidad, de hecho, es interpretada de la siguiente forma: “Sostenibilidad significa que los recursos continuarán estando disponibles de forma renovable y económicamente viable, como resultado de una gestión medioambiental mejorada” (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 127). Partiendo del reconocimiento de la metodología sobre la complejidad de las cuestiones de sostenibilidad, deberían incorporarse de forma más explícita otros elementos centrales de la sostenibilidad, como es la erradicación de la pobreza (que sí aparece como un objetivo claro de los programas SCP y LA21), tratando de no confiar de forma tan plena en la gestión como la solución a la degradación medioambiental urbana.

Fig. 7.3. Interpretación de la sostenibilidad para UN-HABITAT y PNUMA



Fuente: elaboración propia sobre propuesta de Meadowcroft et al., 2005

A nivel metodológico también podemos comprobar esta circunstancia a través de varios ejemplos: el interés deliberado por centrarse en cuestiones medioambientales (aunque se analicen las interacciones con los aspectos de desarrollo), la voluntad de priorizar solamente unos pocos problemas medioambientales al inicio del proceso y, aunque coordinado, el trabajo mediante grupos de trabajo temáticos. Por un lado, a nivel de diagnóstico, el hecho de que en el apartado del marco de desarrollo del Perfil Urbano-Ambiental se incluyan solamente aquellos sectores de actividad que son importantes para entender el desarrollo urbano y su relación con el medio ambiente (aquellos sectores que tienen un mayor efecto en la gestión medioambiental urbana), supone ya una toma de postura que refleja una orientación más medioambientalista y puede afectar además al grado de representatividad de los actores, excluyendo a aquellos menos vinculados directamente con problemáticas de impacto en el medio ambiente urbano. UN-HABITAT y PNUMA lo definen explícitamente: “por ejemplo, las actividades sanitarias y educativas de la ciudad pueden ser significativas en términos de empleo y de valor para los ciudadanos, pero esas actividades no son muy importantes en términos de desarrollo físico urbano y tampoco en términos de uso o impacto sobre los recursos medioambientales” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 39). Así mismo se expresa: “puede haber muchas organizaciones comunitarias de base que son activas en la mejora de la vida y circunstancias de los pobres del medio urbano, pero probablemente sólo unas pocas se preocupan del medio ambiente urbano (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p. 60).

Consideramos que este mayor énfasis dado a la dimensión medioambiental del desarrollo humano sostenible obedece fundamentalmente a la visión y trayectoria histórica de trabajo de los dos organismos impulsores del SCP/LA21: UN-HABITAT y PNUMA. La vocación de ambos es la mejora de la calidad de vida de las personas (con mayor énfasis UN-HABITAT en los asentamientos urbanos y PNUMA en la protección de los recursos naturales), a partir del fortalecimiento de capacidades y

la mejora de la gestión ambiental. Es de destacar que ambos organismos han ido evolucionando en sus planteamientos e incorporando en su discurso y prácticas diversos temas transversales, según éstos han ido impulsándose a nivel internacional, pudiendo citar entre ellos la gobernanza democrática.

Por otro lado, si atendemos a la propuesta de diagnóstico según la metodología GEO Ciudades, nos surge la siguiente pregunta: ¿qué aporta a nivel de diagnosis del contexto local el Informe GEO respecto al Perfil Urbano-Ambiental? Observamos que, aunque el Informe GEO incorpora un enfoque de análisis diferente (más sistemático), la principal preocupación gira en torno a los impactos sobre el medio ambiente, interpretando que una degradación de éste afectará al desarrollo: “Esta sección [estado del medio ambiente] es el núcleo central del Informe GEO Ciudades y es en torno a los factores relativos a la presión, del impacto y de las respuestas de la matriz PEIR que encuentran su razón de ser en esta metodología” (PNUMA et al, 2002, p. 66). A modo de ejemplo, la constatación de pobreza urbana es contemplada por la importancia que tiene desde el punto de vista de la influencia ejercida sobre la ocupación de suelo y el uso no regulado de determinados recursos; no se analiza como un elemento en sí de insostenibilidad (existencia de desigualdad, pobreza, inequidad) sobre el cual deban elaborarse políticas de desarrollo.

El caso de Arequipa, como hemos expuesto, cuenta entre las diversas particularidades en su aplicación de la metodología SCP/LA21 la sustitución del Perfil Urbano-Ambiental, como documento que sintetiza el diagnóstico de la ciudad, por el Informe GEO. La circunstancia especial a este respecto es que se trata de la primera vez que UN-HABITAT y PNUMA colaboran a este nivel en el marco de los programas SCP/LA21, por lo que probablemente su empleo responde a la propia definición de la Estrategia Urbano-Ambiental para la región de América Latina y Caribe, que como vimos pretendía aprovechar las fortalezas de ambos organismos. No disponemos de elementos suficientes para dilucidar si la metodología GEO aporta una mejora sustancial al proceso de diagnosis (y en general a todo el proceso Agenda 21 Local) respecto al Perfil Urbano-Ambiental. Lo único que hemos podido constatar es que la metodología GEO Ciudades ha sido valorada en la experiencia de Arequipa como muy útil para la elaboración del diagnóstico de la ciudad, permitiendo la incorporación de opiniones regionales y nacionales, así como intersectoriales, en el informe fruto del proceso de diagnosis. Su desarrollo ha encajado con la filosofía de la metodología SCP/LA21, aunque algunas circunstancias durante este período (desde la dificultad de obtener información hasta las desavenencias entre el socio técnico local y la MPA) retrasaron en exceso la elaboración del Informe GEO, provocando cierta desmotivación entre los participantes. En relación a estas dificultades, la metodología GEO debería incorporar mecanismos para ayudar en la gestión de

conflictos, lo cual hubiera sido de utilidad para evitar la demora de un año en que se incurrió.

Atendiendo a otras actividades del proceso SCP/LA21, la elección de unos pocos temas para la conformación de los Grupos de Trabajo (en aras de la eficacia y la eficiencia), habitualmente en torno a problemáticas de tipo medioambiental, dificulta adoptar una visión integral de la sostenibilidad y puede conducir a la elaboración de planes de acción sectoriales. Podemos observar, a su vez, cómo en Arequipa la mayor orientación hacia los temas medioambientales se ha visto reforzada, tanto por el recorrido histórico de la ciudad (que ya contaba con antecedentes de gestión ambiental urbana desde la década de 1990), como por la metodología SCP/LA21.

Sin embargo, esta tendencia a la sectorialidad que favorece el desarrollo de los Grupos de Trabajo contrasta con la propuesta de un **Marco de Gestión Estratégica Urbana (SUMF)**, como elemento que busca la coherencia entre estrategias y, por consiguiente, favorece la intersectorialidad. Se trata, sin duda, de **una de las aportaciones de la metodología SCP/LA21 más relevantes**, por cuanto se concibe como un conjunto de orientaciones, reglas y principios (es decir, no un plan rígido) para orientar el desarrollo de la ciudad mediante la agregación y reconciliación de las estrategias analizadas, elegidas y elaboradas por los Grupos de Trabajo. Tal y como fue descrito en el Capítulo 5, el SUMF se divide en tres partes: análisis espacial, acuerdos institucionales y estrategias y proyectos, lo que en conjunto constituye un marco institucional para la planificación y la gestión del desarrollo local que posibilita la asunción de compromisos y la movilización de recursos. La experiencia de Arequipa no arroja ninguna conclusión relevante al respecto, puesto que el avance del proceso no ha permitido llegar a definir el SUMF. Lo que sí podemos afirmar es que la propuesta del SUMF no ha sido tomada en cuenta desde el inicio del proceso lo cual, de haber sido así, favorecería a nuestro entender una mayor conectividad entre las acciones de los diferentes Grupos de Trabajo.

Además de lo expuesto, es necesario también mencionar otras cuestiones que, aunque tienen una fuerte conexión con el desarrollo centrado en la persona como objetivo del desarrollo humano sostenible (equidad, por ejemplo), forman parte del enfoque integral que debe promover el desarrollo humano sostenible. A pesar de encontrarse entre los objetivos de los programas SCP/LA21 la reducción de las desigualdades, como aspecto a superar para el tránsito hacia la sostenibilidad, **no se manifiestan de forma explícita en la metodología pautas, mecanismos o herramientas que permitan tener en mayor consideración las cuestiones de pobreza, equidad, relaciones de poder, etc., para combatirlas**. Recordemos cómo uno de los objetivos planteados en los programas SCP/LA21 (ver cuadro 5.1, Capítulo 5) era explícitamente “reducir la pobreza promoviendo un acceso más sostenible a los recursos y a los servicios medioambientales”. En consonancia con la orientación más medioambientalista, pero adoptando una concepción

multidimensional de la pobreza, se valora como limitación para el desarrollo la existencia de un entorno degradado ambientalmente<sup>515</sup>. Sin embargo, a nivel metodológico apenas hay alusiones a los temas de pobreza: las guías metodológicas no transmiten la necesidad de adoptar este valor como orientador de políticas de sostenibilidad, como elemento a tomar en cuenta en los procesos de toma de decisiones en que se incurran (priorizar por ejemplo temáticas de análisis más relacionadas con la justicia, priorizar estrategias y acciones en los planes de acción que contribuyan a erradicar la pobreza, etc.). En concreto, la metodología GEO Ciudades interpreta la pobreza como generadora de presión sobre el medio ambiente. Tampoco se ofrecen pautas para la incorporación en el proceso de (o bien trabajo específico con) grupos vulnerables o excluidos. Como valoraremos posteriormente, es especialmente dificultosa la participación activa de estos colectivos por numerosas razones, aunque dicha participación no fuera interpretada desde la perspectiva del poder.

Todo ello contrasta con que, en la metodología, la Consulta Urbana sí tiene prevista en su organización la inclusión en el debate y trabajo de las cuestiones de pobreza y de género<sup>516</sup>. En concreto, como puede deducirse de UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 41, se resalta la importancia de introducir en las sesiones plenarias y espacios de trabajo a ponentes que introduzcan temáticas transversales, favoreciendo un mayor protagonismo de estos aspectos en las temáticas a analizar y en los procesos de toma de decisión. Este principio del desarrollo humano sostenible es especialmente relevante en el caso de estudio de Arequipa, puesto que como expusimos en el Capítulo 6, además de las amenazas que se ciernen sobre los recursos naturales y sobre la calidad de vida de los ciudadanos de la ciudad, se constata un aumento progresivo de la pobreza urbana. Pero en el Informe GEO Arequipa (MPA, 2005), en el capítulo de descripción de la ciudad, no se citan problemáticas sociales; la pobreza es contemplada como factor de presión en el capítulo dedicado a las presiones sobre el medio ambiente. Una de las razones de que sus problemáticas no fueran priorizadas de forma más explícita (especialmente para el colectivo AUPA) ha podido ser que la participación efectiva de actores excluidos o pobres ha sido realmente dificultosa. La incorporación de la pobreza en la caracterización de la ciudad podría haberse favorecido, en cambio, empleando la estructura del Perfil Urbano-Ambiental (ver UN-HABITAT y UNEP, 1999, p. 36).

A pesar de las objeciones expuestas podemos afirmar, no obstante, que la metodología SCP/LA21 introduce una nueva visión de las problemáticas de corte

---

<sup>515</sup> Aunque desde la metodología GEO Ciudades se plantea la pobreza según la perspectiva de privación de bienes y servicios básicos.

<sup>516</sup> En las guías metodológicas sobre los Grupos de Trabajo y la Institucionalización del proceso, la presencia de la pobreza o las cuestiones de género sin embargo es prácticamente inexistente.

medioambiental en medio urbano. En líneas generales lo que percibimos es que, a nivel de principios, en la metodología SCP/LA21 sí hay una visión integral del desarrollo humano sostenible, pero al descender a nivel práctico u operativo, deberían introducirse más mecanismos o herramientas para su efectiva materialización. Muchos de los entrevistados afirman que, gracias este enfoque, han adquirido una mayor comprensión de los problemas que experimentaban y de la necesidad de abordar su análisis y solución de manera interdisciplinar. Tanto el Informe GEO Arequipa, como los Planes de acción de campaña y movilidad muestran una evolución de la interpretación de los problemas urbano-ambientales más sistémica y analítica que la visión percibida de dichos problemas en la etapa de 1999-2002<sup>517</sup>. También un aspecto de gran importancia que se resalta en la metodología es la búsqueda de coherencia entre estrategias, de forma que se eviten solapes o conflictos entre las mismas o con otros temas no tratados directamente (la agregación de estrategias, recordemos, conduciría a la elaboración de un Marco de Gestión Estratégica Urbana). En consonancia con el planteamiento que se adopta, la integración de estrategias debería tratarse con más fuerza en la metodología.

### 2.1.3 Respeto a la subsidiariedad y responsabilidad compartidas

La metodología SCP/LA21 apuesta claramente por los procesos de descentralización, de aumento de la autonomía de los gobiernos locales, de coordinación de las diferentes realidades regionales, comarcales, locales (integración vertical) y de cooperación entre sectores en el seno de municipios e instancias supramunicipales (integración horizontal)<sup>518</sup>. Como pudimos observar en el cuadro 5.1 del Capítulo 5, entre las características de los programas SCP y LA21 se encuentran precisamente:

- La movilización y el fortalecimiento de las capacidades locales para planificar, coordinar y gestionar el desarrollo local sostenible, a través de relaciones de partenariado;
- el fomento explícito de la descentralización para devolver poder y responsabilidad a la escala local, promoviendo la cooperación ciudad-ciudad descentralizada. En concreto, fortaleciendo partenariados entre ciudades del Norte y del Sur.

---

<sup>517</sup> No obstante hay que destacar que el PEAM y el PDAM introdujeron un importante cambio de perspectiva, como expusimos en el Capítulo 6, puesto que incorporaron planteamientos del proceso AG21L que discurría en paralelo y elementos ligados a un enfoque de planificación estratégica.

<sup>518</sup> Un aspecto importante en los programas SCP y LA21 será la búsqueda de concertación entre gobiernos a diferentes niveles y las estrategias de trabajo de UN-HABITAT/PNUMA a nivel país y regional.

Por un lado, a nivel metodológico, el inicio del proceso SCP/LA21 supone identificar e involucrar a los actores considerados más relevantes en materia urbano-ambiental. El interés manifiesto es incorporar a actores del ámbito supramunicipal. En concreto, el desarrollo de los programas SCP/LA21 se basa en la creación de una estrategia a nivel nacional/estatal que sirva de soporte a las acciones que puedan llevarse a cabo a escala local. Este primer paso requiere el compromiso de instituciones de la órbita gubernamental nacional, encargadas del sector urbano y del medio ambiente (en el caso de Arequipa, los socios nacionales de la Estrategia Urbano-Ambiental eran el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Consejo Nacional del Ambiente y el Instituto Nacional de Defensa Civil). Aunque ésta no es garantía de implicación de las instituciones involucradas ni de una descentralización real (ya fue expuesto en el cuadro 6.8 del capítulo anterior la necesidad de marcos legales, regulatorios y presupuestarios en esta materia), sin duda la implicación de socios nacionales ayuda en el desarrollo de la AG21L a escala local: se favorece el diálogo, se comprenden las limitaciones del ámbito supralocal para apoyar el desarrollo local y, al mismo tiempo, las oportunidades que de estos niveles superiores puede aprovechar el ámbito local.

En cuanto a la corresponsabilidad o responsabilidad compartida, el planteamiento general del SCP/LA21 es hacer partícipe a todos los actores, en el sentido de la necesidad de que todos asuman su nivel de responsabilidad respecto a las problemáticas urbanas. En estrecha conexión con la rendición de cuentas, en la metodología deberían sin embargo contemplarse más mecanismos que refuercen en los actores el sentido de responsabilidad ante las cuestiones de sostenibilidad<sup>519</sup>.

En la metodología se insiste principalmente en la responsabilidad y compromiso que deben tener los participantes con el proceso Agenda 21 Local, especialmente el propio gobierno local y los integrantes de los Grupos de Trabajo, así como en la necesidad de movilización de recursos compartida. En la experiencia de Arequipa, el grado de responsabilidad para con el proceso fue limitado. Por un lado, y debido básicamente a que los coordinadores contaban con un exceso de carga de trabajo, el socio técnico GEA Desarrollo tuvo que asumir la coordinación de los dos Grupos de Trabajo. Por otro lado, apenas hubo movilización de recursos por parte de los actores locales que complementara las aportaciones de UN-HABITAT y PNUMA.

---

<sup>519</sup> Rendición de cuentas en el sentido siguiente: la rendición de cuentas supone capacidad para llevar a cabo una acción y obligación de conceder explicaciones sobre las acciones llevadas a cabo (Newell y Bellour, 2002). El sentido de responsabilidad personal e institucional influye profundamente en esa capacidad de respuesta.

#### 2.1.4 Respeto a la aproximación sistémica y visión holística

Muy en consonancia con el principio relativo al enfoque integrado se encuentran la aproximación sistémica y la visión holística. En este sentido, **valoramos como positiva la contribución de la metodología SCP/LA21, por cuanto considera la complejidad de la ciudad como ecosistema y la interdependencia de los sistemas socioeconómico, medioambiental, institucional y político:** “la mayoría de temas ambientales se explican mediante una compleja cadena de relaciones causa-efecto y manifiestan un fuerte elemento de conectividad intersectorial que necesita ser entendida de forma holística” (UN-HABITAT, 2004b, p. 20).

Esto se refleja a nivel metodológico en la adopción de un enfoque intersectorial y multidisciplinar para el análisis y resolución de problemas, como ha sido expuesto anteriormente. En el caso de Arequipa esta aproximación sistémica ha sido especialmente visible en la elaboración del Informe GEO, por ser herramienta para la diagnosis global de la ciudad. En menor medida en los Grupos de Trabajo o en la Consulta Urbana, aunque éstos han constituido espacios para el diálogo intersectorial (sector público, privado y sociedad civil de diferentes ámbitos) y a diferentes niveles (local, regional y nacional).

Sin embargo, por lo que respecta a la adopción de una visión holística o de conjunto, sería deseable profundizar más en la interpretación de las dinámicas global-local. Realizamos esta afirmación al constatar que no se introduce la reflexión manifiesta sobre la complejidad de las interacciones desarrollo-medio ambiente en el contexto de la globalización (acciones ajenas que inciden en el medio ambiente urbano o efectos en lugares lejanos producidos por el desarrollo de la ciudad, por ejemplo). La interpretación de los recursos medioambientales solamente tiene en cuenta aquellos de carácter local, por lo que no se visualiza una conexión más fuerte entre el desarrollo urbano (especialmente de grandes urbes) y fenómenos como la globalización, de elevada influencia mutua. Desde el propio UN-HABITAT se reconoce la necesidad de considerar estas interrelaciones: “el mayor desafío continúa siendo la localización de los procesos de desarrollo, la estimulación de las comunidades locales y su sentido de pertenencia y el equilibrio entre lo local y lo global, con procesos de toma de decisión llevados a cabo en el nivel local” (Verschure and Tuts, 2004, p. 247).

El interés por los aspectos globales solamente ha podido apreciarse en la metodología GEO Ciudades (PNUMA et al, 2002, p. 59 y p. 61) y en la evaluación de las experiencias del Programa LA21 siendo, en este caso, la promoción de partenariados entre ciudades del Norte y las ciudades del Sur acogidas al Programa LA21 un elemento de gran interés que favorece la conexión global-local.

En la experiencia de Arequipa no se percibe entre los entrevistados la existencia de reflexión sobre esta conexión de lo global con lo local, aunque sí se interpreta la

Agenda 21 Local como un instrumento que pretende materializar en el nivel local los grandes objetivos de sostenibilidad definidos a una escala mayor.

### 7.3 CONTRIBUCIÓN DE LA METODOLOGÍA SCP/LA21 A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE.

Podemos afirmar que, aun con ciertas limitaciones, la metodología SCP/LA21 es una potente herramienta para la promoción de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible. Los elementos que permiten realizar esta afirmación se expondrán a continuación, tratando de que este análisis sirva para clarificar tanto los aspectos conceptuales como los operativos de esta metodología. También mostraremos aquellas debilidades que hemos identificado como limitadoras de una plena promoción de la gobernanza urbana. La discusión otorgará mayor protagonismo (y por tanto, mayor extensión) a las dimensiones participación y rendición de cuentas, dados los objetivos de la presente investigación.

Recordemos, como vimos en el Capítulo 2, que para que la gobernanza democrática local contribuya al desarrollo humano sostenible, ésta debe orientarse a que se establezcan las circunstancias políticas, legales, económicas y sociales que permitan, entre otros objetivos, reducir a pobreza, generar empleo, proteger el entorno natural o fomentar el avance de la mujer. Ello supone que el desarrollo de las capacidades que requiere la gobernanza para desarrollo humano sostenible debe basarse en los fines que persigue este último y que hemos conceptualizado en la presente investigación.

Es necesario hacer constar que la incorporación de la gobernanza como elemento necesario para promover el desarrollo humano sostenible, se introduce en la metodología SCP/LA21 a nivel conceptual (de forma explícita) a partir de la puesta en marcha de la Campaña Global de Gobernanza Urbana en el año 2000<sup>520</sup>. Es decir, hasta ese momento los principios de la gobernanza impregnaban el planteamiento metodológico, pero no de manera formal y manifiesta. Es a partir de la propuesta que UN-HABITAT realiza de siete principios normativos de la buena gobernanza, que este concepto aparece claramente reflejado en la documentación.

---

<sup>520</sup> Para más información sobre la campaña, se recomienda la lectura de UN-HABITAT (2002).

ASPECTOS GENERALES	Gobernanza democrática local para el DHS (GDL-DHS)		
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARTICULARES	<u>Dimensiones de la GDL-DHS</u> - Participación - Rendición de cuentas - Transparencia - Orientación al consenso - Visión Estratégica - Eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta - Equidad y Estado de derecho	<u>Caracterización participación</u> - Espacios de participación: cerrados, invitados o conquistados - Niveles participación (tomaremos la propuesta de Wilcox): Información, consulta, decisión conjunta, actuación conjunta y apoyo a iniciativas independientes - Sujetos: a título individual o grupal, grado de representatividad - Mecanismos: cómo se lleva a cabo (métodos empleados) - Momentos: si es participación puntual o por eventos o continua	Respecto a <i>answerability</i> : - Procedimientos abiertos y sistemáticos de consulta pública - Procedimientos informativos acerca de las acciones del sector público  Respecto a <i>enforceability</i> : - Mecanismos de seguimiento y evaluación - Medidas para controlar abusos y corrupción - Medidas para remediar problemas de rendición de cuentas - Mecanismos para fomentar la integridad personal y profesional
Metodología SCP/LA21	- ¿Cómo concibe la metodología SCP/LA21 la participación y la rendición de cuentas? - ¿Qué enfoque de la participación y la rendición de cuentas fomenta el SCP/LA21? - ¿Es favorable el enfoque SCP/LA21 a la promoción de la GDL-DHS?		
AG21L de Arequipa	- ¿Qué dimensiones de la GDL-DHS están presentes en la AG21L de Arequipa y cuáles no? ¿Qué elementos atribuibles a la metodología favorece que lo estén? - ¿Cómo han sido la participación y la rendición de cuentas en la AG21L de Arequipa y qué influencia ha tenido el aparato metodológico?		

### 7.3.1 Respeto a la participación

*“Yo creo que es claro que en todo proceso participativo, si las instituciones son instituciones amigas está bien, porque tú tienes una especie de ‘aliados’: sabes que van a participar, van a contribuir y van a ir. Pero creo que los grupos no pueden ser solamente grupos de amigos. Tienen que ser grupos diversificados y representativos. Quizás, una de las cosas que puede haber pasado es que siempre contamos con los actores más cercanos, siempre contamos con aquellos que van a apoyar el proceso, de repente aquellos que no van a ser muy conflictivos, y no se hizo un análisis de actores, pienso que lo que se hizo fue conseguir, mejor dicho, llamar a aquellos actores que siempre participaban en los grupos de trabajo que había. Que está bien, porque son personas colaboradoras, pero creo que debieron llamarse a otros actores” [E1, 29-3-2007, la persona entrevistada es miembro de la sociedad civil con alta implicación en el proceso]*

Hablar de participación en el marco de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible (planteada, en concreto, desde procesos Agenda 21 Local) significaba entre otras cosas, como expusimos en el Capítulo 2, que los ciudadanos tienen voz en los procesos de toma de decisión, ya sea de forma directa o a través de las instituciones legitimadas (PNUD, 1997). 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 y sostenible, en el intento de las personas por ganar control sobre los procesos que condicionan sus vidas” (Leal y Opp, 1998/99, pp. 7-8).

Esto supone, desde el enfoque adoptado, que tanto la participación como los procesos de toma de decisión se enmarcan en sistemas democráticos, donde la participación primaria comprende la posibilidad de ejercer el derecho a voto. Pero no siendo la única forma posible de materializar la democracia (en ese sentido hablábamos de un enriquecimiento de la democracia representativa a través de diversas formas de democracia participativa).

Por tanto, la participación a escala local requiere en un primer estadio de mecanismos que promuevan democracias representativas locales fuertes, a través de elecciones municipales justas, libres e inclusivas. Pero también procesos de toma de decisión participativos, donde se reconozca el capital cívico, especialmente de los colectivos más desfavorecidos y habitualmente excluidos. Según expone UN-HABITAT (2002), podemos valorar el nivel y calidad de la participación según ésta favorezca la calidad de la gobernanza: donde la gobernanza local esté democratizando, los gobiernos locales serán progresivamente más participativos, transparentes y responsables con su población<sup>521</sup>.

### 7.3.1.2.- Espacios de participación

*“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. (...)” [E25, 6-6-2007, agricultor]*

Tomando la propuesta de Gaventa (2005) expuesta en el Capítulo 2, sobre las oportunidades, momentos y canales donde los ciudadanos pueden actuar para afectar potencialmente a las políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan a sus vidas e intereses, **valoramos los espacios de participación que fomenta la metodología SCP/LA21 y que facilita en la práctica la metodología, como predominantemente invitados.** Es decir, la iniciativa de la participación es

---

<sup>521</sup> Se trata de una interpretación más bien unidireccional de la rendición de cuentas en el ámbito público (rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos y resto de agentes e instituciones), aunque absolutamente necesaria en el marco de sistemas democráticos (rendición de cuentas de quienes están legitimados para representar a los ciudadanos). Pero como ya expusimos, es extremadamente complejo promover y aplicar mecanismos para la rendición de cuentas “de abajo a arriba”.

institucional (principalmente del sector público), buscando la legitimación de la política pública a implementar y la participación en sí misma de los ciudadanos.

En general, la metodología SCP/LA21 se orienta a la generación de espacios de participación invitados, por el hecho de prever de antemano espacios específicos para la participación (para no infravalorar los aspectos de planificación de la misma y tratar de evitar la improvisación en estas cuestiones). En el caso de estudio de Arequipa, ha sido la flexibilidad (sobre la cual nos extenderemos en el apartado 7.4) que caracteriza a la metodología SCP/LA21 la que ha permitido incorporar en el proceso el único espacio reclamado que ha podido observarse: la conformación del Grupo Técnico Local sobre la Campiña Arequipeña. Es posible identificar en la experiencia espacios de participación calificados como 'invitados':

- en la elaboración del Informe GEO se llevaron a cabo dos talleres, dirigido el primero a la capacitación sobre la metodología GEO, con orientaciones para la elaboración del Informe, y el segundo a la discusión y revisión del primer borrador del mismo. En estos talleres participaron el Gobierno Regional, el CONAM, instituciones públicas nacionales descentralizadas a nivel regional, colegios profesionales, ONG, un sindicato de transportistas y la empresa distribuidora de aguas de Arequipa;
- el propio Grupo Técnico de Movilidad Urbana, al contrario que el de Campiña, se crea directamente por acuerdo municipal, aproximadamente un año y medio después que éste. A pesar de abordar una temática ampliamente analizada con anterioridad, la evolución particular de los temas de movilidad y contaminación ambiental asociada no provoca que se genere un movimiento ciudadano e institucional reivindicativo, como en el caso del grupo de campiña.
- la Consulta Urbana se constituye en sí misma en espacio de participación invitado, para el respaldo de las acciones de los Grupos de Trabajo y para aumentar el compromiso de los actores locales para con el proceso.

Lo que sí es posible observar es la no conexión de estos espacios de participación con otros ya existentes en Arequipa y ligados a la municipalidad, como el Consejo de Coordinación Local Provincial, de marcado carácter invitado pues la Ley Orgánica de Municipalidades obliga a su creación.

#### 7.3.2.2.- Niveles de participación

*“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..." [E7, 7-5-2007, la persona entrevistada es miembro de una institución del ámbito público a nivel provincial]*

Para el análisis del grado posible de implicación de los actores, tomaremos la propuesta de Wilcox (1994). Este diferencia, recordemos, los niveles de participación en: información, consulta, decisión conjunta, actuación conjunta y apoyo a iniciativas independientes.

En líneas generales, y en el marco de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible, podemos observar que la metodología SCP/LA21 promueve una participación que podemos situar entre la consulta y la decisión conjunta, orientada principalmente (como justificaremos) a instituciones y sujetos organizados formalmente. El nivel de actuación conjunta puede identificarse en cierta forma en la propuesta de elaboración y ejecución de proyectos demostrativos, a la definición de los cuales no fue posible llegar en la experiencia de Arequipa.

En el nivel de consulta podemos destacar varios aspectos. Por un lado el hecho de que la parte del Perfil Urbano-Ambiental 'marco del desarrollo' deba elaborarse desde el punto de vista de cada uno de los sectores de actividad, favorece desde nuestro punto de vista la implicación y la apropiación, puesto que se requiere la consulta a cada sector de actividad<sup>522</sup>. El proceso de elaboración del Perfil es claramente de tipo consultivo, pues el enfoque adoptado excluye claramente el enfoque tecnocrático

Los Grupos de Trabajo se orientan a la decisión conjunta, pero no tienen carácter vinculante, aunque en su composición haya miembros del gobierno local. Por su propio carácter no se llega al nivel de cogestión (pues no está entre sus objetivos y, además, se trata de organizaciones temporales). En el caso de Arequipa, los dos Grupos de Trabajo elaboraron planes de acción que fueron aprobados bajo ordenanza municipal; sin embargo, y aunque este sea el sentido de esta medida, esta acción no supone que las actuaciones propuestas en ambos documentos deban materializarse finalmente.

En cuanto a la propuesta de proyectos demostrativos, recordemos que se trataba de intervenciones de fácil formulación y ejecución que pueden llevarse a la práctica antes de la puesta en marcha "oficial" de los planes de acción. Su

---

<sup>522</sup> Otra lectura que podría hacerse es "para qué" se requiere dicha consulta: bien en el sentido de obtener información que permita elaborar un documento lo más completo posible, bien por el hecho de considerar relevante la opinión de los actores, o bien porque es importante en sí la implicación de éstos en el proceso.

carácter de acciones a pequeña escala puede permitir la aplicación o el ensayo de enfoques novedosos de trabajo con una amplia participación de actores locales. Consideramos de gran utilidad conceder mayor énfasis a estos aspectos en la metodología, de forma que estas iniciativas se vinculen de forma expresa a dinámicas, no sólo de planificación y diseño de acciones de tipo participativo, sino de implantación conjunta, lo que redundaría en desarrollar mayores actitudes de responsabilidad entre los involucrados.

A pesar del interés de la metodología por favorecer niveles de participación de grado 'superior', curiosamente, lo que consideramos no se potencia especialmente en ésta el nivel básico de participación: el informativo. Ciertamente los procesos de consulta a los ciudadanos llevan implícitas acciones informativas, pero observamos que la metodología SCP/LA21 infravalora este aspecto, pues no se ofrecen pautas ni recomendaciones al respecto. La experiencia de Arequipa muestra cómo la estrategia adoptada en el proceso SCP/LA21 se ha dirigido esencialmente a lograr la implicación de determinados colectivos y organizaciones; no a difundir (mediante campañas informativas o acciones de sensibilización, por ejemplo) la iniciativa a toda la población. Sin entrar a valorar cuál fue el grado de compromiso real de los actores, el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana -tal y como apuntábamos en el Capítulo 6-, consiguió suscitar el interés de un número muy elevado de actores locales, la mayoría de los cuales posteriormente, ya en el marco del proceso SCP/LA21, no fueron partícipes de la Agenda 21 Local.

#### 7.3.2.3.- Sujetos involucrados

*"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..."*  
[E21, 30-5-2007, La persona entrevistada es miembro de una organización civil de carácter nacional]

La metodología SCP/LA21 promueve de forma deliberada la **participación de tipo grupal**, puesto que la participación a título individual tiene como puntos débiles la representatividad y la continuidad en el tiempo. Los espacios previstos para la participación a título individual generan un nivel de participación de tipo informativo y se restringen a la presentación pública del Perfil Urbano-Ambiental, a la Consulta Urbana mediante la propia asistencia, a la presentación pública de los

planes de acción derivados de los Grupos de Trabajo y a la ejecución, si se da el caso, de proyectos demostrativos o acciones derivadas de los planes de acción<sup>523</sup>.

Respecto a la **amplitud, pluralidad, representatividad y equidad en la participación**, primeramente haremos notar que la metodología SCP/LA21, en todas sus fases, orienta sus acciones hacia la participación de los que denomina actores 'clave' en los asuntos urbanos. No se especifica qué significa que un actor sea clave y con respecto a qué puede llegar a serlo. Del análisis documental se ha deducido que el término clave se emplea en la metodología como sinónimo de relevante en relación a la gestión ambiental urbana, lo que sugiere un sesgo inicial a la hora de vincular a los actores (locales y no locales) en el proceso<sup>524</sup>. Esta circunstancia podría generar de entrada la exclusión de determinados actores.

Para una mayor exhaustividad, llevaremos a cabo el análisis de la amplitud, pluralidad, representatividad y equidad en la participación a partir de cada una de las actividades de que consta el proceso SCP/LA21.

Perfil Urbano-Ambiental. A pesar de incluir entre los requisitos para su elaboración la necesidad de contar con la máxima implicación de los actores<sup>525</sup>, no se ofrecen pautas o métodos para conseguirlo<sup>526</sup>. En la parte 'marco de desarrollo' se indica explícitamente que deben incluirse solamente aquellos sectores de actividad que son importantes para entender el desarrollo urbano y su relación con el medio ambiente. Ya hicimos la observación en el apartado 7.1 sobre la dificultad de promover un enfoque de la sostenibilidad integral si se adopta este punto de vista. Pero también esta sugerencia que realiza la metodología sobre los sectores de actividad influye sobre la representatividad y el pluralismo, al excluir inicialmente a aquellos actores que correspondan a sectores de actividad cuyo efecto sobre la gestión medioambiental urbana sea débil, pero cuya situación, problemáticas sufridas, intereses, nivel de poder,

---

<sup>523</sup> Otras metodologías plantean la generación de órganos permanentes de participación ciudadana en los cuales tiene cabida la participación de sujetos no vinculados a organizaciones o colectivos. Por otro lado, aun siendo de tipo individual, la intervención de ponentes que comunican temas específicos en la Consulta Urbana requiere que éstos participen en nombre de la institución o colectivo al que pertenecen (por lo cual lo incluiremos en participación de tipo grupal).

<sup>524</sup> Actor relevante por poseer información, por estar afectado por las problemáticas, por disponer de capacidades para su resolución, por el poder e influencia que pueda tener.

<sup>525</sup> Curiosamente, la forma de identificar a los actores, los posibles criterios para definir lo que el SCP/LA21 entiende por relevancia de éstos o incluso el listado de posibles actores en un proceso AG21L, no se describen hasta el manual referido a la actividad de los Grupos de Trabajo (actividad que según la metodología se inicia tras la Consulta Urbana). Consideramos que la razón se debe a que los Grupos de Trabajo son contemplados como el eje principal del proceso de gestión urbano-ambiental, sobre los cuales se basa el proceso participativo.

<sup>526</sup> No dar mayor concreción a este criterio puede ser visto de forma positiva, en el sentido de introducir mayor flexibilidad en el proceso. Sin embargo, la no elaboración de pautas o la ausencia de sugerencias al respecto dificulta la materialización efectiva de la deseada representatividad de actores.

etc., puedan ser relevantes. Por otro lado, la propia metodología propuesta para la diagnosis y elaboración del Perfil (figura 5.3.) concibe la participación ciudadana desde varias vertientes que afectarán a la amplitud y representatividad. En primer lugar, la participación es vista en mayor medida como instrumento para obtener la mayor información posible de cara a elaborar el Perfil y para involucrar a los actores en el mismo, pero no para facilitar el empoderamiento de éstos, para que reconozcan su derecho a participar en todo el proceso, para favorecer el autodiagnóstico o para que la misma diagnosis sirva de elemento didáctico respecto a las cuestiones asociadas al desarrollo humano sostenible. En segundo lugar, se plantea la creación de grupos consultivos reducidos (3-5 personas) para asesorar en temas específicos, sin especificar criterios para la elección, tanto de las temáticas como de los miembros de estos grupos. Finalmente, la participación de la ciudadanía en general se reduce (es decir, baja amplitud) puesto que se incorpora únicamente al final del proceso de elaboración del Perfil un momento de presentación pública del documento.

A pesar de todas estas objeciones, es necesario destacar que el documento Perfil Urbano-Ambiental incorpora en el apartado 'marco institucional' un interesante y exhaustivo análisis de los aspectos sociales, institucionales y de toma de decisión presentes en la ciudad en que se desarrolla el proceso Agenda 21 Local. El listado de variables a identificar respecto a la realidad social y el carácter de las estructuras y funciones de gestión urbana (ver cuadro 5.2), incluye aspectos como el grado de implicación de los actores locales en la toma de decisiones y en la formulación y ejecución de políticas, o el grado de accesibilidad a la información (que afectará además a la transparencia). De lo que no se realizan recomendaciones o propuestas es sobre cómo obtener esta información. Del análisis documental se deduce que es el equipo del proyecto (básicamente el socio técnico local) el que lleva a cabo bajo su enfoque y criterios este acopio de información.

En cuanto a la metodología GEO se refiere, la participación se articula a partir de una estructura organizativa del proceso y se garantiza a través de la conformación del equipo técnico local y de grupos de trabajo integrados por representantes de organizaciones sociales<sup>527</sup>. Aunque se favorece la intersectorialidad, la representatividad y la amplitud es limitada: "para reunir la ciencia y la política será necesario abrir un proceso de participación y ésta deberá ser representativa. Sin embargo, es necesario que el número de participantes sea limitado para hacer posible la administración adecuada del proceso de elaboración del informe" (PNUMA et al, 2002, p. 23). Queda claro

---

<sup>527</sup> De carácter más inclusivo que el equipo técnico local del Perfil Urbano-Ambiental, está "formado por cinco o seis miembros de los órganos fundamentales (ONG, instituciones académicas, asociaciones empresariales)" (PNUMA et al, 2002, p. 24).

que esta visión de la participación se orienta a un resultado concreto: garantizar que el proceso de elaboración de un documento (el Informe GEO) queda bien organizado<sup>528</sup>. Podemos confirmar que tampoco se ofrecen pautas o mecanismos para asegurar la representatividad de los actores observando el caso de estudio de Arequipa. El hecho de no haber realizado un análisis de actores pormenorizado probablemente limitó el número de organizaciones que podría haber participado en el Informe GEO. Aunque no puede hacerse a la metodología completamente responsable de esta circunstancia, sí valoramos que la consideración en la misma de estos aspectos hubiera apoyado el trabajo del equipo técnico local. En concreto, hubo baja representación de la sociedad civil y, en particular, de sectores excluidos en el acceso a servicios básicos, en detrimento de instituciones del ámbito público que son las que principalmente proporcionaron información, siendo ésta precisamente la forma en que se vincularon al proyecto. Aunque no puede hacerse a la metodología completamente responsable de esta circunstancia, sí valoramos que la consideración en la misma de estos aspectos hubiera apoyado el trabajo del equipo técnico local.

Asimismo, a pesar de contar con interesantes experiencias previas de movilización social (elaboración del PEAM y PDAM, el proceso AG21L del período 1999-2002, etc.), éstas no se capitalizan. Aunque no ha sido posible identificar las razones de esta situación, sí recomendamos que se refuerce la supervisión del proceso por parte de PNUMA o UN-HABITAT, para garantizar una mayor integración y conexión con los procesos históricos existentes. Finalmente, el apoyo de organismos internacionales, en este caso UN-HABITAT y PNUMA, ha dado credibilidad y confianza al informe, rebajando la desconfianza inicial por las posibles connotaciones políticas que actores locales daban al proceso.

Consulta Urbana. Entre los objetivos de ésta se encuentran (UN-HABITAT y UNEP, 1999b): reunir a los actores clave (incluida la ciudadanía en general) para que puedan comprometerse conjuntamente en la gestión ambiental urbana de la ciudad, demostrar que es posible desarrollar una metodología de tipo participativo para el proceso (se refiere a los Grupos de Trabajo) y movilizar el apoyo político y social necesario para continuar el proceso. La necesidad de pluralidad y representatividad en la Consulta se expone como objetivo principal del proceso preparatorio de la misma y su garantía se basa casi exclusivamente en cómo se ha llevado a cabo el proceso preparatorio (reuniones informativas y consultivas intersectoriales). Sin embargo, en los manuales se observan comentarios como el siguiente: "lo central es identificar e involucrar a aquellos

---

<sup>528</sup> La metodología GEO pretende, como la metodología SCP/LA21, generar y mantener un sistema de gestión medioambiental a nivel urbano. Aunque no pretende únicamente obtener un documento de diagnóstico, sí basa la gestión medio ambiental urbana en los resultados y propuestas de dicho informe.

que ya poseen información disponible, experiencia acumulada e ideas prácticas (UN-HABITAT y UNEP, 1999b, p. 9). Desde nuestra interpretación de la participación, la aplicación de esta afirmación en la práctica podría llegar a erosionar la representatividad y a limitar los procesos de empoderamiento, por lo que es necesario expresar de forma más categórica que la participación no debe concebirse únicamente como un medio para conseguir resultados de forma más eficaz.

Por otro lado, no se sugieren acciones de difusión masiva de la Consulta Urbana o un trabajo continuado de sensibilización que permitan dar a conocer la consulta y el proceso a la ciudadanía en general, así como garantizar mayor representatividad. La experiencia de Arequipa nos muestra precisamente (los entrevistados con más responsabilidades en el proceso coinciden en esto) que ha sido difícil involucrar a amplios sectores de la población para su asistencia a la consulta. Aunque se planteó de forma abierta, fue percibida más como una forma de movilizar y buscar el apoyo de la clase política en torno a la Estrategia Urbano-Ambiental, que como una actividad de movilización de la población.

Grupos de Trabajo. Como elementos positivos respecto a las cuestiones que compete analizar en el presente apartado, destacan su carácter intersectorial, la mención específica a que se incluyan en su composición grupos vulnerables y marginados<sup>529</sup>, la necesidad de que cuenten con apoyo político claro, la flexibilidad en su composición (posibilitando que puedan integrarse durante el proceso más actores) y la enumeración de criterios orientadores para garantizar (y así se cita explícitamente) la inclusión y competencia de los miembros de los grupos, entendiendo la inclusión como tener en consideración principalmente a quienes tengan más implicación en el tema abordado<sup>530</sup>. El dilema permanente es el tamaño de los grupos: amplitud frente a representatividad. Valoramos como negativo el excesivo énfasis e importancia que concede la metodología a los Grupos de Trabajo, puesto que se infravaloran, a pesar de citarse algunos otros, posibles mecanismos complementarios que garantizaran mayor amplitud y representatividad (por ejemplo, un foro ciudadano). Teniendo en cuenta que se sugiere la generación de pocos Grupos de Trabajo, esto afectará también a la pluralidad y representatividad. En el caso de Arequipa, el hecho de seleccionar únicamente dos temáticas excluye a colectivos, instituciones y ciudadanos no vinculados a éstas de forma intensa. En cuanto a la selección de los participantes, es comprensible que ésta provenga de determinados actores, que llevarán de forma ejecutiva esta selección. La metodología propone que sean el equipo del proyecto (formado por miembros de UN-HABITAT/PNUMA, personal

---

<sup>529</sup> Posteriormente valoraremos, desde la cuestión del poder, si es realmente posible incorporar en condiciones de igualdad en el debate sobre políticas públicas a este tipo de actores.

<sup>530</sup> Estos criterios orientadores fueron expuestos en el apartado 5.4.5.4.

técnico y socios políticos, entre otros) y el Comité Directivo, a partir de su conocimiento de la ciudad y de la situación medioambiental. No se propone ningún tipo de técnica específica de identificación y análisis de actores, como pudieran ser el *stakeholder analysis*, el mapa social o los diagramas de Venn o Chapati (sociogramas). En el caso de Arequipa solamente se realizó un cierto análisis de los actores para el caso del GTMU, mediante el empleo de la matriz de interés-poder, técnica de corte parecido al análisis de involucrados. Aunque la tónica general fue que los actores fueron incorporándose de forma natural a cada grupo a medida que avanzaba el trabajo.

Consideramos que existe el riesgo, al ser uno de los miembros del equipo del proyecto una representación del gobierno local, de que exista interés intencionado por excluir a determinadas organizaciones o instituciones por discrepancias políticas o de otra índole. En el caso de Arequipa, fueron las habilidades del socio técnico local las que consiguieron que la municipalidad no pusiera objeción a la participación de determinadas organizaciones que consideraba hostiles: *"Hubo cierto problemas como, por ejemplo, el número de participantes: podían ser muchos pero cuando son pocos... puede un poco... controlarse. Había algunos intereses políticos también de ellos, de la MPA, en no incluir a ciertas personas o a ciertos gremios que estaban enfrentados con la MPA... [P.: ¿cómo manejasteis esto?] Aclarándoles que lo mejor para arreglar los problemas es tenerlos sentados en la misma mesa y no tirándote piedras desde afuera"* [E3, 19-4-2007, miembro de la sociedad civil con antecedentes de participación en el sector público local].

La experiencia de Arequipa refleja la dificultad real de conseguir que colectivos empobrecidos o en riesgo de exclusión participen y se integren de forma efectiva en el proceso. Por ejemplo, hubo intentos para que se implicara la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa, pero finalmente su participación fue casi inexistente. En relación a otro colectivo como el de agricultores, desde el GTCA se hicieron esfuerzos al invitarseles a varias reuniones sectoriales, considerando sus diferentes ritmos horarios. Sin embargo, su participación a lo largo del proceso fue más bien irregular, aunque en el Plan de Acción para la sostenibilidad de la Campiña se definió como estrategia "la integración del sector agropecuario en los espacios de participación de los gobiernos locales para orientar la inversión local y regional" (MPA, 2007a, p.71).

Finalmente, en cuanto al riesgo de sobrerrepresentación del sector público (tanto local, como nacional o regional) en los Grupos de Trabajo, tomando en consideración los análisis llevados a cabo en el Capítulo 6, la experiencia de Arequipa disminuye las cifras (en torno a un 50-75% es lo común en las experiencias SCP/LA21), al estar este sector representado en un 48% en el GTCA y en un 24% en el GTMU. Sin embargo, si atendemos a número de participantes,

en el caso del GTCA esta cifra sube hasta el 54% (31 de 26 participantes) y hasta el 35% (17 de 49 participantes) en el GTMU. Lo que muestra que siguen en general teniendo un peso excesivo las instituciones del ámbito público, en un mecanismo que cuenta entre sus objetivos con la promoción de la participación ciudadana. Ello nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de incorporar en las metodologías mecanismos explícitos de trabajo con actores locales y no locales, de forma que quienes no controlan habitualmente los instrumentos de política se sientan verdaderamente involucrados en el proceso.

En la experiencia de Arequipa, tuvieron una débil o nula presencia en el proceso los medios de comunicación, el ámbito educativo y sanitario, los movimientos vecinales y el sector empresarial, a pesar de este último tener cierta representación en los grupos de trabajo. Algunas de las razones de esta situación radican en las habilidades y orientación dada por quienes se responsabilizaron del proyecto y la posible negativa por discrepancias políticas entre actores. Consideramos que la metodología ha influido en ello en cierta medida, pues tras el análisis general de ésta, confirmamos que no se categorizan explícitamente como colectivos o grupos de interés para participar en el proceso SCP/LA21 a los relacionados con la enseñanza media y secundaria (se otorga relevancia al ámbito académico universitario únicamente), con el ámbito sanitario o con el ámbito sindical. No se identifican como posibles actores a los niveles regional, nacional e incluso internacional de empresas privadas lucrativas o de organizaciones religiosas y culturales (desde el marco de la cooperación internacional, pueden tener presencia e influencia en la realidad local). Tampoco se sugiere implicar de manera explícita a los medios de comunicación locales en las pautas que se ofrecen para desarrollar estrategias de comunicación y sensibilización. Estas pautas se citan únicamente en el manual correspondiente a los Grupos de Trabajo.

Finalmente, merece destacarse la casi inexistente perspectiva de género en la metodología SCP/LA21 y la escasa atención a colectivos habitualmente excluidos de los procesos de toma de decisión. Por ejemplo, observamos que en ninguna parte del proceso desarrollado en Arequipa bajo metodología SCP/LA21 se aplicaron criterios de género para fortalecer la integración de la mujer en espacios de decisión<sup>531</sup>. Tampoco se reflexionó sobre cuestiones de discriminación en los espacios de participación por motivos de pertenencia a determinada etnia (en relación, por ejemplo, a grupos indígenas), clase social o nivel de estudios. Todo ello contrasta con lo que la metodología propone: “se requieren esfuerzos extras para asegurar que los actores que tradicionalmente no se implican puedan llegar a ser participantes activos” (UN-HABITAT, 1999a, p. 99). A esta declaración de intenciones debería añadirse la sugerencia de posibles mecanismos que favorezcan la operatividad del planteamiento.

---

<sup>531</sup> Como muestra, la relación hombre/mujer en cada grupo técnico era de alrededor tres cuartas partes para los primeros y una cuarta parte para las mujeres.

#### 7.3.2.4.- Mecanismos de participación

*“Para el tema de la consulta urbana es algo nuevo también, pero ya Arequipa un poco que ya estaba acostumbrada a eso. Antes de la consulta urbana, nosotros con el tema de la cooperación Suiza y este documento que te decía del diagnóstico de línea base de la calidad de aire de una ciudad, hicimos consultas también con la población, consultas abiertas y luego también consultas dirigidas, por ejemplo al sindicato de chóferes” [E2, 5-4-2007]*

Nos detendremos en este apartado en identificar y valorar el empleo de determinados mecanismos y métodos de participación en la metodología SCP/LA21. De las actividades en que se divide el proceso SCP/LA21, los Grupos de Trabajo constituyen en sí mismos mecanismos de participación. Dada la relevancia que tienen en la metodología SCP/LA21, su análisis será si cabe más detallado.

En el **Perfil Urbano-Ambiental** los mecanismos que se sugieren son las reuniones intersectoriales. No se mencionan otro tipo de mecanismos y técnicas, como talleres o asambleas informativas para incorporar información y/u opiniones durante el proceso de diagnóstico. Ello limita la participación de ciudadanos a título individual o a instituciones no consideradas como poseedoras de información “relevante” o crucial para la elaboración del Perfil.

En cuanto a la **Consulta Urbana**, en sí misma un mecanismo de participación, los mecanismos para la participación son la propia estructura organizativa (permitiendo incorporarse al proceso una gran variedad de sujetos), los grupos de discusión y plenarios durante el desarrollo de la consulta (aunque en la metodología no se especifica el tipo de técnicas sugeridas para estos grupos) y aportaciones personales al participar como ponentes, o al opinar sobre los resultados que arroja el Perfil Urbano-Ambiental. Los asistentes a la consulta participan de forma regulada según se sugiere en el manual del participante. Consideramos que la metodología SCP/LA21 da una importancia excesiva a la Consulta Urbana, puesto que se plantea como “el” instrumento para dar el respaldo y refrendo a los Grupos de Trabajo. Pero las particularidades locales pueden influir en esto, por lo que surge la pregunta: ¿no existe refrendo a las acciones de los Grupos de Trabajo si no se lleva a cabo una consulta urbana?

Por todo lo mencionado en apartados anteriores, consideramos a los Grupos de Trabajo como una interesante herramienta para garantizar la implicación intersectorial y el aprendizaje de habilidades para el desarrollo de procesos deliberativos y basados en el consenso. Consideramos como positivo el hecho de que se conciban como organizaciones no permanentes y que complementan a las existentes, en aras de favorecer la integración y la viabilidad institucional. Al ser creadas ad hoc y con carácter no permanente es posible adecuar estos mecanismos a las particularidades locales, conseguir flexibilidad y replantear y adaptar las estructuras de trabajo en función de los contextos altamente cambiantes.

Queremos hacer constar, no obstante, una limitación asociada a este tipo de mecanismos, y que es mencionada en la metodología. Se trata de la dificultad para los miembros de los grupos de invertir tiempo considerable en éstos, especialmente si se es coordinador de un grupo. Ello supone un grado de compromiso deseable elevado, un obstáculo para la participación a título individual (al no existir en este caso institución de apoyo detrás) y la imprescindible realimentación continua, para que la organización o institución de procedencia respalde la participación del miembro que envía y éste transmita de forma bidireccional la información. Se insiste en la metodología en las capacidades y destrezas de los miembros participantes que representan a organizaciones e instituciones del sector público, sociedad civil y sector privado, pero no se facilitan herramientas para el desarrollo de dichas capacidades<sup>532</sup>. A pesar de la relevancia que les otorga la metodología, los Grupos de Trabajo no son los únicos mecanismos posibles para la participación en el proceso SCP/LA21. Tal y como expusimos en el apartado 5.4.5: “es vital organizar otros mecanismos y actividades participativos para mantener y promover un nivel de participación de todos los actores mucho más amplio” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 33). Entre otros, se citan los siguientes: reuniones extendidas de los Grupos de Trabajo, mini consultas, talleres de marcado carácter técnico sobre temas específicos, subgrupos de los Grupos de Trabajo (que en la experiencia de Arequipa se denominaron Comisiones de trabajo), reuniones consultivas temáticas en barrios o comunidades, reuniones de presentación de proyectos (dirigidas sobre todo a agencias de apoyo) y equipos operativos para los proyectos demostrativos. No hay obligatoriedad en su uso, sino que se remarca como importante el desarrollo de estos métodos. Salvo los subgrupos de los Grupos de Trabajo, en la experiencia de Arequipa no se han puesto en marcha ninguno de los mecanismos nombrados anteriormente, ni otros complementarios. Consideramos que esto es debido a varias razones: por un lado, el socio técnico local recibió la capacitación de UN-HABITAT a mitad (no al principio) del proceso, por lo que esto pudo influir en la no adopción de estos posibles mecanismos simplemente por desconocimiento; por otro lado, los tiempos que marcaba el proyecto y la baja disponibilidad de recursos, humanos y materiales pudieron limitar el desarrollo de en otro tipo de opciones participativas; por otra parte, la existencia de al menos un órgano de participación intersectorial radicado en la municipalidad, creado a partir de la ley Orgánica de Municipalidades, ya estaba asumiendo ciertas tareas, no orientadas necesariamente por un enfoque de desarrollo humano sostenible.

#### 7.3.2.5.- Momentos de participación

---

<sup>532</sup> Mostrábamos en concreto, en el apartado 5.4.5.5, cómo la metodología recomienda que el coordinador de un Grupo de Trabajo tenga, entre otras, habilidades de comunicación, dotes como facilitador, capacidad de generar confianza, estimular el entusiasmo y la creatividad, etc.

La metodología SCP/LA21 tiene vocación de fomentar un estilo de gestión en relación al desarrollo urbano diferente, al estar basado (entre otras cosas) en la participación ciudadana, en el fomento de las capacidades locales y en la resolución colectiva de los problemas. Ello significa adoptar nuevas dinámicas de manejo de los asuntos públicos y nuevos estilos de trabajo en las instituciones y organizaciones. Así concebida, la participación tiene como vocación impregnar las formas como se perciben y trabajan los temas de desarrollo urbano, es decir, transversalizarse. La metodología SCP/LA21 propone mecanismos concretos como hemos visto que, en general, conciben la participación de forma continuada, aunque la Consulta Urbana en sí podemos encuadrarla también dentro de lo que denominaríamos participación puntual o por eventos (a pesar de incluir el proceso preparatorio, que consta de varios meses de trabajo), ya que los participantes en la misma pueden no participar en ningún otro mecanismo más. Aunque la metodología pretende clarificar que la Consulta no debe plantearse como un evento puntual, sino como el inicio de un proceso de cambios en la forma de gestionar los asuntos urbanos (UN-HABITAT y UNEP, 199b, p. 10), en realidad sí llega a convertirse en un acto puntual. Consideramos excesivamente optimista la visión de que la Consulta podrá generar cambios tangibles. En la experiencia de Arequipa, por ejemplo, a pesar de que consiguió reunir a unas 400 personas, pasó ciertamente desapercibida, porque los entrevistados apenas la recuerdan, porque no ha sido posible encontrar información sobre la misma y porque no ha impregnado el proceso. Por otro lado, la metodología SCP/LA21 cita algunos mecanismos de participación complementarios a los Grupos de Trabajo, que hemos mostrado en el apartado 7.3.2.4. Estos posibles mecanismos son principalmente espacios de participación de tipo puntual.

Finalmente, queremos destacar como de especial significación en la experiencia de Arequipa el contenido de los documentos 'Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campaña Arequipeña' y 'Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa', a pesar de que su puesta en marcha apenas se ha producido. De entre las propuestas del Plan de campaña destacamos dos objetivos. El objetivo 4 "Promover la participación ciudadana eficiente y concertada", del cual emanan estrategias como la nº 4.2 "Fortalecimiento de espacios de participación ciudadana establecidos en las normas de gobiernos locales en relación a la planificación y gestión del desarrollo de la ciudad" (MPA, 2007a, p. 73). Dentro de esta estrategia se encuentra el fortalecimiento institucional a los Consejos de Coordinación Local Distritales y Provincial en materia de participación ciudadana y gestión ambiental, aspecto que constatamos se ha fortalecido a través del trabajo de los dos grupos técnicos. De la estrategia 2.3 "Formular el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial y Planes de Desarrollo Urbano Metropolitano y Distritales" (MPA, 2007a, p. 69) derivada del objetivo 2, se ha aprobado la Ordenanza Municipal Nº 484 (MPA, 2007d), a través de la cual se crea la Comisión Consultiva Multisectorial para llevar a cabo la elaboración de ambos planes. Podemos constatar que este es

uno de los resultados del proceso SCP/LA21 desarrollado. Esa comisión está compuesta por representantes de la MPA y municipalidades distritales, del gobierno regional, del ámbito académico, del sector privado y de colegios profesionales de la ciudad.

Como conclusión al análisis de la participación, consideramos que el peso del proceso SCP/LA21 recae en exceso en los Grupos de Trabajo (“son el cimiento del SCP/LA21”, según se cita en UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 45). Y en concreto, el proceso se apoya fuertemente en las cualidades de los coordinadores de estos grupos. La experiencia de Arequipa muestra cómo al final estas funciones fueron adoptadas por miembros del socio técnico (la consultora local que fue contratada para ello), pues no todos los participantes disponían de las cualidades requeridas, ni podían invertir un tiempo muy elevado, o incluso soportar el desgaste que la dinamización de estos grupos lleva asociada.

Finalmente, a pesar de que en el discurso de la metodología SCP/LA21 se plantea la necesidad de la participación como derecho y deber de los ciudadanos, consideramos que **la argumentación predominante es de tipo funcional o pragmático, puesto que en su articulación a nivel operativo no llega a incorporar la perspectiva política y de derechos.** La siguiente cita corrobora estas impresiones: “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 y UNEP, 1999d, p. 18). La participación no es vista en sí misma como valiosa, sino que lo es en la medida que favorece el éxito de la intervención (el proyecto SCP o LA21). Aun siendo importante la participación como medio para mejorar la calidad de la decisión, para aumentar la representatividad social, para legitimar las decisiones o para favorecer la transparencia, es necesario tomar postura por aquellos argumentos sobre la finalidad de la participación de tipo normativo. Ello supone reconocer que es justo y apropiado que los afectados por una decisión tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma. En este sentido, el valor intrínseco de la participación debe contribuir al empoderamiento y a la profundización de la democracia. Lo que requiere que la metodología SCP/LA21 clarifique esta toma de postura e incorpore mecanismos para hacerla más efectiva.

*“Entonces, como te decía, este proceso participativo es importante porque al final lo que nos permite es tener un documento consensuado y sobre todo concertado. Todo lo que está ahí, cada palabra, fue concertada, cada objetivo fue concertado y al final, me acuerdo que uno de los grandes trabajos que tuvimos que hacer al final, fue justamente ver qué conclusiones iban y qué no iban, eso no lo hizo [nombres concretos] no, eso lo hicimos todos, fue un trabajo maratónico de dos*

*días a veces, viendo por qué, como tenía que ser la redacción, hasta en la redacción estábamos todos” [E2, 5-5-2007]*

### 7.3.2 Respeto 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 había 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” [E4, 26-4-2007, la persona entrevistada es miembro de una organización de la sociedad civil con alta implicación en el proceso]*

Antes de adentrarnos en el análisis de la rendición de cuentas en la metodología SCP/LA21, debemos aclarar que es tarea difícil hablar de rendición de cuentas sin incorporar dimensiones como la transparencia, la capacidad de respuesta o la participación. De hecho, como fue expuesto en el Capítulo 2, algunas propuestas como las de UN-HABITAT (2002) o Graham et al (2003) plantean como indisociable o en clara conexión estas dimensiones de la gobernanza. A efectos del presente análisis, para el cual se ha tomado la propuesta de dimensiones de la gobernanza democrática elaborada por el PNUD, trataremos de separar al máximo rendición de cuentas y transparencia, aunque será inevitable que en algún momento se haga mención a una al analizar la otra y viceversa.

La metodología SCP/LA21 considera, aunque de forma no explícita ni sistematizada, diversos instrumentos y estrategias que, a nuestro entender, refuerzan la rendición de cuentas.

En primer lugar, desde el punto de vista del planteamiento adoptado, es interesante destacar que la metodología SCP/LA21 favorece la descentralización (contribución al principio de subsidiariedad) al promover procesos de concertación y negociación entre gobiernos y entidades de diferentes niveles. Uno de los aspectos que diferencian el proceso SCP/LA21 de otras metodologías de AG21L es la importancia que se da a la articulación y el fortalecimiento entre los ámbitos

local, regional y nacional<sup>533</sup>. Como expusimos en el Capítulo 6, la Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana en América Latina y Caribe promovida por UN-HABITAT y PNUMA fomenta la cooperación entre las autoridades nacionales y locales y pretende que los ministerios nacionales encargados del sector urbano y del medio ambiente establezcan o fortalezcan su cooperación y sus esfuerzos conjuntos. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, el reforzamiento de los niveles institucionales supramunicipales puede derivar en un mayor control sobre los espacios locales, forzando a que éstos lleven a cabo una rendición de cuentas vertical.

En cuanto a los mecanismos y procedimientos para la rendición de cuentas, la metodología SCP/LA21 los introduce tanto en el planteamiento adoptado como en los métodos propuestos, aunque no remarca de forma explícita esta dimensión de la gobernanza (no así con la participación, sobre la que se insiste continuamente). **En general, el fomento del trabajo intersectorial (estableciendo grupos y equipos de trabajo con asignación clara de responsabilidades), la celebración de consultas organizadas abiertas a los ciudadanos (que constituyen espacios para la reivindicación) o el acceso público a la información se constituyen en mecanismos para la rendición de cuentas.** Aunque que se constituyan no significa que se reconozcan y empleen para la rendición de cuentas.

Analizaremos a continuación con detalle cómo se concibe la rendición de cuentas a lo largo del proceso SCP/LA21, desde la existencia o no (y en qué grado y calidad) de mecanismos que permitan, tanto ejercer el derecho a obtener respuesta que los actores están obligados a proveer (*answerability*), como la capacidad de hacer cumplir los compromisos (*enforceability*).

#### **Respecto al derecho a obtener respuesta y la obligación de proveerla**

En primer lugar, la estructura del Perfil Urbano-Ambiental ofrece elementos para fomentar la rendición de cuentas, puesto que se centra en las interacciones entre los sectores de desarrollo y el medio ambiente. Esta forma de análisis permite identificar responsabilidades respecto al estado del medio ambiente urbano, lo que constituye un primer paso para pedir posteriormente que se rindan cuentas sobre las acciones que llevan a cabo los actores locales. Además, el Perfil incorpora, entre la información que considera de relevancia para el análisis de las estructuras de gestión de la ciudad, algunos elementos interesantes que pueden servir para evaluar la rendición de cuentas. Por ejemplo, en lo referido a la toma de decisión, formulación y coordinación de políticas, invita a averiguar cómo se maneja la coordinación de políticas, para conocer quién es responsable de qué y cómo se realiza. También presta especial atención a la forma de realizar la inspección y el

---

<sup>533</sup> La puesta en marcha de procesos AG21L ligados a los programas SCP y LA21 incluye entre sus requisitos la participación de actores, tanto del ámbito local como del ámbito regional y nacional, quienes se constituyen en socios del proyecto SCP/LA21 en una ciudad.

seguimiento de la implementación. El propio Perfil como documento es un instrumento para la rendición de cuentas, pues a lo largo de su elaboración se somete al escrutinio público y posteriormente ayuda a contrastar lo identificado con las posibles acciones planteadas para su mejora (*“¿se ha llevado a cabo algún tipo de acción para paliar problemáticas existentes?”*) En el caso de Arequipa, en vez de emplearse el Perfil Urbano-Ambiental se hizo uso del Informe GEO, de naturaleza y estructura algo diferente. En este caso, el Informe se constituyó en un instrumento para la rendición de cuentas, pues a lo largo de su elaboración se sometió al escrutinio público, aunque únicamente de actores organizados formalmente.

Para el caso de la Consulta Urbana, al poder conocer las problemáticas de la ciudad y someterse éstas a discusión por una gran variedad de actores, es posible clarificar quién tiene responsabilidad sobre qué y exigirla. Aunque, tal cual está concebida la consulta, no se garantiza la asistencia de determinados colectivos que pueden estar habitualmente ausentes de los procesos de toma de decisión; y que aún pudiendo estar presentes, tengan el suficiente poder o representatividad para ejercer su derecho de reivindicación. La Declaración de la Consulta o Pacto Urbano (documento final de la consulta) es un mecanismo fuerte para la rendición de cuentas, puesto que resume el trabajo realizado durante la consulta y expresa los compromisos generales a adoptar en la puesta en marcha de la Agenda 21 Local, compromisos que suscriben con su firma un número significativo de actores institucionales de relevancia en la ciudad (el Pacto Urbano no es un documento vinculante, pero tiene un gran valor demostrativo). Como ya expusimos, la Consulta Urbana pasó ciertamente desapercibida en Arequipa, por lo cual consideramos que no ha servido como mecanismo de rendición de cuentas para el caso que nos ocupa.

De un modo muy particular los Grupos de Trabajo constituyen en sí mismos un mecanismo de rendición de cuentas múltiple. Estos grupos contribuyen a que los problemas se resuelvan 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 (como veremos posteriormente, la desconfianza afecta negativamente a la mejora del capital social). También su naturaleza interdisciplinar y heterogénea permite que, habiendo voluntad, recursos y planificación, estén representados determinados colectivos que pueden estar habitualmente ausentes de los procesos de toma de decisión. El Grupo de Trabajo puede ofrecerles respaldo para que ejerzan su derecho de reivindicación.

En relación precisamente a la posibilidad de reivindicación, los Grupos de Trabajo pueden verse inmersos en una disyuntiva sobre su propia naturaleza. De espacios orientados básicamente a la negociación de soluciones, pueden transformarse en

mecanismos para la incidencia política en situaciones donde el grado de conflictividad sea elevado. La experiencia de Arequipa da buena muestra de esta circunstancia, al constituirse el Grupo Técnico Local sobre la Campiña Arequipeña (GTCA) en un mecanismo de control de las acciones de la municipalidad. Durante el período electoral previo a la legislatura 2003-2006, el germen del futuro GTCA denuncia la intencionalidad de la MPA de aprobar diversos trámites de habilitación urbana sobre terrenos de campiña, que finalmente no surten efecto. Gracias al apoyo de los medios de comunicación, el GTCA consigue que la municipalidad rinda cuentas de los compromisos adquiridos en el Plan Director, en los cuales se establecía la prohibición de urbanizar en áreas verdes y naturales.

En el caso de Arequipa, una circunstancia que ha podido influir en el grado de rendición de cuentas desarrollado en relación a los Grupos de Trabajo ha sido la atención prestada a la documentación del proceso<sup>534</sup>. A pesar de que por parte de los coordinadores de ambos grupos se han hecho esfuerzos en este sentido, la ausencia en ocasiones de relatorías o actas de las reuniones (especialmente en el GTCA) dificulta el conocimiento sobre qué tipo de acuerdos se establecieron y quiénes asumieron la responsabilidad sobre determinadas acciones, lo que puede afectar negativamente a la capacidad de rendir cuentas del trabajo llevado a cabo. Otro aspecto que aparece de forma tenue, en parte porque la metodología no le concede mayor énfasis, es la rendición de cuentas de los representantes de los colectivos, organizaciones o instituciones que participan en los Grupos hacia sus respectivas organizaciones de origen (a las cuales trasvasan y de las cuales reciben información); y de éstas respecto a los Grupos de Trabajo, por cuanto su participación en ellos las hace responsables de involucrarse de forma intensa para la resolución de problemáticas<sup>535</sup>.

En cuanto a los Planes Acción, por su propia naturaleza son elementos que pueden facilitar la rendición de cuentas, puesto que son documentos que expresan compromisos de acciones concretas, aunque sin ser vinculantes. En el caso de Arequipa, tanto el Plan de Campiña como las Políticas de Movilidad Urbana (aprobados por ordenanza municipal) coinciden en reclamar a la municipalidad que ejecute las competencias que tiene asignadas en relación a la planificación urbano-ambiental de la ciudad. Del Plan de campiña se derivó incluso la creación de una ordenanza que declaraba la incompatibilidad en los usos de suelo. Pero a pesar de que dichos planes forman en definitiva parte de la política local, han contribuido tímidamente a paliar el déficit de planificación existente en la MPA. El Plan de

---

<sup>534</sup> La metodología SCP/LA21 insiste numerosas veces en la necesidad de crear memoria institucional, lo cual se consigue principalmente documentando el proceso. En la experiencia de Arequipa las labores de secretaría de los Grupos de Trabajo recaían sobre la MPA.

<sup>535</sup> Recordemos que los Grupos de Trabajo, tal cual plantea la metodología SCP/LA21 no son meramente grupos de discusión o de coordinación, sino que están orientados a la acción. Esto significa que en ellos se analizan problemáticas y se adoptan soluciones, por lo que se requiere una participación lo más activa posible de sus miembros.

Campaña si ha conseguido iniciar la implementación de algunas de sus acciones, como expusimos, pero su desarrollo es aún incipiente.

Como analizaremos con posterioridad, la Unidad EMIS es una excelente herramienta de información y comunicación que facilita la transparencia durante el proceso. Por el mismo hecho de constituir un sistema de almacenamiento y gestión de datos, su existencia puede facilitar la rendición de cuentas, puesto que favorece el acceso a información *objetiva*, base para poder reclamar responsabilidades. En el caso de Arequipa, gracias a la Unidad EMIS los actores del GTCA conocieron determinada información que les hizo elaborar juicios más imparciales sobre la problemática de la ocupación de suelo, juicios basados en información más objetiva y no tanto en asunciones y percepciones erróneas. Las acusaciones sobre posible corrupción en la municipalidad se atenuaron, al comprobar que las acciones urbanísticas que algunos actores esgrimían que había llevado a cabo la MPA no se habían realizado como inicialmente estos actores creían, gracias a las imágenes que los Sistemas de Información Geográfica proporcionaron.

#### **Respecto a la capacidad de hacer cumplir**

En cuanto a la capacidad de asegurar que se lleva a cabo una acción y el acceso a los mecanismos para redirigirla cuando falla, nos centraremos en analizar la existencia y tipos de mecanismos de seguimiento y evaluación que incorpora la metodología, y las medidas existentes para remediar los problemas de rendición de cuentas que puedan surgir.

Es interesante revelar que la metodología SCP/LA21 no introduce mecanismos sancionadores o para remediar problemas asociados a la rendición de cuentas (corrupción, falta de integridad, control de abusos...) dentro del propio proceso de Agenda 21 Local. Tampoco propone o sugiere la creación de este tipo de mecanismos como acción que favorezca la gobernanza democrática local de cara al futuro. En relación a la experiencia de Arequipa, observamos que la definición de planes de acción depende de la voluntad política para ponerlos en práctica. A pesar de que ambos planes se aprueban mediante ordenanzas (lo que en principio debiera servir de acicate para su materialización), no hay ningún otro compromiso más para la ejecución de las propuestas definidas. Esta es sin duda una de las debilidades mayores de los procesos Agenda 21 Local: la efectiva implementación de acciones. Una buena forma de evitar esta situación es que la metodología SCP/LA21 incida con más fuerza en el necesario fortalecimiento de la sociedad civil y el sector privado arequipeño para que éstos, además de mejorar su derecho a obtener respuesta de las acciones del gobierno local, asumieran su responsabilidad en las acciones previstas en los planes. Y, por consiguiente, se involucraran en mayor medida en la movilización para la búsqueda de los recursos económico-financieros necesarios. La falta de recursos económicos es identificada, precisamente, como uno de los frenos al desarrollo de procesos Agenda 21 Local. La idea extendida de que dichos recursos deben proceder de los gobiernos locales

es un obstáculo para asumir la responsabilidad sobre las políticas públicas y las acciones colectivas.

Respecto a los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos en la metodología SCP/LA21, podrían a nuestro entender recibir un tratamiento mayor que el dado. En la explicación general de la metodología se introduce la evaluación en la Fase 3, denominada '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, 2004a). Sin embargo, este momento de evaluación no aparece explicado en el correspondiente manual asociado a esta fase, ni a nivel conceptual ni sugiriendo ningún mecanismo<sup>536</sup>. Esto contrasta con la introducción de la evaluación de forma transversal al proceso (a lo largo de las diversas actividades del proceso SCP/LA21), lo cual consideramos positivo en relación a la rendición de cuentas: evaluación diaria durante la Consulta Urbana, tareas de control y evaluación del Grupo de Trabajo Coordinador, evaluación *ex-ante* de estrategias y opciones en los Grupos de Trabajo, mecanismos de seguimiento de los planes de acción según sistemas de indicadores, etc. Pero fijando la atención en la experiencia de Arequipa, observamos cómo en la práctica algunas de estas propuestas que incorpora la metodología no se llegan a materializar por diversas razones. Por ejemplo, queda desdibujado quién adopta la responsabilidad de controlar y evaluar el trabajo del Grupo de Trabajo Coordinador (si la MPA, UN-HABITAT o PNUMA). Tal y como describimos en el anterior capítulo, durante el proceso SCP/LA21 se generó un conflicto entre la MPA y la consultora local contratada para dinamizar el proceso. En este caso no parece que se manifestaran problemas de corrupción o abuso de poder, sino más bien disensiones en las formas de entender el desarrollo urbano, con diferentes percepciones sobre el tipo de rol a desempeñar por los diversos actores.

Tampoco se lleva a cabo desde la metodología una medición del progreso del proceso Agenda 21 Local en general. La conexión entre el proceso SCP/LA21 y la necesidad de su seguimiento no está bien resuelta, a pesar de que el propio UN-HABITAT tiene elaborados indicadores de medición de la toma de decisión participativa (ver UN-HABITAT, 2003b).

En cuanto a la evaluación final del proyecto iniciado en cada ciudad, sí que se realiza, pero planteada en el marco de la gestión del programa SCP o LA21 y liderada o tutelada por UN-HABITAT y PNUMA. La rendición de cuentas alude claramente a la necesidad de responder ante el organismo donante de las acciones llevadas a cabo respecto a las previstas en el proyecto. En el marco de la investigación sobre la experiencia de Arequipa no ha podido obtenerse información acerca de la evaluación final del proyecto por parte de UN-HABITAT y PNUMA. Pero

---

<sup>536</sup> Lo denominamos *momento* en alusión al carácter de fase o etapa que plantea la metodología.

sí se constata que las acciones de seguimiento del proceso se llevaron a cabo entre los socios internacionales (en la figura de los responsables de las delegaciones regionales de UN-HABITAT y PNUMA) y los locales (MPA y GEA Desarrollo). Ello supone una implicación casi inexistente del resto de actores involucrados en la EUA, tanto locales como no locales, lo que influye en que éstos no se impliquen en la rendición de cuentas del proceso.

Finalmente queremos resaltar que, a pesar de que la metodología SCP/LA21 se plantea desde un enfoque participativo y *bottom-up*, basándose las acciones en la medida de lo posible en la negociación y el acuerdo (lo que debe aumentar el grado de compromiso de los diferentes actores implicados), la rendición de cuentas es un aspecto que debe ser tratado de forma más intensa, o al menos de manera tan explícita como la dimensión participación (siendo ambas igualmente relevantes para fomentar la gobernanza democrática local)<sup>537</sup>. Tal y como observamos en la descripción de la metodología, la última actividad que propone el proceso y que es la esencia última del mismo es la Institucionalización (de los elementos nucleares y *software* y de los productos del proyecto), que significa que las organizaciones y los diferentes actores incorporan como actividades rutinarias y normales las actividades del proceso SCP/LA21<sup>538</sup>. Habiendo analizado las acciones para institucionalizar el enfoque EPM de Planificación y Gestión Medioambiental (resumidas en el cuadro 5.8 del capítulo 5), podemos afirmar que las cuestiones asociadas a la rendición de cuentas podrían estar presentes de un modo más explícito. Incluso en la identificación de posibles barreras a la institucionalización, frenos que la metodología tipifica como descriptores de una gobernanza 'pobre', no se muestra en ningún caso nada referido a la rendición de cuentas.

### 7.3.3 Respecto a la visión estratégica.

Consideramos que la integración de los procesos SCP y LA21, tal y como se ha materializado en las guías metodológicas, supone la pérdida de algunas variables contempladas por el Programa LA21 que a nuestro entender tienen una considerable contribución a la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. Entre ellas cabe citar la visión estratégica, de menor relevancia en la metodología SCP y que consideramos se ha introducido en algunas experiencias a través de los planteamientos de la planificación estratégica. Otras se refieren a la vocación explícita de superar el sesgo medioambientalista del desarrollo sostenible, a un énfasis mayor en los procesos de aprendizaje o a la generación de partenariados entre ciudades del Norte y Sur. En concreto, para el caso de estudio

<sup>537</sup> Aun valorando los procesos participativos como un instrumento válido para gestionar asuntos de interés público, los entrevistados en el caso de estudio de Arequipa, sin embargo, no los percibían como una forma para mejorar la rendición de cuentas del gobierno local.

<sup>538</sup> Posteriormente analizaremos, desde la perspectiva del aprendizaje, la institucionalización en la metodología SCP/LA21.

de Arequipa no ha habido generación de visión estratégica, aunque ésta pueda estar implícitamente incorporada en los planes de acción propuestos y en los documentos elaborados durante el proceso. En cambio, el Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana denota una mayor concertación entre actores alrededor de los planteamientos de futuro que se deseaban para la ciudad.

La visión estratégica en la metodología SCP/LA21 se introduce al hablar de estrategias, que quedarán agrupadas en planes de acción, como marco en el cual puedan aunarse las acciones e intereses de los diferentes actores. Es decir, es a través de la etapa de generación de estrategias donde se acordará la orientación y visión común de los actores locales en relación al desarrollo humano sostenible. En este sentido sí **que existe en la metodología SCP/LA21 la visión a largo plazo como elemento necesario en la adopción de visión estratégica**, como podemos observar en las guías metodológicas: “el SCP/LA21 también enfatiza la comprensión de las implicaciones a largo plazo de las relaciones entre medio ambiente y desarrollo” (UN-HABITAT, 1999a, p. 97); “Por lo tanto, el propósito de una estrategia es proporcionar una guía general con perspectiva a largo plazo” (UN-HABITAT, 2004b, p. 13). **Pero la visión estratégica no solamente requiere integrar en los planteamientos horizontes de previsión de largo plazo, sino que supone adoptar un enfoque estratégico que tome en consideración el contexto en el que se sitúa el espacio local (combinación de visión-acción)**. La metodología SCP/LA21 sí sugiere que exista una clara relación entre los planes de acción elaborados y la disponibilidad de recursos existentes (UN-HABITAT y UNEP, 2004b), lo que supone plantear de forma realista los principios y objetivos definidos a nivel estratégico.

Analizando otros momentos o mecanismos del proceso SCP/LA21, como la Consulta Urbana o los Grupos de Trabajo, no observamos que estos espacios se dirijan a la definición de una visión común, basada en la reflexión profunda sobre el significado del desarrollo humano sostenible y los retos que su concreción a lo local supone. La imagen compartida de futuro de la ciudad, como estímulo y guía que oriente el desarrollo urbano se inserta de forma implícita, como comentábamos, en los documentos que se elaboran durante el proceso, especialmente los planes de acción o el pacto urbano. La necesaria actualización y redefinición de la visión de futuro, en contextos altamente dinámicos y cambiantes, se concentra por lo tanto en la actualización de las estrategias definidas.

#### 7.3.4 Respecto a la transparencia

*“...A la gente no le gusta, al político no le gusta tener centralizada la información y menos automatizada, mejor está si todo está descuagerinado, 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*" [E5, 3-5-2008, la persona entrevistada es miembro de una organización de la sociedad civil con alta implicación en el proceso]

Como expusimos en el apartado 7.2, las Agendas 21 Locales tienen vocación de promover procesos de desarrollo donde haya mayor transparencia, siendo especialmente visible en los esfuerzos por fomentar una cultura de la información más abierta, que redundará en una mejora de los procesos participativos. Para el caso que nos ocupa, observamos cómo la metodología SCP/LA21 no considera de forma sistematizada o explícita la transparencia, aunque sí incorpora instrumentos y mecanismos para reforzarla (principalmente en lo que se refiere a elaboración sistematizada de documentación y de términos de referencia para definir funciones y responsabilidades). En la metodología SCP/LA21 se concede especial importancia a la documentación o creación de memoria institucional, aunque no se valora como instrumento para favorecer la transparencia (y la rendición de cuentas), sino más bien como elemento que favorece el aprendizaje. También, como expondremos posteriormente, los procesos de evaluación, además de ser concebidos con orientación al aprendizaje, permiten fomentar la transparencia; sin embargo, esta vertiente no es contemplada de forma explícita en la metodología SCP/LA21.

Primeramente, es interesante destacar que entre las preguntas clave para el análisis de las estructuras de gestión urbanas que tiene lugar en la elaboración del Perfil Urbano-Ambiental (etapa de diagnóstico), se encuentran aquellas referidas al grado de accesibilidad y disponibilidad de la información, a si es posible compartirla y a su uso. La respuesta a estas preguntas permite a nuestro entender tomar en consideración desde el principio las cuestiones referidas a la transparencia y al poder (en el acceso y uso de qué tipo de información para qué tipo de propósitos). La metodología SCP/LA21 presenta una vocación constante por mantener el flujo de información entre los participantes, vocación que se materializa al publicar para estos fines un conjunto amplio de documentos adaptados a cada necesidad del proceso (Perfil Urbano-Ambiental, Manual del Participante, Planes de Acción...). Asimismo es manifiesta la importancia de mantener informada a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.

Uno de estos mecanismos para alcanzar mayor transparencia es la propia Unidad EMIS, que permite aglutinar información que habitualmente está dispersa y poco accesible. En la experiencia de Arequipa este órgano ha permitido a la municipalidad centralizar información de tipo espacial, estadístico y sobre temas urbano-ambientales; a su vez, ha proporcionado información para la actualización del Plan Director Arequipa Metropolitana, cuya necesaria revisión tuvo lugar a finales de 2007.

En cuanto a los Grupos de Trabajo, el establecimiento de términos de referencia para definir con claridad las funciones y responsabilidades mutuas favorece también la transparencia. Esto ha sido especialmente aprovechado en el caso de Arequipa, aunque no así la elaboración de actas o relatorías de las reuniones llevadas a cabo por los grupos de campaña y movilidad, en muchos casos inexistentes. La existencia de estos documentos de forma sistematizada, además de contribuir a generar memoria histórica, hubiera permitido disponer de información de acceso público para su consulta y llevar a cabo con mayor solidez la rendición de cuentas (en relación a los acuerdos y compromisos adoptados en las reuniones).

El tipo de información que se ha publicado o transmitido en Arequipa ha sido básicamente la obtenida como resultado del diagnóstico y de los grupos de trabajo, materializada en tres documentos de acceso público (MPA, 2005; MPA, 2007a; y MPA 2007b). Se trata básicamente de resultados “finales” y no de resultados parciales para ser sometidos al escrutinio público, al debate o a la incorporación de opiniones externas a los colectivos directamente implicados en la elaboración de estos documentos. Se ha hecho uso así mismo de otros canales para la distribución de información, como folletos, la propia página web de la municipalidad, y convocatorias mediante correo postal o electrónico<sup>539</sup>. A tenor de las opiniones vertidas en las entrevistas llevadas a cabo, consideramos que no se han empleado todos los cauces posibles para difundir la información a los ciudadanos sobre el proceso. Esta es una carencia observada, no solamente en la experiencia de Arequipa, sino en la propia metodología. Es especialmente patente el poco énfasis puesto en las acciones de información y sensibilización a la ciudadanía sobre el proceso, como ya apuntábamos anteriormente. La sensibilización de actores sí se contempla en la metodología (como fue expuesto en el apartado 5.3 del Capítulo 5), con una orientación más de proceso, aunque solamente en la parte de la metodología referida a los Grupos de Trabajo; y considerando las acciones de sensibilización e información continuada en lo que respecta casi exclusivamente al nuevo enfoque de gestión ambiental y urbana que introduce el SCP/LA21. Un posible aspecto a discutir es si es más adecuado trabajar inicialmente de esta forma (más restringida quizá en la temática y con menor participación amplia de la ciudadanía) y, posteriormente, ampliar el proceso a más actores y con mayor dotación de contenidos.

---

<sup>539</sup> Síntoma de que el proceso está cuanto menos paralizado y reflejo de la fuerte incidencia que tienen los cambios de gobierno local, es la no existencia a la fecha de realización del presente análisis, de información relacionada con el proceso SCP/LA21 en la página web oficial de la MPA. Hasta mayo de 2007, aproximadamente, era posible acceder y descargar documentación relativa a la Agenda 21 Local de la ciudad.

### 7.3.5 Respeto a la orientación al consenso

*“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” [E10, 9-5-2007, la persona entrevistada es miembro de una institución pública regional]*

En íntima relación con la participación nos encontramos con la orientación al consenso en la toma de decisiones. La gobernanza media en las diferencias de intereses entre los actores involucrados para tratar de alcanzar un consenso amplio sobre cuáles pueden ser los mejores intereses (y en algún caso, políticas y procedimientos) para el conjunto. La búsqueda del consenso permite aumentar el compromiso y favorece a nuestro entender la rendición de cuentas.

Uno de los principios básicos de la metodología SCP/LA21 es precisamente la “promoción de la generación de consensos” (UN-HABITAT y UNEP, 1999a, p.11). Esta declaración de intenciones se concreta en las diversas actividades del proceso SCP/LA21 y es una de sus contribuciones más significativas.

Por un lado, es objetivo explícito de la Consulta Urbana el alcance de un consenso entre los actores e instituciones que han participado en la misma sobre los temas que será necesario trabajar en el futuro en el marco de la Agenda 21 Local. Este consenso, como expusimos en el Capítulo 5, se plasma en la adopción de la Declaración de la Consulta (llamada también Pacto Urbano). Sin embargo, consideramos que este consenso se dirige más a llegar a un acuerdo común sobre los temas medioambientales que se plantean como necesarios analizar en detalle, que sobre una visión estratégica compartida.

También para los Grupos de Trabajo la metodología plantea como una de sus tres funciones clave la generación de consensos en la toma de decisión (considerándolo un paso más en la cuestión democrática, al no primar únicamente el criterio de la mayoría). Los Grupos de Trabajo, desde esta perspectiva, se plantean como ‘el’ mecanismo para la toma de decisión participativa, insistiendo en que el tamaño de los grupos favorecerá en mayor o menor medida el alcance de consenso. Ya argumentamos anteriormente, al hablar de participación, que se concede un énfasis a nuestro entender excesivo en los Grupos de Trabajo. Para el caso de Arequipa, la tónica general en ambos grupos fue la búsqueda del consenso en las decisiones que fueron tomando.

En relación a la generación de estrategias y planes, éstos deben según la metodología definirse y priorizarse a partir del consenso. En cuanto a la institucionalización propiamente dicha, basada en gran medida en las acciones desarrolladas desde la estructura de los Grupos de Trabajo, la metodología

SCP/LA21 considera como gran contribución la introducción de procesos consultivos basados en la negociación y en el consenso.

Finalmente queremos remarcar la dificultad de llevar a la práctica la orientación al consenso, por el riesgo de convertir éste en un encubridor de conflictos, por el peligro de que la planificación quede sin concretar al querer contentar a todos, o porque el consenso puede diluir las responsabilidades (y afectar, por tanto, a la rendición de cuentas). En la metodología SCP/LA21, la única mención explícita a estos riesgos la encontramos en el planteamiento de los Grupos de Trabajo como espacios de negociación, ya que ésta parte del reconocimiento de la divergencia de intereses y, por tanto, valora como factible la aparición de conflictos. Para no generar una imagen excesivamente idealista de la cuestión sería necesario hacer más visibles estos riesgos.

### 7.3.6 Respecto al desempeño: eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta

Recordemos que estas dimensiones miden los mecanismos existentes y el ambiente sociopolítico para la eficiencia institucional (a través de la subsidiariedad y previsibilidad efectiva) en la gestión financiera y la planificación, prestación de servicios y capacidad de respuesta/sensibilidad a los intereses de la sociedad civil. Según afirmaban Graham et al. (2003), 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. 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. Por lo que una mayor orientación de las metodologías de AG21L hacia la potenciación de redes de actores contribuirá en mayor medida a la gobernanza democrática.

Dada la interrelación de estas dimensiones hemos considerado de mayor utilidad su análisis en conjunto.

La metodología SCP/LA21 incorpora la capacidad de respuesta de dos maneras diferentes. Por un lado, es una metodología orientada a abordar cuestiones y problemáticas concretas de manera que, sin excluir su dimensión sistémica, permita una toma de decisiones operativa (es decir, está claramente orientada a la acción). 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 articulan alrededor de la idea de aprendizaje (aspecto que será analizado en el apartado 7.4). 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 posibles soluciones, sino cuáles son las capacidades que los actores necesitan para comprenderlos participativamente y actuar colectivamente sobre ellos.

En la experiencia de Arequipa, partiendo de que desde un enfoque de proceso no podemos concluir que los resultados sean claramente atribuibles a una intervención concreta, y considerando que es necesaria una mayor perspectiva temporal para elaborar juicios de valor, observamos no obstante cómo el desempeño no ha sido alcanzado todo lo que sería deseable. Por un lado, los entrevistados cuestionan la eficacia del proceso para la obtención de resultados concretos y dan argumentos sobre la falta de compromiso de las autoridades políticas para implementar las acciones concretas derivadas del proceso (previstas en los planes de acción, que curiosamente deberían ponerse en práctica, puesto que han sido aprobados mediante ordenanza municipal). Ello nos lleva a pensar si, además de las particularidades locales, la metodología SCP/LA21 aborda de forma acertada el análisis de dichos condicionantes, para valorar de forma más realista la capacidad de respuesta, especialmente del gobierno local. Según los entrevistados, la eficacia también depende del diseño y de la gestión realizada del proceso, así como de las actitudes y capacidades de los participantes en el mismo.

Tal y como se ha indicado con anterioridad, la AG21L se orienta a generar e institucionalizar procesos de cambio a largo plazo, y esto requiere de la obtención de resultados tangibles, tanto por la necesidad de motivar cambios, como por el efecto motivador en la ciudadanía que los resultados originan. Por esta razón, y coherentemente con la filosofía general de la metodología SCP/LA21, la eficacia y eficiencia en la gestión de la AG21L supondría que el seguimiento y la evaluación no se centraran únicamente en resultados e impactos, sino también en la evaluación de los procesos que se van generando. Como hemos observado al analizar la rendición de cuentas y como recalcaremos al analizar la orientación al aprendizaje, son precisamente los aspectos del SCP/LA21 relacionados con el seguimiento y la evaluación los que deberían recibir mayor atención de la prestada.

### 7.3.7 Respecto a la equidad y al estado de derecho

La equidad implicaba en la gobernanza, como fue caracterizada en el Capítulo 2, la inclusión con acceso imparcial (de aquellos económicamente más débiles, mujeres, niños o mayores, minorías étnicas o religiosas o los discapacitados psíquicos) a las necesidades básicas de la vida urbana (nutrición, educación, empleo y sustento, salud...), con las prioridades institucionales dirigidas a las políticas a favor de los pobres y a mecanismos que dieran respuesta a la provisión de servicios básicos. Equidad también se refería a la equidad en la toma de decisión (equidad en la

representatividad y en las normas del proceso participativo), bajo el principio de gobernanza participativa, aspecto éste que ha sido analizado anteriormente en la dimensión participación, por lo que nos detendremos en la primera interpretación de este concepto. Compartir el poder se dirige a la equidad en el acceso y uso de recursos, incluyendo la participación de mujeres y hombres como iguales en todos los procesos de toma de decisión urbana, en la fijación de prioridades y en la localización de recursos. Al mismo tiempo, en relación al estado de derecho, los marcos legales deben ser justos y deben cumplirse imparcialmente, particularmente los referidos a los derechos humanos.

**En relación a la metodología SCP/LA21, consideramos que incorpora la cuestión de equidad (más allá de la equidad en la participación) más en el discurso que en la práctica.** Como ya expusimos en el apartado anterior, una de las debilidades de la metodología es su cierto sesgo medioambientalista, especialmente visible en el tipo de temáticas o problemáticas a tratar. Ello influye al dejar probablemente en un segundo plano cuestiones importantes relacionadas con la pobreza, el acceso y reparto de recursos, etc. **Si bien es cierto que la metodología sí incorpora de forma transversal la preocupación por los colectivos más desfavorecidos, lo hace en relación al impacto de las problemáticas ambientales sobre éstos, y no de una forma más global.** En la experiencia de Arequipa, aunque se diagnostica que existen carencias en relación a aspectos socioeconómicos, hay pocas alusiones a estos problemas en los planes de acción posteriores, que por la propia naturaleza de la metodología son sectoriales (Políticas de Movilidad y Plan de Campaña).

En cuanto al estado de derecho, esta dimensión no está especialmente tratada en la metodología. A partir del caso de estudio de Arequipa, es posible observar cómo un mayor énfasis en esta dimensión hubiese permitido, entre otras cosas, incorporar mecanismos y herramientas para que los actores participantes reconocieran que, por ejemplo, la demanda de información a instituciones públicas y privadas es un derecho a exigir y un deber a ser cumplido por parte de estas entidades, y no como algo dependiente de la voluntad de las mismas.

#### 7.4. ¿EN QUÉ MEDIDA LA METODOLOGÍA SCP/LA21 CONCIBE UNA PLANIFICACIÓN ORIENTADA AL PROCESO DE DESARROLLO?

*“La gente que formó el Grupo de Trabajo [de Campaña] estaba sin trabajar, digamos que el grupo estaba inactivo, cerca de medio año si no es más. Entonces cuando HABITAT Ilega propone que se va a apoyar y todo lo demás... pero la gente no espera a que se formalice el apoyo. ¿Qué es lo que tuvimos que hacer? Municipalidad y GEA inician el proceso sin antes tener la asistencia de la capacitación de la metodología que deberíamos utilizar. Nosotros aplicamos la planificación estratégica y comenzamos a trabajar con el Grupo...” [E1, 29-3-2007].*

Una primera valoración de la metodología SCP/LA21, al menos en su filosofía de fondo, nos hace ver que ésta dirige su atención especialmente a los atributos de un enfoque de planificación orientado al proceso de desarrollo<sup>540</sup>. Como ha sido expuesto en el Capítulo 5, una de las características que diferencian el proceso SCP/LA21 de otras metodologías para la promoción de procesos Agenda 21 Local, es el convencimiento de que es necesario integrar en las estructuras y dinámicas existentes las nuevas formas de gestionar el desarrollo urbano (orientación hacia el desarrollo humano sostenible, gobernanza democrática local, etc.). Es la llamada *institucionalización*, que se configura como la perspectiva a adoptar según un enfoque claramente de proceso. La institucionalización, como se reconoce en la metodología, es un camino lento y no lineal, que requiere que se den una serie de elementos para su plena realización. Como bien identifica la metodología, no solamente se institucionalizan los principios básicos del proceso SCP/LA21, sino también las capacidades y conocimiento generado, así como los resultados tangibles obtenidos (para comprobar que esto será así, será necesaria la evaluación, tanto de impactos -resultados tangibles-, como de procesos). Esta perspectiva de la planificación favorece a nuestro entender la adopción de un enfoque orientado al proceso de desarrollo, cuyo análisis comprenderá la identificación de los siguientes elementos: la mayor o menor orientación al aprendizaje y a diseños de tipo emergente y *bottom-up*; el mayor o menor grado de flexibilidad y adaptabilidad (aceptación de la incertidumbre) incorporados; la medida de generación de capital social. Otros atributos del enfoque orientado al proceso de desarrollo han sido abordados en los análisis anteriores, por lo que no serán objeto de estudio del presente apartado<sup>541</sup>. Éstos son la incorporación de la dimensión ecológica en la toma de decisión (relacionada con el enfoque integrado, primera dimensión enunciada del desarrollo humano sostenible local) y la promoción de la participación, la búsqueda deliberativa y concertada de soluciones y la toma de decisiones democrática (expuestos a través del análisis de cómo incorpora la metodología las dimensiones de la gobernanza democrática).

---

<sup>540</sup> Recordemos esta voluntad, expresada en uno de los documentos que describen la metodología, tal y como recogimos al final del Capítulo 5: “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 y UNEP, 2000, p. 4).

<sup>541</sup> Probablemente no han sido analizados desde la misma perspectiva que son contemplados en el enfoque de proceso, pero consideramos que en términos generales sí se ha recogido la esencia de los mismos.

ASPECTOS GENERALES	Enfoque de Planificación
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARTICULARES	<p><u>Enfoque proceso y Modelo de interacción intervenciones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ orientación al <u>aprendizaje</u>;</li> <li>▪ <u>diseño emergente</u> y que se perfila <u>de abajo hacia arriba</u></li> <li>▪ asunción de la <u>incertidumbre: flexibilidad y adaptabilidad</u>;</li> <li>▪ promoción de la <u>participación</u>, <u>búsqueda deliberativa y concertada</u> de soluciones y <u>toma de decisiones democrática</u>;</li> <li>▪ generación o aumento de <u>capital social</u>, conocimiento y <u>construcción de capacidades</u>;</li> <li>▪ incorporación de la <u>dimensión ecológica en la toma de decisiones</u></li> </ul>
Metodología SCP/LA21	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué influencia han podido tener los planteamientos de la planificación estratégica en la metodología SCP/LA21?</li> <li>- ¿Qué elementos del enfoque de proceso de desarrollo incorpora la metodología SCP/LA21 y cuáles no?</li> </ul>
AG21L de Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es la particularización a Arequipa del modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo? Discusión</li> <li>- ¿Aporta la metodología GEO elementos positivos o negativos desde la perspectiva del enfoque de proceso?</li> </ul>

#### 7.4.1 Orientación al aprendizaje

*“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 (...)” [E23, 1-6-2007, la persona entrevistada pertenece a una institución pública del ámbito nacional]*

Hablaremos de orientación al aprendizaje desde el punto de vista de que éste debe estar basado en la deliberación; y ésta última a su vez debe fundamentarse en la capacidad de diálogo de los actores, es decir, en su capacidad para argumentar, para comprender y para escuchar activamente los argumentos de los otros. El aprendizaje entendido así no se dirige únicamente a la adquisición de conocimientos, sino también de habilidades y valores que, en concordancia con las pretensiones de la Agenda 21 Local, serán aquellos que nos acerquen más a lo que podemos entender por desarrollo humano sostenible.

Tal y como ocurría con otras variables, la **orientación al aprendizaje** es uno de los principios básicos de esta metodología, a través del énfasis concedido al desarrollo de capacidades. El propósito principal de la metodología SCP/LA21 es apoyar a las ciudades en las que se implementa a que se favorezca el desarrollo de nuevas formas de enfrentar los desafíos urbanos, en clave de sostenibilidad. Siendo la eficiencia adaptativa un aspecto crucial en el tránsito hacia el desarrollo humano sostenible, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje son, al mismo

tiempo, medios para la institucionalización de procesos Agenda 21 Local y fines de los mismos. No obstante, y teniendo en cuenta la principal limitación de los enfoques de aprendizaje (enfoques heterodoxos de la planificación) expuesta en el Capítulo 3, es necesario recordar que un enfoque que tome como centro el propio proceso de desarrollo, debe entender que éste se produce independientemente de las intervenciones que actúan sobre el mismo.

Las alusiones explícitas al aprendizaje en la metodología pueden observarse en los siguientes aspectos:

- Por un lado, en el enfoque general de aprendizaje, planteando el proceso de planificación y gestión ambiental (EPM) que se desea institucionalizar como un proceso de “aprender haciendo”. Esto suponía invertir en los elementos *software*, es decir, en las capacidades técnicas y el conocimiento experto acumulado a través del proyecto SCP/LA21 (recordemos que los principales canales para la capacitación en la metodología SCP/LA21 son los Grupos de Trabajo, pues se constituyen desde un enfoque de aprendizaje). Algunas de las formas de favorecer este proceso de aprendizaje serían la documentación y evaluación de las lecciones de la experiencia, para crear una memoria institucional, y el logro de colaboración con las instituciones locales de consultoría, educación o investigación. En la línea de la institucionalización del proceso EPM se mencionan explícitamente: (i) la necesidad de implantar mecanismos para el desarrollo de habilidades (citando entre otros la capacitación formal, talleres sobre casos de estudio, apoyo técnico a los grupos de trabajo y seguimiento para que la formación se extienda a las organizaciones de origen, aprender de la experiencia de otras ciudades, etc.); (ii) la necesidad de proporcionar fondos suficientes para apoyar la generación de capacidades.
- Por otro lado, adoptando una visión netamente de aprendizaje a todos los niveles: desde los actores locales implicados, desde quienes pueden estar dinamizando o coordinando a nivel práctico el proceso, desde los organismos UN-HABITAT y PNUMA, impulsores de la iniciativa: “se necesita aprender de los actores para ver cómo perciben el proceso y cómo ven su papel en él” (UN-HABITAT y UNEP, 2003, p. 24).
- Finalmente, en cuanto a los proyectos demostrativos, que se contemplan como elemento motivador y de experimentación para el aprendizaje.

El aprendizaje para UN-HABITAT y PNUMA se centra casi con exclusividad en el desarrollo de capacidades, es decir, en aprendizajes de tipo social y organizacional.

En la experiencia de Arequipa, la mayoría de entrevistados consideraba que habían aprendido a lo largo del proceso, pero dicho aprendizaje no podemos concluir que sea debido únicamente a los mecanismos que incorpora la metodología, puesto que

el SCP/LA21 era novedoso para los actores locales, tanto en su planteamiento y referente metodológico, como en los contenidos o temáticas abordados (interacción desarrollo-medio ambiente). No podemos concluir que la respuesta sea la misma en otros contextos urbanos con mayor tradición de planificación ambiental. En cuanto a la puesta en marcha de proyectos demostrativos, debido a dificultades financieras en la experiencia de Arequipa no fue posible poder diseñar ni implantar ninguno, con lo cual no podemos evaluar su contribución al aprendizaje. En el convenio suscrito entre la MPA, UN-HABITAT y los socios nacionales (MPA, 2006) las únicas aportaciones económicas explícitas provienen de UN-HABITAT y se destinan a la creación de la Unidad EMIS. Quizá la incorporación de alguna cláusula específica para llamar la atención sobre las responsabilidades financieras derivadas del apoyo al proceso, habría favorecido la previsión de este tipo de partidas presupuestarias, o hubiera evitado la generación de expectativas.

Podemos concluir que la metodología SCP/LA21 se basa en 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 y 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 AG21L. Esto contrasta con la cultura de aprendizaje de UN-HABITAT y PNUMA, especialmente del primero que, como posteriormente argumentaremos, es una variable de influencia en los procesos Agenda 21 Local. La orientación al aprendizaje de los organismos promotores de los procesos SCP/LA21 impregna de manera inevitable la metodología planteada, aunque se presenten incoherencias en su materialización. Es posible observar esta circunstancia en la evaluación de los programas globales SCP y LA21 llevada a cabo, relativa a la valoración del desempeño de ambas iniciativas (nos referimos a evaluación *ex-post*, para analizar básicamente si se han cumplido los objetivos de ambos programas). Esta dinámica de evaluación está muy presente en estos dos programas y se asume claramente como ejercicio de aprendizaje (UN-HABITAT, 2006). Quedarían englobadas aquí las evaluaciones del impacto de las iniciativas puestas en marcha, donde se identifican lecciones aprendidas de la experiencia que permiten mejorar la metodología y corregir las desviaciones de los programas SCP y LA21. Esta evaluación de experiencias llevada a cabo por UN-HABITAT y PNUMA es un elemento de gran relevancia desde el enfoque de aprendizaje para las instituciones (locales y de apoyo) implicadas, puesto que la metodología empleada es de tipo participativo. Para el caso de Arequipa concluimos que, por el momento, esto no

ha sido así, es decir, no ha habido una evaluación participativa con la implicación de todos los actores participantes en el proceso.

En relación a los aspectos estrictamente más metodológicos, aunque la evaluación 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 (según se recoge en UN-HABITAT y 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. Estos momentos de evaluación ya fueron mencionados al evaluar la rendición de cuentas.

#### 7.4.2 Diseño emergente, flexibilidad y adaptabilidad

*“Y la metodología que se aplica... en el caso de campaña la metodología tuvo que adecuarse, y al final con movilidad urbana sucede lo mismo porque ninguna metodología es rígida, sino que debe ser flexible. Y todo lo que son procesos de planificación terminan siendo lo mismo, ¿no? Al menos eso es lo que creo yo... Así que quizás la novedad fue consulta urbana, pacto urbano... Porque el resto ya eran cosas que veníamos trabajando” [E1, 29-3-2007].*

La metodología SCP/LA21 en su definición (UN-HABITAT y UNEP, 2004c, p. 11) se adapta a las necesidades, prioridades y circunstancias particulares de cada ciudad, aunque se pretende que se siga un mismo marco o enfoque general (compuesto por las actividades principales del proceso). Valoramos como especialmente positiva esta declaración inicial de intenciones que denota la voluntad de generar procesos de planificación flexibles y adaptados a los contextos locales. Pero además de este planteamiento general, es necesario analizar hasta qué punto la metodología SCP/LA21 favorece dicha flexibilidad, así como la posibilidad de incorporar diseños emergentes. Realizamos esta afirmación puesto que desde el propio UN-HABITAT (y a pesar de la flexibilidad que aparentemente impregna la metodología), 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 (UN-HABITAT, 2006). Por lo que la aplicación de la metodología, concretada en el diseño o prediseño del proceso SCP/LA21, debería adaptarse en mayor medida a las características y condicionantes locales.

De entre los elementos que nos permiten observar el carácter flexible, de adaptación y de diseño emergente, se encuentra 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: los planes se inician, preparan y ejecutan desde un enfoque *bottom-up*.

Desde la experiencia de Arequipa podemos afirmar que la metodología SCP/LA21 es flexible y adaptable, puesto que su aplicación práctica supuso diversos cambios respecto a la estructura temporal prevista a nivel 'teórico'. Desde la incorporación de la metodología GEO para la fase de diagnóstico en sustitución del Perfil Urbano-Ambiental, pasando por la realización de la Consulta Urbana con posterioridad a la creación de los Grupos de Trabajo, la implementación del proceso SCP/LA21 tuvo en cuenta en todo momento las particularidades locales. La, a nuestro entender, baja capacitación de los actores locales sobre la metodología SCP/LA21, la capitalización de experiencias y conocimientos en períodos anteriores y la experiencia en gestión y planificación de los dos equipos que asumieron la coordinación técnica del proceso (primeramente la Asociación Civil Labor y posteriormente GEA Desarrollo), probablemente hayan facilitado la flexibilidad y adaptabilidad que percibimos, introduciendo otras perspectivas sobre la acción de planificación. A pesar de que apreciamos a distinguir una actividad de diseño permanente en Arequipa, no observamos así el necesario énfasis en el seguimiento y evaluación permanentes.

### 7.4.3 Generación de capital social

*"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"* [E20, 30/05/2007, la persona entrevistada es miembro de una organización local de carácter privado]

El capital social estaba caracterizado, recordemos, por el entramado sólido de relaciones horizontales y redes sociales, basadas en la confianza, la solidaridad y el apoyo mutuo. Otras de sus características se refieren a la presencia de organizaciones comprometidas y enraizadas en la propia comunidad, con capacidad de influir en las decisiones políticas que les afectan y la existencia de visiones compartidas.

A lo largo del proceso Agenda 21 Local en Arequipa, hemos observado cómo precisamente diversas circunstancias han provocado una merma del capital social, más que aumentarlo de forma positiva. Al tiempo que han podido potenciarse determinados aspectos del capital social.

La metodología SCP/LA21 incorpora algunos elementos que favorecen el aumento positivo del capital social. Por un lado, el énfasis en los procesos de deliberación, los debates abiertos y equilibrados, lleva implícito el reconocimiento y la consideración de la existencia de diferentes puntos de vista, todos ellos

válidos. Esto permite generar un clima de mayor confianza y autoestima para poder expresar las ideas, lo que ayuda a cultivar las relaciones de colaboración entre actores. En la experiencia de Arequipa los entrevistados coinciden en que se dieron estas circunstancias, aunque percibimos en general en todo el proceso Agenda 21 Local que es precisamente la no inversión en los atributos del capital social (atributos que hemos nombrado al comenzar este apartado) una de las causas de las rupturas constantes del proceso. Como hemos expuesto, los períodos electorales son momentos delicados de transición, por lo que si no se ha optado por cultivar especialmente el entramado de relaciones horizontales, los posibles cambios debilitarán el trabajo realizado hasta la fecha, más que reforzarlo. En la experiencia de Arequipa, de haber logrado involucrar en los Grupos de Trabajo a los actores que participaron en los procesos estratégicos de la legislatura anterior, se hubiera favorecido el aumento del capital social.

Por otro lado, el interés por **tratar problemáticas diversas desde un enfoque intersectorial** favorece a nuestro entender la generación de capital social, por cuanto los actores son capaces de reconocer la existencia de otras problemáticas ajenas a ellos, o el impacto de las mismas sobre otros actores. Esto posibilita una mayor comprensión de la realidad, el reconocimiento de las limitaciones y puntos de vista de los otros, lo cual es un requisito para poder generar mayor **confianza**. En la experiencia de Arequipa esto es especialmente visible en la dinámica de los Grupos de Trabajo, donde se percibe una mejora de las relaciones entre actores, debido precisamente a que la mecánica de funcionamiento de este mecanismo de participación ha permitido un conocimiento mayor de sus miembros, el acercamiento de posturas, un conocimiento si cabe más objetivo de la realidad del municipio, etc. (y todo ello a pesar de que no se emplearan dinámicas de grupo específicas de presentación de los miembros o de conocimiento mutuo).

En cuanto al atributo referido a la **existencia de organizaciones comprometidas y enraizadas** en la propia comunidad, con capacidad de influir en las decisiones políticas que les afectan, éste cobra la forma de **instituciones de anclaje** en la metodología SCP/LA21. Aunque compartimos el planteamiento de que no todas las organizaciones pueden llegar a ser instituciones de anclaje, consideramos que llevar a cabo un cuidadoso proceso de selección de las que pueden llegar a serlo, como se propone en la metodología, conlleva ciertos riesgos, haciendo surgir en nosotros diversos interrogantes: ¿quién en ese caso decide qué instituciones tienen estas características?, ¿cómo debe interpretarse el liderazgo que se les pide tengan estas instituciones? Esto nos lleva a una cuestión de mucho más calado: teniendo en cuenta que los proyectos SCP y LA21 son en realidad intervenciones exógenas, ¿deben surgir las instituciones de anclaje del propio proceso o deben ser seleccionadas?<sup>542</sup>. Este aspecto del capital social referido a la existencia de

---

<sup>542</sup> Empleamos el término 'seleccionar' puesto que en la metodología se habla de 'identificar y dar tareas a las instituciones de anclaje' (ver UN-HABITAT y UNEP, 2004c).

organizaciones comprometidas y enraizadas ha sido sin embargo potenciado de forma tenue en la experiencia de Arequipa, aunque no podemos identificar el grado de influencia (de haberlo) de la metodología en esta circunstancia. Como expusimos al analizar la rendición de cuentas, una de las dificultades radica en hacer que las organizaciones representadas en los grupos de trabajo rindan cuentas o respondan de los compromisos adquiridos. Ello denota en el fondo la dificultad real de conseguir que las organizaciones se comprometan con su propia comunidad, más allá de los intereses particulares relacionados con sus fines y objetivos. En la experiencia de Arequipa, no obstante, encontramos al menos un ejemplo de compromiso de las organizaciones locales y de capacidad de influencia sobre las decisiones políticas. Se trata del mencionado caso de las habilitaciones urbanas en terrenos de campiña, que fueron paralizadas gracias a la presión del Grupo Técnico Local sobre la Campiña Arequipeña, de composición ciertamente variada.

Finalmente, en cuanto al fortalecimiento de redes sociales y partenariados o la creación de nuevas redes, los espacios y mecanismos de participación que propone la metodología (talleres relacionados con la diagnosis, Consulta Urbana, Grupos de Trabajo...) pueden convertirse en excelentes lugares en los que se potencien relaciones entre individuos, colectivos e instituciones de diferentes sectores y niveles, con mayor posibilidad de continuidad para el caso de la conformación de Grupos de Trabajo. La metodología debería aprovechar esta circunstancia derivada de su propia naturaleza o planteamiento, para transmitir la necesidad de contar con entornos locales con mayor vertebración social. También debería incorporar pautas o elementos que permitieran conectar los espacios de participación que sugiere la metodología con otros ya existentes, favoreciendo la conectividad.

Para el caso de Arequipa, algunos entrevistados expresan que han conocido nuevos actores o han reforzado la relación que ya tenían establecida con determinadas instituciones: *“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”* [E19, 30/05/2007, la persona entrevistada pertenece a una organización privada del ámbito local].

El proceso en sí no ha creado hasta el momento redes o alianzas formales, aunque se han llevado a cabo contactos (sobre todo de manera bilateral), o bien algunos de los actores participan de espacios de concertación ya existentes, como la Comisión Ambiental Regional, la Comisión Ambiental Municipal o la Comisión Consultiva Multisectorial. El Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campiña, por ejemplo, define de forma específica acciones de institucionalización, entre las que se encuentran la creación de alianzas estratégicas entre el gobierno local, el sector privado, otros organismos del sector público y los organismos de cooperación

internacional; otras acciones que define son el fortalecimiento de los espacios de concertación interinstitucional (MPA, 2007a, p. 17).

Por otro lado, la participación en los grupos técnicos de Arequipa de actores habitualmente excluidos (aunque la hemos valorado como irregular), ha ilustrado la necesidad de generar mecanismos para la representación de estos sectores de la sociedad civil, en aras de un mayor fortalecimiento de la sociedad civil. Y aunque esto es en gran medida responsabilidad de las propias organizaciones sociales y civiles, la metodología puede incentivar un papel del gobierno local más proactivo al respecto. En concreto, el plan de acción de campaña indica explícitamente que para lograr el fortalecimiento de la participación pública, “los gobiernos municipales pueden liderar y facilitar procesos participativos y consultivos que incorporen a los actores afectados e interesados en la definición de prioridades, planes y políticas ambientales al nivel urbano a través de mecanismos para la planificación estratégica participativa” (MPA, 2007a, p. 18).

La necesidad de liderazgo para poder garantizar la continuidad de las redes y espacios de concertación establecidos es reclamada, asimismo, por algunos de los entrevistados. La metodología debería enfatizar, en conexión también con la responsabilidad y la rendición de cuentas, la necesidad de promover el liderazgo (que no el protagonismo) para continuar con el trabajo realizado, mantener la articulación lograda, etc. Sin duda será necesario prever también acciones de adquisición de capacidades para favorecer dicho liderazgo.

#### 7.4 VALORACIÓN GENERAL DE LA METODOLOGÍA SCP/LA21

Producto del análisis anterior llevaremos a cabo a continuación una valoración general de la metodología SCP/LA21, destacando tanto sus fortalezas como sus debilidades

Las mayores aportaciones de la metodología SCP/LA21 en cuanto a su contribución a la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible podemos percibir las desde su orientación al proceso de desarrollo y desde la promoción a través de su filosofía y mecanismos, de diversas dimensiones relevantes de la gobernanza democrática. **A pesar de las posibles debilidades existentes, sin duda, y tal y como se afirma en los diferentes manuales del proceso SCP/LA21, es su alto grado de realismo, de experimentalidad y de reflexión lo que le confiere a los planteamientos de esta metodología una gran solidez: el proceso SCP/LA21 y todo el cuerpo metodológico que le acompaña son fruto de más de quince años de trabajo sobre el terreno en ciudades de todo el mundo, desde una manifiesta orientación al aprendizaje.**

Podemos resumir estas **aportaciones positivas** de la siguiente forma, proponiendo que siga potenciándose su inclusión y reforzándose en los planteamientos metodológicos, como hasta ahora ha venido realizándose:

- **Introducción de la noción de éxito en la Agenda 21 Local basada en la promoción de procesos de aprendizaje**, cuidando especialmente la generación de capacidades. Ello supone desplazar el centro de atención hacia la institucionalización de nuevas formas de gestionar los asuntos urbanos, que van más allá de posibles cambios en las estructuras organizacionales formales. Este aspecto es de suma importancia en el debate sobre la Agenda 21 Local, puesto que la interpretación de la noción de éxito más extendida de esta iniciativa se centra preferentemente en la consecución de resultados tangibles, como pueden ser la creación y puesta en marcha de planes de acción o la existencia de órganos de participación ciudadana.
- **Fomento del trabajo en equipo y procesos de tipo participativo y *bottom-up***. Las actividades de que consta el proceso SCP/LA21 fomentan la participación de actores locales y externos a la ciudad y conceden especial importancia a los procesos deliberativos en la toma de decisiones. Un objetivo explícito es la institucionalización de la participación en las dinámicas locales.
- **Énfasis en la intersectorialidad**, principalmente por cuanto considera la complejidad de la ciudad como ecosistema y la interdependencia de los sistemas socioeconómico, medioambiental, institucional y político, así como el fomento del diálogo y trabajo conjunto de actores de diversas procedencias (tanto en los Grupos de Trabajo como en los grupos de discusión de la Consulta Urbana).
- **Interés porque la gestión del proyecto no quede en manos únicamente de personal externo cualificado**, sino dando valor a los equipos y organizaciones locales. Ello favorece en mayor medida la consecución de un desarrollo local endógeno.
- Poco énfasis en procedimientos detallados, sino más bien en orientaciones metodológicas que favorecen la **flexibilidad y adaptabilidad**. En relación a esto, baja complejidad del aparato metodológico, aunque al mismo tiempo las guías metodológicas editadas deberían mejorar la claridad en su exposición, pues no tienen un enfoque didáctico, la información se presenta de forma densa y poco estructurada, etc.
- **La lógica del proceso SCP/LA21**, aunque puede adoptar una forma lineal, **tiende a ser iterativa y con solapes entre acciones**. Es decir, las actividades no está relacionadas únicamente de forma secuencial unidireccional, sino que se asume que una constante en los procesos de desarrollo es la simultaneidad de acciones.

- En consonancia con el enfoque de aprendizaje que se adopta, **ampliación del horizonte temporal para el proceso SCP/LA21** de los dos-tres años planteados inicialmente a los cinco años que se plantean actualmente, lo que permite abordar la implantación con la necesaria flexibilidad para su adaptación a las especificidades locales. 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 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). Tal y como concluyen Verschure y Tuts (2004, p. 49) a partir de la experiencia del programa LA21, es más apropiado hablar de un proceso inicial de unos 5-6 años, con una disminución progresiva de la intensidad de recursos externos y con la incorporación de procedimientos de evaluación. Desconocemos sin embargo si la dotación presupuestaria para los proyectos SCP/LA21 es acorde con dicha ampliación temporal.
- **Creación de Sistemas de Gestión de la Información Ambiental en cada ciudad** donde se pone en marcha el proceso SCP/LA21, lo cual facilita la evaluación del progreso de variables físicas de la sostenibilidad.
- **Presencia y permanencia baja del personal vinculado a los organismos internacionales (UN-HABITAT y PNUMA)**, reduciéndose a labores de acompañamiento, activación de procesos de concertación institucional y apoyo económico. Esto permite rebajar el grado de injerencia de actores exógenos, disminuye la dependencia en el contexto de la cooperación internacional y favorece un mayor protagonismo de los actores locales.

Tal y como exponíamos, ha sido posible observar también algunas **debilidades** en la metodología. Consideramos que ésta puede mejorar su contribución a la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible de la siguiente forma:

- Para evitar la tendencia a centrarse en los asuntos de corte medioambiental, **los análisis de las problemáticas urbanas deberían conceder mayor importancia a otras dimensiones como la socio-institucional y la económica**, al tiempo que debería transmitirse la idea de que la planificación y gestión medioambiental no es la única forma en que quedarían materializadas las nuevas formas de gestionar el desarrollo urbano.
- Una de las debilidades observadas radica en la concepción (acotada desde nuestro punto de vista), de lo que significa la ciudad para la metodología SCP/LA21, pues concibe ésta básicamente como el núcleo habitado y no tanto como todo el término municipal. Independientemente de las fórmulas organizativas que tenga cada Estado, **debería existir una visión más amplia**

de la variable territorial, pues es habitual que se entremezcle lo 'urbano' con lo 'rural', dadas las fronteras difusas entre ambos (disociar de forma determinante lo urbano y lo rural podría generar visiones sesgadas de la realidad). En la experiencia de Arequipa, la toma de postura al tomar como área de estudio o sistema sobre el cual plantear el proceso Agenda 21 Local mediante la metodología SCP/LA21 únicamente los distritos calificados como metropolitanos, provocó que quedaran fuera del proceso 12 distritos rurales. Otra cuestión que surge en relación a ésta, es si es posible hablar de AG21L en áreas metropolitanas y si es igualmente aplicable la metodología según sea el tamaño de la ciudad.

- La metodología debería explicitar las dimensiones de la gobernanza rendición de cuentas y transparencia, para evitar que se desaprovechen mecanismos e instrumentos que el SCP/LA21 ya incorpora y que podrían favorecer la rendición de cuentas multinivel, no solamente la referida al organismo donante.
- La experiencia de Arequipa ha ilustrado cómo los mecanismos propuestos no suscitan en las organizaciones y sujetos participantes mayor permeabilidad para aprender de la experiencia y adaptarse a los cambios conforme aprenden. Por lo que debería concederse más énfasis al seguimiento del progreso de los espacios y mecanismos propuestos, para evaluar de forma constante su grado de relación con los procesos de aprendizaje.
- Los procedimientos de planificación y gestión que sugiere la metodología podrían estar más adaptados al entorno político donde se elaboran las políticas públicas, al tiempo que podría concederse mayor énfasis a la generación de capacidades de gestión de la administración local: serán los técnicos locales quienes permanezcan una vez finaliza el apoyo externo (aunque éste sea asumido por actores locales) asociado a los programas SCP y LA21, más allá de los vaivenes políticos.
- Debería concederse mayor importancia a la generación de visión estratégica de la que se presta, que se centra básicamente en generar estrategias de actuación o en consensuar el pacto urbano como declaración inicial de compromisos. Probablemente su no incorporación se haya debido a que desde las experiencias de aplicación de la planificación estratégica a ámbitos urbanos, el énfasis concedido a la generación de visión ha podido derivar en una infravaloración de los aspectos más prácticos (la orientación a la acción de la planificación).
- La metodología debería insistir más a nuestro entender, en la necesidad de conocer y tomar en consideración desde el principio la actividad de planificación de los receptores: enfoques y estilos que se adoptan,

experiencias pasadas, etc. Esto favorecería en mayor medida la integración del proceso SCP/LA21 en las dinámicas locales.

- Podría tomarse en consideración la **propuesta de acuerdos de planificación** de B. Lecomte (1986) aplicados a escala local, que plantea que la duración de la intervención no esté especificada y no sea menor de 10 años. Se trataría de un trabajo apoyado en políticas más que en proyectos concretos, lo que supondría interpretar la AG21L más como una política que como una intervención.
- La **presencia y permanencia baja del personal vinculado a los organismos internacionales (UN-HABITAT y PNUMA)** presenta un carácter dual, puesto que por otro lado esta baja presencia afecta a diversas dimensiones de la gobernanza. Especialmente la rendición de cuentas, por cuanto no se favorece la evaluación (continua) desde la perspectiva del aprendizaje de todos los implicados. Como sugerencia, **la presencia y papel de ambos organismos debería revisarse para reflexionar sobre cual es la mejor opción, desde la perspectiva de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible.**
- La metodología no presta la suficiente atención a los factores exógenos provenientes del entorno institucional, social y medioambiental, por lo que hablar de proceso supone considerar especialmente las relaciones y los elementos del contexto o entorno de la AG21L. Esta **mayor consideración del entorno** permitiría reconocer en mayor medida la incertidumbre, la complejidad y el cambio rápido del contexto, aspectos que la metodología SCP/LA21 sí incorpora en su declaración de principios.
- La metodología **debería transmitir en mayor medida que los plazos necesarios** para reducir la incertidumbre, comprender la complejidad y generar conocimiento **son mucho más dilatados de lo que plantea y permite el enfoque de proyectos**, lo que probablemente rebajaría las expectativas que habitualmente se generan con este tipo de iniciativas (expectativas que se ven frustradas cuando no se visualizan resultados visibles a corto plazo).
- La metodología centra su atención en cuanto a la medición del progreso de la AG21L en los aspectos físicos, a través de la creación de Sistemas de Gestión de la Información Ambiental en cada ciudad. Sería deseable **introducir de manera explícita mecanismos de evaluación en general, pero especialmente de la gobernanza local.** Desde UN-HABITAT se han generado herramientas de gran interés que, curiosamente, no se plantean como de uso posible en la explicación general de la metodología SCP/LA21: el índice de Gobernanza

Urbana (Urban Governance Index, UGI)<sup>543</sup>, específicamente diseñado para evaluar cambios y progresos en las prácticas de gobernanza urbana, y los Indicadores de Toma de Decisión Participativa, descritos en el Volumen 9 de los manuales del proceso SCP/LA21<sup>544</sup>. Respecto a estos últimos, desde UN-HABITAT se reconoce que no han sido usados sistemáticamente en la implementación del SCP/LA21 y, por tanto, actualizados desde esas experiencias (UN-HABITAT, 2006).

- Finalmente la metodología SCP/LA21 debería **conceder mayor relevancia a las cuestiones de financiación** que la dada. Es imprescindible garantizar que el gobierno local y los socios nacionales se comprometan a aportar recursos económicos (los programas SCP y LA21 se basan en gran medida en recursos exógenos). Puesto que se generan inevitablemente expectativas, debería destinarse parte del presupuesto de estos programas a poder ejecutar proyectos demostrativos, quedando esto reflejado de forma más clara en el convenio suscrito con los gobiernos locales y socios nacionales.

Nuestras principales recomendaciones para la mejora de la propuesta metodológica SCP/LA21, en relación a su potencialidad para promover la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible, podemos resumirlas como sigue:

- Que se produzca una **convergencia metodológica mayor entre los programas SCP y LA21**, aprovechando “lo mejor” de cada programa. Observamos un cierto “triunfo” de la metodología SCP frente a la propuesta por el Programa LA21, que consideramos si cabe más orientada al proceso que la primera. Desconocemos las razones de la primacía de los principios y métodos provenientes del proceso SCP pero, sin desmerecer sus contribuciones, recomendamos que la metodología SCP/LA21 incorpore los aspectos de generación de visión estratégica y la relación global-local. Ello se traduciría en prever espacios de diálogo, trabajo y debate para definir una visión de futuro compartida, pero conectada de forma clara con mecanismos e iniciativas que busquen su plasmación en la práctica. Respecto a la relación global-local, tanto en la fase de diagnóstico como en la generación de estrategias para la acción, debería incluirse la identificación y análisis de factores exógenos a la realidad local, desde la multidimensionalidad del desarrollo humano sostenible (por ejemplo, la interpretación en el Perfil

---

<sup>543</sup> Para un mayor conocimiento del índice UGI, se recomienda la consulta de Taylor y Halfani, 2004. Merece destacarse que UN-HABITAT hace especial énfasis en los indicadores de proceso: cómo se hacen las cosas frente a cuál es el resultado obtenido. Es muy importante poder medir cómo se toman las decisiones sabiendo que las relaciones entre actores son complejas. Y hasta dónde llega el nivel de toma de decisión.

<sup>544</sup> Se recomienda consultar UN-HABITAT (2003b) para más información. Es interesante destacar la orientación al proceso de estos indicadores: “Los indicadores de toma de decisión solo son una herramienta para controlar el progreso a lo largo del tiempo. La evolución es más importante que los resultados absolutos” (UN-HABITAT, 2003b)

Urbano-Ambiental de los recursos locales en mayor conexión con factores externos a la realidad local que influirán sobre la cantidad, calidad y disponibilidad de los mismos).

- Que se hagan más explícitas las dimensiones rendición de cuentas y transparencia de la gobernanza democrática, lo que significa dar valor a los mecanismos propuestos en la metodología como facilitadores de dichas dimensiones, pero que ésta no explicita como posibles mecanismos para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia.
- Que se introduzcan más mecanismos de evaluación y seguimiento, favoreciendo una verdadera cultura de la evaluación orientada al aprendizaje. Consideramos que, desde un enfoque de proceso (y entendemos que así lo interpretan también UN-HABITAT y PNUMA), los procesos de evaluación son imprescindibles: para la institucionalización de procesos participativos (crear cultura de la evaluación); para el tránsito hacia un desarrollo más humano y sostenible (reorientar acciones que no conducen hacia la sostenibilidad); para mejorar la eficiencia de las acciones llevadas a cabo (evaluación como medición del progreso y como elemento para compartir información); como mecanismo para la rendición de cuentas y como elemento que aumenta la transparencia y mejora la toma de decisiones. Para la mejora de los mecanismos de evaluación y seguimiento, tanto de resultados finales como de proceso, dentro del cual incorporamos la valoración del desempeño de la gobernanza democrática, el SCP/LA21 debería hacer uso de herramientas ya existentes, como el *Urban Governance Index* o Indicadores de Toma de Decisión Participativa.
- Que se supere el sesgo medioambientalista que caracteriza principalmente a la fase de diagnóstico (Perfil-Urbano Ambiental o Informe GEO) y de conformación de los Grupos de Trabajo, para adoptar un verdadero enfoque integrado de las actuaciones
- Que se adopte una toma de postura más manifiesta en relación a la implicación y participación en los procesos Agenda 21 Local de colectivos habitualmente excluidos de los procesos de toma de decisión y de la elaboración de las políticas públicas. Ello supone introducir referencias más explícitas sobre las cuestiones de género y pobreza, reflexionando sobre el poder, sobre las desigualdades y sobre cómo los espacios de participación en la Agenda 21 Local pueden reproducir o por el contrario atenuar dichas desigualdades.

## RECAPITULANDO

A lo largo del presente capítulo hemos tratado de analizar, con la profundidad que ha sido posible, la contribución de la metodología SCP/LA21 a la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. Los primeros resultados, basados también en las lecciones aprendidas que nos deja la experiencia de Arequipa, nos hacen valorar como altamente positiva dicha contribución.

Hemos podido descubrir las fortalezas de la metodología SCP/LA21, siendo la principal la cercanía de su orientación hacia el proceso de desarrollo; pero también hemos planteado algunas de sus debilidades. La metodología SCP/LA21 puede mejorar su contribución a la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible reforzando las componentes de evaluación y seguimiento (dirigidos al aprendizaje), agregando mecanismos para una incorporación efectiva en el proceso participativo de actores habitualmente relegados del mismo, dando mayor énfasis a la relación global-local o superando la orientación medioambientalista que caracteriza a algunas de las actividades del proceso, entre otros aspectos.

## BLOQUE IV

### SÍNTESIS Y CONCLUSIONES



## 8 HACIA UN ENFOQUE DE PROCESO EN LA AGENDA 21 LOCAL

En el anterior capítulo, valorábamos la contribución positiva de la metodología SCP/LA21 a la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible y apuntábamos la necesidad de introducir en la misma algunos cambios para que el enfoque metodológico adoptado tuviera, si cabe, una mayor orientación al proceso de desarrollo. Las principales evidencias del caso de estudio nos permitían confirmar la influencia que los enfoques y métodos empleados en la planificación y puesta en marcha de Agendas 21 Locales tienen en los procesos de desarrollo locales.

Pretendemos en el presente capítulo, con el que damos inicio al último bloque del documento, exponer dos de las aportaciones más relevantes de la presente tesis doctoral con la intención de validar las hipótesis definidas en el diseño de la investigación. Están concebidas como propuestas con carácter abierto de forma que, por un lado, contribuyan al debate sobre el estado del arte de las cuestiones metodológicas en los procesos Agenda 21 Local; y, por otro, sirvan (desde una clara orientación a la acción) como mecanismos para una operativización de la Agenda 21 Local, en mayor sintonía con los postulados de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible a escala local.

En el primer apartado se presenta un modelo descriptivo de las variables que influyen en el éxito de la Agenda 21 Local, desde su mayor o menor promoción de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. Planteado como hipotético, se enmarca en el desarrollo de una de las líneas de investigación de la ya citada tesis doctoral “De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al proceso”, en la que se propone “analizar la validez del modelo propuesto en la tesis en escalas superiores de planificación, y en particular en los procesos de generación de políticas” (Ferrero, 2004, p. 641)<sup>545</sup>.

El segundo apartado se dirige a presentar el resultado final de la tesis, consistente en la propuesta de pautas metodológicas flexibles para la mejora de las metodologías de Agenda 21 Local existentes.

---

<sup>545</sup> Para valorar el grado de aplicabilidad del modelo de G.Ferrero, éste también ha sido empleado en el contexto de las políticas de desarrollo rural a través de la tesis doctoral “La importancia del proceso en las políticas de desarrollo rural. El caso de Nicaragua”, de la Dra. Pilar Baselga Bayo.

## 8.1 SOBRE LA INCIDENCIA DE LAS METODOLOGÍAS DE AG21L EN LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL

A partir de los elementos presentes en el marco teórico y del referente empírico cualitativo empleado, el modelo descriptivo e integrador que aquí se expone se dirige a interpretar la interacción de la Agenda 21 Local con los procesos de desarrollo, en el marco de iniciativas llevadas a cabo en ciudades (ámbito urbano) de países del Sur o en desarrollo. Pretende ser un esquema que refleje con la máxima fidelidad la realidad aunque, por la propia complejidad de ésta, es posible que no incluya todas las variables relevantes que podrían presentarse. No tenemos la pretensión de que el modelo constituya una generalización de todos los procesos de planificación a escala local en los cuales interviene la AG21L. Es decir, en consonancia con la estrategia de investigación empleada, no buscamos una significación estadística, sino más bien una comprensión integradora del fenómeno para orientar así la mejora de las Agendas 21 Locales, desde el punto de vista de su calidad, capacidad de implantación e impacto en los procesos de desarrollo local. Una adecuada calidad vendrá dada por la presencia en la AG21L de las dimensiones definidas en el Capítulo 4 (proceso de tipo participativo, intersectorial, con enfoque integrado de las actuaciones, etc); la capacidad de implantación hará referencia a la posibilidad real de poner en práctica la iniciativa, desde sistemas de gobernanza democrática; el impacto positivo será entendido como la posibilidad de integrar de forma progresiva en las dinámicas locales las dimensiones del desarrollo humano sostenible, reconociendo y valorando las especificidades y unicidad del espacio local.

Las principales contribuciones del modelo son la identificación de variables relevantes en los procesos Agenda 21 Local en el contexto definido (categorizadas según su naturaleza), la interpretación del fenómeno sociopolítico que supone la planificación del desarrollo humano sostenible a escala local, la identificación de las relaciones entre variables como concreción de lo anterior y la caracterización de la naturaleza de dichas relaciones. Su máximo interés radica en su utilidad para elaborar juicios sobre qué enfoques de planificación de AG21L son más apropiados, en función de qué enfoque de desarrollo quiera promoverse con la AG21L.

### 8.1.1 Definición de las variables del modelo

El modelo se compone principalmente de tres grupos de variables, algunas de las cuales fueron identificadas a partir del listado de factores endógenos y exógenos en los procesos Agenda 21 Local, expuesto en el Capítulo 4 y aplicado al estudio de caso de Arequipa (para una mayor comprensión de la tabla explicativa, cada grupo tendrá carácter de variable y estará formado por subvariables):

- Variables que caracterizan los **procesos de desarrollo** a escala urbana, referidos a la evolución positiva de las condiciones de vida de los habitantes del entorno urbano donde se desarrolla la intervención (condiciones de desarrollo humano sostenible en todas sus dimensiones).
- Variables que componen la iniciativa **Agenda 21 Local**, como intervención para el desarrollo humano sostenible con carácter estratégico y elevada orientación a la acción. Entre ellas se encontrará la variable de enfoques y métodos. La Agenda 21 Local en el marco de la presente investigación implica participación conjunta de personas y actores sociales del entorno local y externos al mismo, con intervención de al menos un actor internacional y la presencia de financiación proveniente de agencias donantes internacionales<sup>546</sup>.
- Variables que provienen del contexto supralocal, desde el regional hasta el internacional, con relación más intensa en algún caso con los enfoques y métodos de planificación de Agenda 21 Local. Estos **factores exógenos** inciden sobre la misma y sobre los factores endógenos del entorno local, elementos propios del ámbito donde se desarrolla la AG21L.

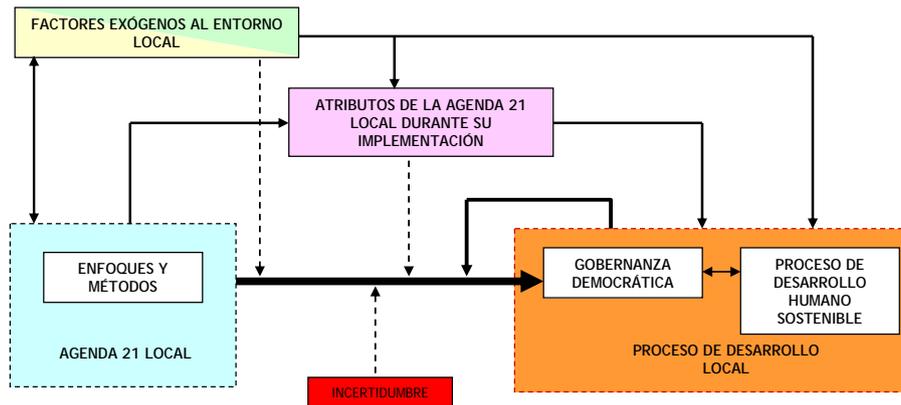
Además de estos tres grupos de variables, es necesario añadir la variable **incertidumbre**, definida como cambios sustanciales de diversa naturaleza que tienen lugar en el contexto local y supralocal, o en la modelización de dicho contexto que sirvió de base para el diseño preliminar de la AG21L y que suceden a lo largo del proceso de desarrollo de ésta. En el modelo se presenta como variable independiente.

La figura 8.1 muestra de forma simplificada el modelo de interacción de la Agenda 21 Local con el proceso de desarrollo local, según la diferente agrupación de variables que se ha llevado a cabo. La flecha de mayor grosor entre las variables de la AG21L y el proceso de desarrollo local representa las características del proceso Agenda 21 Local. Podemos definir las como los atributos del proceso de elaboración y desarrollo de la Agenda 21 Local. Si se trata de un proceso participativo o no (y con qué interpretación de la participación), si se concibe con planteamiento más *top-down* o *bottom-up*, si contempla el desarrollo de forma integral (o con claro sesgo medioambientalista), si se centra en los resultados visibles (generación de Planes de Acción, por ejemplo) o si otorga mayor importancia al proceso de concertación entre actores, entre otros.

Fig. 8.1: Esquema simplificado del modelo de interacción Agenda 21 Local - proceso de desarrollo local

---

<sup>546</sup> Agenda 21 Local en el contexto del sistema de cooperación internacional, como los programas SCP y LA21 promovidos por UN-HABITAT y PNUMA. La aplicación a países en desarrollo, fuera del seno de iniciativas de apoyo de esta índole, puede derivar en la reformulación del modelo propuesto, descartando o relacionando de diferente forma las variables identificadas.



Fuente: elaboración propia, basado en Ferrero (2008)

De entre las subvariables que conforman la Agenda 21 Local y el proceso de desarrollo local, hemos querido destacar en el esquema simplificado los enfoques y métodos, la gobernanza democrática y el proceso de desarrollo humano sostenible, por su relevancia respecto al problema de investigación abordado.

La siguiente tabla presenta la definición conceptual para cada una de las variables y subvariables del modelo propuesto, ya de por sí complejo.

La figura que posteriormente se muestra (fig. 8.2) refleja de forma gráfica el modelo completo generado, para argumentar desde él la interacción de la Agenda 21 Local, en el marco del sistema de cooperación internacional, con los procesos de desarrollo a escala local. Podemos apreciar a grandes rasgos, y siguiendo la codificación de colores, las variables que conforman el proceso de desarrollo a nivel local, entre las cuales se encuentra la gobernanza democrática como factor de influencia directa sobre el proceso de desarrollo humano sostenible local. Este proceso de desarrollo viene influenciado por factores endógenos propios del entorno local; por factores exógenos al entorno local, provenientes de los niveles regional y estatal, influidos éstos a su vez por determinadas variables del contexto internacional; y por la Agenda 21 Local, identificando los enfoques y métodos de planificación y gestión como variables de afección directa en el propio proceso Agenda 21 Local. En el modelo se muestran algunas de las dimensiones que integran la gobernanza democrática local, pero que no son exclusivas de ésta. Hemos querido representar esta circunstancia mediante un cuadro de trazado punteado que conecta la gobernanza con algunas de las subvariables del proceso de desarrollo en el nivel local.

Tabla 8.1. Definición conceptual de las variables del modelo integrador descriptivo de que influyen en el éxito de la Agenda 21 Local

VARIABLE: PROCESO DE DESARROLLO LOCAL	
SUBVARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
PROCESO DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	Proceso de cambio sociopolítico y económico centrado en la persona, dedicado a potenciar sus capacidades y a asegurar una vida digna, dentro de un marco ecológico equilibrado y sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
CAPITAL SOCIAL LOCAL	Calidad del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo. Comprende el conjunto específico de la estructura social -naturaleza de las organizaciones formales e informales, las redes sociales y las formas de interacción y participación de las personas en la misma-, y de las reglas formales e informales (instituciones) que condicionan su comportamiento y elecciones.
PROCESO DE APRENDIZAJE SOCIAL	Incorporación al conocimiento tácito y explícito de las personas, comunidades, grupos de interés y organizaciones formales e informales del entorno local, del aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la intervención.
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL	Proceso y entramado institucional del entorno local conformado por un sistema de reglas formales e informales (y sus mecanismos de control) que establece las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones en el ámbito público, regido dicho proceso por las condiciones de los sistemas democráticos. Entre los atributos de la gobernanza estarían: rendición de cuentas, participación, transparencia, orientación al consenso, equidad, estado de derecho, capacidad de respuesta. El poder en la toma de decisiones reside tanto dentro como fuera de la autoridad formal y las instituciones de gobierno.
GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL	Grado en que la participación ciudadana se incorpora en los hábitos y formas de hacer política. Es decir, grado en que los ciudadanos tienen voz en los procesos de toma de decisión, de forma directa o a través de las instituciones legitimadas. Influido por el grado de éxito de experiencias de participación ciudadana.
GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	Grado en que la rendición de cuentas se incorpora en los hábitos y formas de hacer política. Es decir, grado de desarrollo de los derechos y responsabilidades que existen entre las personas y las instituciones que afectan a sus vidas, concretado en: derecho a obtener respuesta y obligación de darla y capacidad de asegurar que se lleva a cabo una acción, incluyendo el acceso a los mecanismos para redirigirla si falla la rendición de cuentas.
EXISTENCIA DE VISIÓN ESTRATÉGICA LOCAL	Existencia o no de procesos de planificación y gestión estratégica del desarrollo por parte de los actores locales, que hayan derivado en una visión de desarrollo concertada entre los habitantes y organizaciones del entorno local con un grado notable o suficiente de enraizamiento.
CONSENSO Y COMPROMISO POLÍTICOS	Grado de concertación y acuerdo entre los actores locales, especialmente aquellos con responsabilidad política, sobre la consecución de procesos de desarrollo humano sostenible a escala local. Grado de acuerdo entre partidos políticos sobre una política de ciudad compartida. Grado de compromiso adquirido con la Agenda 21 Local, concretamente del gobierno local, traducido en la voluntad real de implantar la iniciativa.

ENTORNO ECONÓMICO, SOCIOPOLÍTICO Y ECOLÓGICO LOCAL	Características de la estructura de los sectores productivos, de los mercados de factores, de las infraestructuras; características de los sectores sociales, distribución de la renta y extensión de la pobreza. Características del medio físico, inerte y biótico del entorno local.
INTERVENCIONES LOCALES (POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS)	Intervenciones con carácter de políticas, planes, programas y proyectos que se desarrollan en el entorno local, como fruto del proceso Agenda 21 Local o independientemente de éste. Pueden tener o no como fin el desarrollo humano sostenible
<b>VARIABLE: FACTORES EXÓGENOS AL ENTORNO LOCAL</b>	
<b>SUBVARIABLE</b>	<b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>
PENSAMIENTO TEÓRICO SOBRE DESARROLLO Y SOBRE PLANIFICACIÓN	Elementos provenientes de la investigación científica sobre el desarrollo humano sostenible y sobre la planificación y disciplinas relacionadas, publicado en la literatura científica y/o difundido a través de literatura gris. Se incluye la investigación científica específica sobre Agenda 21 Local.
VALORES, INTERESES Y ACTITUDES DE PROMOTORES Y/O DONANTES	Intereses explícitos o no explícitos de los organismos promotores de la Agenda 21 Local en el contexto del sistema de cooperación internacional (prioridades sectoriales, geográficas, intereses estratégicos...). Los organismos promotores pueden adoptar el rol de donantes. Valores propios del personal técnico o político de la organización promotora/donante, que se reflejan en determinadas actitudes y comportamientos en sus relaciones interpersonales y profesionales (con relación a la subvariable 'valores, actitudes y aptitudes de equipos técnicos de apoyo').
COORDINACIÓN ENTRE DONANTES	Grado de concertación entre los donantes alrededor de intervenciones conjuntas. Grado de coherencia entre intervenciones particulares fruto de comunicación estable entre donantes. Intensidad de la conjunción de modelos de intervención, métodos y enfoques. El caso de máxima coordinación se corresponde con intervenciones a través de conformación de fondos comunes.
PESO RELATIVO EN EL PAÍS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Importancia cuantitativa y cualitativa de la cooperación internacional agregada en el país. Puede medirse como la relación entre los recursos provenientes de la cooperación internacional y el PNB del país. Se relaciona con la mayor o menor presencia de actores exógenos con multiplicidad de intereses, coincidentes o no.
AGENDA INTERNACIONAL	Lineamientos internacionales sobre temas de creciente acuerdo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la gobernanza democrática o la lucha contra el cambio climático.
ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL	Situación recesiva o expansiva de la economía mundial con especial importancia en los factores de gran influencia en el país (precios internacionales de insumos y de bienes producidos; demanda externa de productos nacionales; inversión extranjera en el país...)
<b>FACTORES PROPIOS DEL PAÍS</b>	Factores propios del país que afectan en mayor o menor medida al mismo en su totalidad.
ENTORNO INSTITUCIONAL DEL PAÍS	Tradición democrática y grado de desarrollo de ésta, capacidades del Estado, gobernanza, visión del país, integridad y sinergia en el sector público, confianza, niveles de corrupción, inestabilidad/estabilidad política.
GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN	Aunque englobada en el entorno institucional del país, se decide desagregarla por su interés. Grado de autonomía, poder y competencias de los gobiernos locales, incluyendo las capacidades financieras/presupuestarias, legislativas, de planificación y de gestión.

ENTORNO MACROECONÓMICO DEL PAÍS Y POLÍTICAS PÚBLICAS	Estabilidad de las variables macroeconómicas del país, reformas estructurales aplicadas en el país, apertura comercial y financiera, procesos de integración regional... Existencia, características y adecuación de políticas públicas macro, sectoriales y transversales en el país. Coordinación y articulación de las mismas.
POLÍTICAS SUPRALOCALES DE APOYO AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	Existencia, características y adecuación de políticas públicas macro, sectoriales y transversales en el Estado, orientadas al desarrollo humano sostenible (incluyéndose la existencia de políticas de apoyo a procesos Agenda 21 Local)
<b>VARIABLE: AGENDA 21 LOCAL</b>	
<b>SUBVARIABLE</b>	<b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>
ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EMPLEADOS	Conjunto de principios, supuestos básicos e interpretación de las características de la naturaleza de LA Agenda 21 Local, que determinan las opciones metodológicas y organizativas para la preparación e implementación de la misma. Los valores que puede adoptar son: enfoque de proyectos y enfoque de aprendizaje.
MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EMPLEADOS	Método(s) empleado(s) en la planificación y gestión de la AG21L, acompañados habitualmente de un conjunto de técnicas específicas asociadas.
CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DE LA AG21L	Conjunto de pautas y mecanismos elaborados con antelación para orientar el desarrollo del proceso AG21L una vez se acuerda el inicio de éste. Incluiría el modelo de intervención y los contenidos concretos de diseño, incluyendo planificación y programación temporal de las actuaciones. Según el enfoque de planificación adoptado, el diseño podrá derivar en la elaboración de un documento de planificación de carácter cerrado definido por equipos externos (enfoque de proyectos) o será de tipo emergente (enfoque de proceso), concebido como un diseño preliminar colectivo de tipo flexible y cambiante según vaya comportándose el proceso.
<b>VARIABLE: ATRIBUTOS DE LA AG21L DURANTE SU IMPLEMENTACIÓN</b>	
<b>SUBVARIABLE</b>	<b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>
FLEXIBILIDAD O ADAPTABILIDAD	Posibilidad y capacidad de incorporación rápida de modificaciones sobre el diseño preliminar de la AG21L durante su desarrollo.
PROCESO DE APRENDIZAJE EN LA INTERVENCIÓN Y EN LAS ORGANIZACIONES	Incorporación al conocimiento tácito y explícito de las organizaciones exógenas involucradas en la ejecución (donante, promotor), y en el modelo de intervención de la misma, del aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la AG21L.
VALORES, ACTITUDES Y APTITUDES DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS DE APOYO	Valores propios del personal con vinculación profesional o voluntaria a las organizaciones involucradas en la AG21L <sup>547</sup> que interaccionan con el entorno local, y que se reflejan en determinadas actitudes y comportamientos en sus relaciones interpersonales y profesionales.

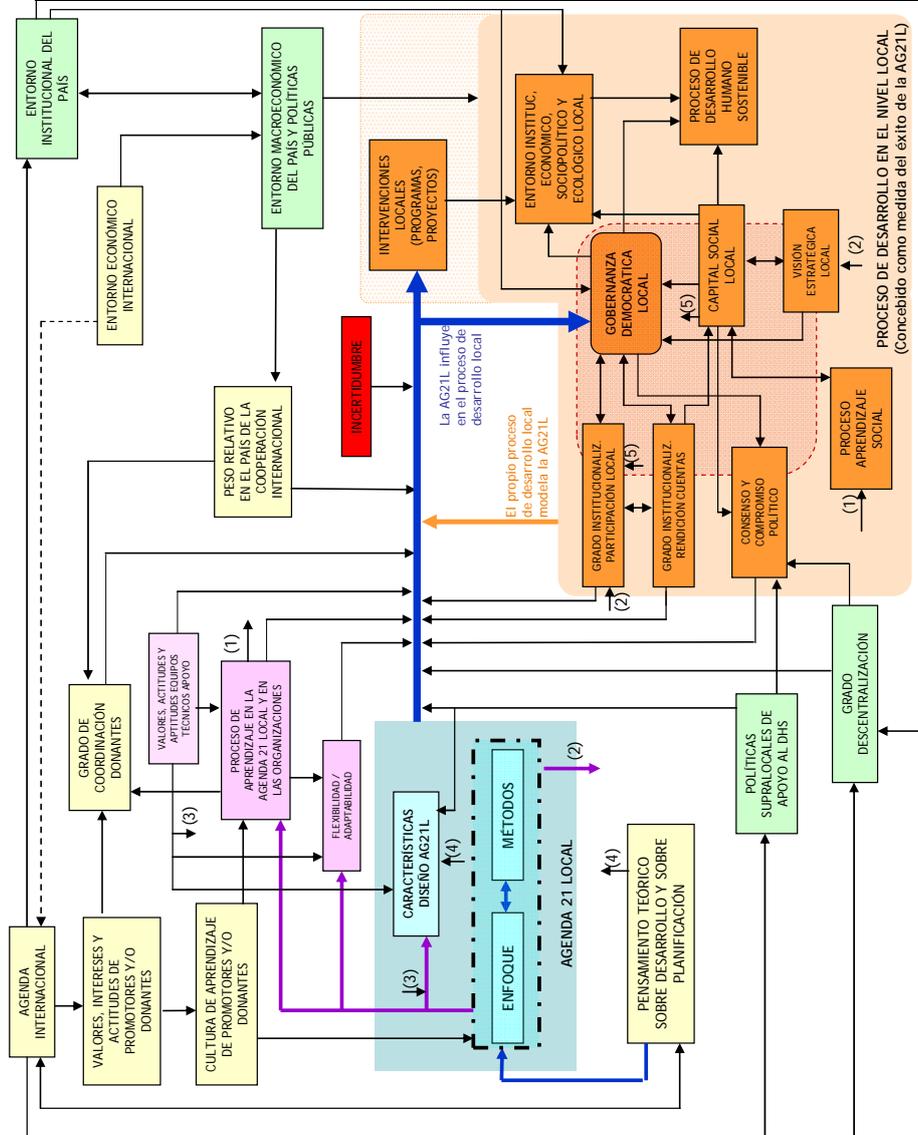
*Fuente: elaboración propia*

La particularidad del modelo radica en que las variables Agenda 21 Local y Proceso de desarrollo en el nivel local mantienen una relación biunívoca, por cuanto la

<sup>547</sup> Incluyendo tanto al personal perteneciente a los organismos promotores/donantes como al personal proveniente del entorno de la ciudad donde se lleva a cabo la Agenda 21 Local (que podría pertenecer incluso a dicha realidad local).

Agenda 21 Local influye en el proceso de desarrollo local, al tiempo que dicho proceso modela, da forma o reconfigura la Agenda 21 Local.

Fig. 8.2. Modelo relacional de las variables características de la Agenda 21 Local y los procesos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

### 8.1.2 Interacción de la Agenda 21 Local y los procesos de desarrollo

A continuación exponemos la descripción valorativa de las relaciones entre las variables del modelo (figura 8.2) definidas anteriormente.

La variable incertidumbre no se ha incluido en la siguiente descripción debido a su carácter, como apuntábamos, de independencia respecto al resto de variables, pero de elevada influencia sobre el proceso. A pesar de esta autonomía, la incertidumbre podría llegar a disminuir en cierta forma si, por ejemplo, aumenta la previsibilidad del comportamiento entre actores, situación que se ve favorecida como consecuencia del aumento del capital social local.

#### 8.1.2.1.- Sobre las interacciones en el propio proceso de desarrollo

Las dinámicas del desarrollo en los espacios locales, concretamente urbanos, son de una naturaleza muy compleja, como se ha puesto de manifiesto en las múltiples y diversas aportaciones teóricas. El modelo que proponemos está orientado en último término al desarrollo humano sostenible (concretado en la variable **proceso de desarrollo humano sostenible**) y retoma algunas de las principales propuestas expuestas en el marco teórico, con especial énfasis en los aspectos de gobernanza democrática y capital social. En última instancia, el proceso de desarrollo humano sostenible, más que representado como una única variable, sería el agregado de infinidad de variables (algunas identificadas en el modelo), por cuanto el proceso de desarrollo local debería estar impregnado por los atributos del desarrollo humano sostenible, 'visibles' tanto en elementos tangibles como intangibles en el espacio local considerado.

La evolución positiva y a largo plazo del proceso de desarrollo humano sostenible viene influida de forma directa por la configuración del **entorno institucional, económico, sociopolítico y ecológico local** (traduciéndose en beneficios para el desarrollo), por el grado de avance de la **gobernanza democrática local** (que influye a su vez sobre la mejora del entorno local) y por la existencia e incremento del **capital social local** positivo (que por su parte ejerce influencia sobre los atributos y la calidad de la gobernanza democrática).

Un adecuado capital social local favorece la generación de **visiones y estrategias de desarrollo** por parte de los actores locales, con alto grado de concertación y enraizamiento. La influencia recíproca existe por lo que, de darse, se produciría de forma constante una mejora progresiva de ambas variables. A su vez, la existencia de visión estratégica local es elemento inherente a la gobernanza democrática, que como hemos visto incide de forma directa con el proceso de desarrollo.

Un **proceso de aprendizaje social** en el entorno local es un elemento favorecedor del incremento del capital social positivo. Sin embargo, es imprescindible realizar una puntualización al respecto. Al aprendizaje social le conferimos a lo largo de

nuestro discurso una interpretación “positiva”, en el sentido de que valoramos de forma positiva que haya aprendizaje social o alta capacidad de aprendizaje. Pero hemos dejado implícito el tipo de aprendizaje (qué aprender) o las condiciones del mismo. Sin una clara explicitación de éstos, las intervenciones pueden provocar que los actores aprendan, pero aquellos valores, habilidades o conocimientos que pueden ser totalmente contrarios a los atributos del desarrollo humano sostenible. Por tanto, valoraremos positivamente que los sujetos, organizaciones, etc., incorporen a su conocimiento tácito y explícito el aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la intervención de los valores, habilidades y conocimientos más acordes con el desarrollo humano sostenible, como son: responsabilidad, respeto, solidaridad, justicia, protección del medio ambiente, capacidad para trabajar juntos, capacidad para comprender los argumentos de los otros, etc. En relación a lo expuesto, hemos de tener en cuenta que si las experiencias asociadas a la puesta en marcha del proceso AG21L generan expectativas que no se cumplen o deterioran las relaciones entre actores, ello puede provocar que el aprendizaje social local concluya que no vale la pena invertir en este tipo de procesos, o que es más útil velar por los propios intereses al no poder confiar en los otros, lo que derivaría en una erosión fuerte del capital social, minando las posibilidades de desarrollo positivo de la gobernanza democrática local y, por consiguiente, del desarrollo humano sostenible.

La gobernanza democrática local depende, a su vez, del **grado de institucionalización de la participación local** y viceversa. A mayor institucionalización, mayor calidad de la gobernanza puesto que aumentan las pautas de interacción entre actores, establecidas como “rutinarias” y no como eventos aislados. Y a su vez, la evolución de la gobernanza democrática favorecerá en mayor o menor medida el grado de institucionalización de la participación local, puesto que una mayor democratización propiciará la generación de mayores espacios para la participación, ya sean invitados o reclamados.

La institucionalización de la participación se ve afectada a su vez por la existencia o aumento positivo del capital social local. En concreto, a mayor confianza entre actores, mayor predisposición a implicarse en acciones colectivas habrá.

La gobernanza democrática local y el **grado de institucionalización de la rendición de cuentas** se relacionan de forma recíproca. A mayor institucionalización de la rendición de cuentas, mayor calidad de la gobernanza, puesto que se potencia la responsabilidad sobre las acciones, se favorece el empoderamiento de determinados actores al aumentar su derecho a exigir respuesta, etc. Y a su vez, la evolución de la gobernanza democrática en su conjunto influirá en el grado de institucionalización de la rendición de cuentas, puesto que una mayor democratización favorecerá, entre otros aspectos, el desarrollo de marcos legales justos que permitan disponer de herramientas de control del cumplimiento de las responsabilidades adquiridas.

Otras dos variables que presentan influencia mutua serán el grado de institucionalización de la participación local y el grado de institucionalización de la rendición de cuentas. Una evolución positiva del primero, desde la perspectiva del poder, ayudará a crear responsabilidad compartida, generará mejores condiciones (incluso emancipatorias) para que los actores reclamen responsabilidades a otros por sus acciones y aumentará la transparencia, generando mayor clima de confianza. Un mayor grado de institucionalización de la rendición de cuentas (una “cultura de la rendición de cuentas”) aumentará también la transparencia y el grado de confianza entre actores, lo cual derivará en una mejora del capital social y facilitará que los actores decidan implicarse en acciones colectivas.

Un adecuado capital social local redundará en un mayor **compromiso político**, al favorecer el compromiso cívico, las relaciones de confianza y las formas de reciprocidad, entre otros. Y un mayor compromiso político generará a su vez mayores niveles de confianza y reciprocidad, mejorando el capital social.

Por otro lado, la gobernanza democrática incide positivamente en la consecución de **consenso político**, prerrequisito para llevar a cabo con mayores garantías de éxito políticas de desarrollo sostenible y, por consiguiente, procesos Agenda 21 Local. Finalmente, en cuanto a las **intervenciones locales**, en el modelo esta subvariable aparece representada con una coloración diferente. Ello es debido a su naturaleza dual. Por un lado, las intervenciones locales forman parte del proceso de desarrollo, pero al mismo tiempo son exógenas o externas al mismo, por cuanto son creaciones “artificiales” que se generan para mejorar las condiciones del entorno institucional, económico, sociopolítico y ecológico local (influyendo en definitiva en el curso del proceso de desarrollo). El mayor o menor fomento de la coherencia entre las intervenciones locales influirá en el grado de solapamiento entre las mismas (y en su conexión con acciones derivadas del proceso Agenda 21 Local), en su mayor o menor orientación de las temáticas hacia el desarrollo humano sostenible, etc. Consideramos que esta variable no debe ser infravalorada, puesto que en contextos locales donde existiera un proceso endógeno de desarrollo incluso con visión de futuro compartida, la interacción de una o varias intervenciones (se deriven éstas o no de una AG21L), podría llegar a erosionar el proceso de desarrollo alcanzado, si como resultado de las mismas se genera mayor competitividad entre actores, mayores desigualdades al afectar a las condiciones de vida de aquellos más desfavorecidos, se degrada el medio ambiente local, etc .

#### 8.1.2.2.- Sobre la interacción de las variables que conforman la Agenda 21 Local

Según el modelo propuesto, la Agenda 21 Local es concebida como una intervención externa o independiente al proceso de desarrollo existente. Lo que hemos denominado ‘Agenda 21 Local’ hace referencia al grupo de variables que

configuran la propia intervención, representando de forma gráfica el denominado proceso AG21L y sus características mediante una flecha de trazado más grueso.

Tal y como hemos expuesto en el Capítulo 3, el **enfoque y métodos** empleados tienen una conexión fuerte entre sí, por cuanto la elección de un enfoque condiciona la elección y empleo de los métodos y al contrario. Es difícil emplear métodos alternativos (en la línea del Aprendizaje y Acción Participativos, por ejemplo) si se adopta un enfoque de proyectos, mientras que si se adopta un enfoque de proceso, sería posible (dado el caso) hacer uso de métodos basados en modelos lógicos, que serían puestos en práctica de una forma mucho más abierta y flexible.

Por otro lado, el tipo de enfoque y métodos adoptados inciden de forma directa en las **características del diseño de la Agenda 21 Local**. Si se adopta el enfoque de proyecto, la tendencia será a que se lleve a cabo el diseño de la Agenda 21 Local de forma detallada, bajo la premisa de que un buen diseño del futuro proceso permitirá reducir la incertidumbre. Ello provocará probablemente que se otorgue importancia a la elaboración de diagnósticos exhaustivos, que se prime el papel de los “expertos” frente a los conocimientos de los actores locales o que no se dé la suficiente importancia al proceso mismo de elaboración del diseño preliminar de la Agenda 21 Local. De forma contraria, la adopción de enfoques y métodos de AG21L con orientación al proceso favorecerá el diseño de procesos Agenda 21 Local abiertos y con carácter emergente, es decir, que posibiliten la concreción de los aspectos del diseño, según lo que los actores implicados negocien y acuerden mediante procesos deliberativos a lo largo del proceso.

#### 8.1.2.3.- Sobre la interacción de las variables que conforman la Agenda 21 Local y los atributos de ésta durante su implementación

La influencia de las variables que conforman la Agenda 21 Local y los atributos de ésta durante su implementación es mutua.

En relación a las influencias mutuas entre las variables que conforman los atributos de la AG21L durante su implementación, el tipo de **valores, actitudes y aptitudes de los equipos técnicos de apoyo** influye de forma directa, tanto sobre el **proceso de aprendizaje en la AG21L y en las organizaciones**, como sobre la **flexibilidad y adaptabilidad** de la Agenda 21 Local<sup>548</sup>. Centrándonos en la primera relación, equipos de apoyo con predisposición al aprendizaje, que conceden valor a los

---

<sup>548</sup> No es nuestra pretensión llevar a cabo una discusión sobre las cuestiones axiológicas. Apostamos, desde las propuestas de Adela Cortina (Cortina, 1996) y Victoria Camps (Camps, 1990) por los siguientes valores morales como aquellos que podrían componer una ética cívica con carácter de universalidad: justicia, libertad, igualdad, solidaridad, respeto activo, diálogo (la disposición a resolver los problemas comunes a través del diálogo), dignidad y responsabilidad (en íntima relación con la rendición de cuentas).

intangibles y que cuentan con destrezas para el manejo de situaciones complejas favorecen el proceso de aprendizaje en la AG21L y las organizaciones involucradas. En cuanto a la segunda relación, según sean los valores, actitudes y aptitudes de los equipos de apoyo, el empleo de enfoques y métodos (que podrían llegar a ser enfoques de proyecto y modelos lógicos) puede llegar a flexibilizarse en la práctica, de forma que se consiga la necesaria adaptabilidad del aparato metodológico a los condicionantes locales.

Por otro lado, el empleo de enfoques y métodos con mayor orientación al proceso favorece, tanto el **proceso de aprendizaje en la AG21L y en las organizaciones**, como el aumento de la **flexibilidad y adaptabilidad** de la Agenda 21 Local. Por el contrario, enfoques de proyecto inducen mayor rigidez en el diseño de la Agenda 21 Local (tendencia al diseño detallado) y no conceden valor al proceso de aprendizaje, pues centran su atención casi con exclusividad en la consecución de resultados tangibles a corto y medio plazo.

La interacción del aparato metodológico (enfoques y métodos) con el diseño de la AG21L es modelada por los **valores, actitudes y aptitudes de los equipos técnicos de apoyo**, quienes adaptan y le dan impronta a la aplicación de los enfoques y métodos escogidos, influyendo en las características del diseño de la AG21L. Si entre estos valores no se encuentran, entre otros, el diálogo, el respeto (interés por comprender a otros y ayudarles a llevar adelante sus planes de vida) o la responsabilidad, difícilmente será posible plantear el diseño preliminar de una Agenda 21 Local desde un enfoque de proceso de desarrollo. Las actitudes deberán ser tendentes a fomentar la escucha activa, a promover la implicación en condiciones de igualdad de los diversos involucrados o a tomar postura en la toma de decisiones por los colectivos más desfavorecidos, lo que influirá sin duda en la adopción de los métodos y técnicas más adecuados. Siendo finalmente algunas de las aptitudes más apropiadas o deseables la capacidad de negociación y concertación institucional y la capacidad de adaptación al cambio. Desde un enfoque de proceso, debe tener un papel relevante la predisposición al aprendizaje, de forma que los equipos técnicos de apoyo vayan desarrollando capacidades a medida que el proceso Agenda 21 Local va evolucionando.

#### **8.1.2.4.- Sobre la interacción de los factores exógenos entre sí y con las variables que conforman la Agenda 21 Local y sus atributos durante su implementación**

Como hemos expuesto anteriormente, centramos nuestro modelo en el desarrollo de procesos Agenda 21 Local de ámbito urbano en países en desarrollo, en el contexto de la cooperación internacional, principalmente debido a que la metodología SCP/LA21 se enmarca en este contexto. Es por ello que gran parte de las variables que hemos denominado exógenas se circunscriben al ámbito de la

cooperación internacional. Identificamos diversos elementos que corroboran la influencia del entramado de cooperación internacional al hablar de Agendas 21 Locales promovidas por agentes externos, pertenecientes a dicho entramado<sup>549</sup>. Algunos de estos elementos coinciden con los que también afloran en los denominados proyectos de cooperación al desarrollo. Esta influencia del entorno internacional sobre la Agenda 21 Local se dejará sentir de diferentes formas.

Por un lado, y como ya apuntábamos en el Capítulo 3, la **agenda internacional** influye en el marco de planificación, condicionando entre otros los niveles conceptual y de objetivos. Es por ello que afecta de forma directa, tanto al entorno institucional del país (grado de democratización, niveles de gobernanza, lucha contra la corrupción...) como a la existencia o no de políticas supralocales (principalmente a nivel estatal) de apoyo al desarrollo humano sostenible. En este sentido, la Agenda 21 Local promovida desde el ámbito de la cooperación internacional puede introducir planteamientos novedosos para el ámbito local/urbano, lo que supone la influencia considerable de los planteamientos de los organismos internacionales en los procesos AG21L, materializados tanto en las temáticas como en la adopción de determinados enfoques y métodos. La agenda internacional influye además de forma directa en el mayor o menor grado de descentralización, en cuanto a la promoción de políticas específicas enmarcadas en programas internacionales se refiere. Finalmente, la agenda internacional condiciona con sus objetivos, lineamientos e instrumentos la adopción de determinados valores, actitudes e intereses por parte de los donantes o los promotores de procesos Agenda 21 a escala local<sup>550</sup>. Es decir, los temas clave de la agenda internacional impregnan los enfoques adoptados por los organismos internacionales y, por consiguiente, sus políticas y acciones en la práctica<sup>551</sup>.

Estos valores, actitudes e intereses de promotores y/o donantes influyen a su vez sobre la variable **cultura de aprendizaje de promotores y/o donantes**, que condiciona de forma directa, tanto el proceso de aprendizaje en las intervenciones y en las organizaciones, como la adopción de enfoques y métodos (aparato metodológico de planificación) de la Agenda 21 Local<sup>552</sup>. Por ejemplo, la influencia

<sup>549</sup> Elementos identificados en el estudio de caso de Arequipa, en las diferentes experiencias evaluadas por UN-HABITAT y PNUMA y en la propia metodología SCP/LA21.

<sup>550</sup> En el caso de la metodología SCP/LA21, los promotores UN-HABITAT y PNUMA (con sus delegaciones regionales UN-HABITAT-ROLAC y PNUMA/ORPALC) son, al mismo tiempo, donantes; en otros casos, como el enfoque metodológico de ICLEI, en este organismo tiene un mayor peso su carácter de promotor de iniciativas AG21L que de donante. Todos ellos cuentan con infinidad de estrategias de actuación, relacionadas o no con los procesos Agenda 21 Local.

<sup>551</sup> Por ejemplo, la lucha contra la pobreza ha sido vista muchas veces como el único objetivo a alcanzar, o contemplada en las Agendas 21 Locales en países en desarrollo solamente porque el donante le ha dado importancia (Verschure y Tuts, 2004, p. 253).

<sup>552</sup> En este sentido también debemos valorar la influencia de las actitudes y comportamientos de los responsables y/o organizadores en última instancia (para el caso que nos ocupa, UN-HABITAT y PNUMA). Un aspecto que valoramos con especial significación es la premisa de UN-

de iniciativas de capacitación (orientación al aprendizaje) provenientes de los programas internacionales puede ser un elemento aprovechado de forma positiva por los actores locales<sup>553</sup>.

Por otro lado, el propio entramado del sistema de cooperación aumenta la multiplicidad de actores involucrados, por lo que otra variable a considerar será el **grado de coordinación de los donantes**. Éste dependerá a su vez del **peso relativo que tenga en el país la cooperación internacional** (existencia de mayor o menor número de donantes, mayor o menor presencia de políticas y programas de los mismos, financiación, etc.), de las actitudes y predisposición que tengan los donantes para aumentar la coordinación y del propio proceso de aprendizaje en las intervenciones y en las organizaciones (un mayor aprendizaje puede redundar en mejoras cualitativas en cuanto a coordinación se refiere).

Las experiencias de los programas SCP y LA21 nos muestran en muchas ocasiones que son actores en cierta forma externos a la realidad local los activadores de los procesos. Por ello, una variable a tomar en especial consideración es la que hemos denominado **valores, actitudes y aptitudes de los equipos técnicos de apoyo**, así como la posible dependencia que pueda existir de ellos. La influencia de esta variable es directa: (i) sobre el diseño de la AG21L (posibilitando por ejemplo la incorporación en el diseño de mayor o menor número de actores locales); (ii) sobre el **proceso de aprendizaje de las organizaciones y en las intervenciones**, que a su vez condiciona las características del proceso Agenda 21 Local (haciéndolo más o menos orientado al aprendizaje, por ejemplo); (iii) sobre la flexibilidad y adaptabilidad (la tendencia a la burocratización, en concreto, disminuye la adaptabilidad); (iv) y sobre la aplicación de los enfoques y métodos de AG21L, que aun estando más orientados a un enfoque de proyectos, pueden moldearse o reajustarse en la práctica según sean los valores y actitudes individuales de los equipos de apoyo (contrarrestándose los efectos negativos del enfoque de proyectos). Es necesario valorar el acompañamiento de los procesos y la responsabilidad de los organismos internacionales y actores externos en las realidades locales, aunque nos surgen preguntas inevitables: ¿hasta dónde deben llegar? Aún siendo agentes externos, ¿debe ser visto su papel de acompañamiento como generador de mayor dependencia, o ésta estará basada en el tipo de relaciones de cooperación que deseen establecer? La respuesta no es inmediata, si tenemos en cuenta la condición inicial de desigualdad en el marco de relaciones preestablecidas entre donantes y receptores.

---

HABITAT y PNUMA de que los “donantes” también aprenden, no siendo habitual encontrar este tipo de planteamientos en organismos como éstos.

<sup>553</sup> En el caso de Arequipa, tanto en la etapa 1999-2002 como en la siguiente legislatura, ya con la intervención de UN-HABITAT y PNUMA, estas experiencias de capacitación favorecieron el surgimiento de líderes catalizadores del proceso.

En cuanto a la influencia de otras variables exógenas sobre las variables de la Agenda 21 Local, es necesario mencionar el **pensamiento teórico sobre desarrollo y sobre planificación**, que condiciona de forma directa la adopción de los enfoques y métodos de Agenda 21 Local<sup>554</sup>. El estado del arte del debate sobre el desarrollo y la planificación condicionan la mayor o menor orientación hacia enfoques orientados al proceso, de mayor componente participativa y de aprendizaje (tal y como apuntábamos en la Introducción mediante la figura explicativa de la investigación). Al tiempo que influye sobre la agenda internacional, posibilitando la introducción de planteamientos novedosos (a nivel conceptual y a nivel instrumental). En este sentido, la propia agenda internacional puede influir en el grado de evolución del pensamiento teórico sobre desarrollo y planificación, al difundir los avances, al posibilitar espacios para la discusión, al permitir la aplicabilidad (y por consiguiente contraste) de postulados teóricos a través de políticas y programas, etc.

Destacamos finalmente la influencia directa sobre la Agenda 21 Local (concretamente sobre las características del diseño) de las **políticas supralocales de apoyo al desarrollo humano sostenible**. Esa variable influye al posibilitar un marco de políticas que den mayor justificación al desarrollo de la Agenda 21 Local y que incorporen dotación presupuestaria para el proceso, contempladas ya en el diseño de la AG21L, al valorar en su planificación la idoneidad de determinadas acciones en función de la disponibilidad presupuestaria.

#### 8.1.2.5.- Sobre la interacción de los factores exógenos y el proceso de desarrollo

De entre las variables englobadas en lo que hemos denominado factores exógenos que mayor influencia tienen sobre el proceso de desarrollo en el nivel local, se encuentran aquellas propias del país al que pertenece el municipio donde se desarrolla el proceso Agenda 21 Local. Por un lado, el **entorno institucional del país** (influido a su vez, como expresábamos, por la agenda internacional) condiciona el entorno institucional, económico, sociopolítico y ecológico local, tanto de forma directa como indirecta, a través en este segundo caso de la influencia sobre la gobernanza democrática local. Es decir, si el entorno institucional del país cuenta entre sus atributos con niveles adecuados de gobernanza democrática o significativas capacidades del Estado, es de esperar que ello favorecerá el desarrollo de la gobernanza democrática local.

---

<sup>554</sup> Recordemos que la segunda hipótesis de la investigación hacía referencia a la necesidad de que la Agenda 21 Local adopte, en relación al aparato metodológico de planificación, un enfoque orientado al proceso de desarrollo, si lo que se busca es que contribuya en mayor medida al desarrollo humano sostenible local.

Por otro lado, la variable **entorno macroeconómico del país y políticas públicas** afecta al proceso de desarrollo, principalmente en cuanto a sus efectos sobre el entorno institucional, económico, sociopolítico y ecológico local. Por ejemplo, el grado de estabilidad macroeconómica influye sobre múltiples variables, erosionando o mejorando la calidad de vida (a través del impulso o no del desarrollo económico y el empleo local local, de la mayor o menor financiación a las administraciones locales, de la mayor o menor calidad ambiental, etc.). En cuanto a las políticas públicas supralocales, hemos diferenciado de entre ellas aquellas dirigidas en mayor medida a apoyar el desarrollo humano sostenible y las hemos constituido en variable autónoma por sus particularidades.

Por su parte, las **políticas supralocales de apoyo al desarrollo humano sostenible**, así como el **grado de descentralización** inciden de forma directa sobre el compromiso político por el desarrollo humano sostenible. Un mayor grado de descentralización no es garantía de mayor compromiso político, pero sí lo favorece, por cuanto la descentralización real se traduce en mayor poder y competencias de los gobiernos locales, incluyendo las capacidades financieras/presupuestarias, legislativas, de planificación y de gestión, que sientan las bases para un compromiso político más sólido.

#### 8.1.2.6.- Sobre la interacción de la Agenda 21 Local y el proceso de desarrollo

El modelo se ha construido desde la constatación de que existe interacción mutua directa entre la Agenda 21 Local y el proceso de desarrollo local, a través del *proceso Agenda 21 Local*, representado como exponíamos mediante una flecha de mayor grosor. La **Agenda 21 Local** se inserta e influye en el proceso de desarrollo local de una forma significativa, a través de su repercusión directa sobre la variable **gobernanza democrática** y a través de su impacto sobre las **intervenciones locales** (con carácter de política, plan, programa, proyecto). Si el proceso Agenda 21 Local se caracteriza por la adaptabilidad, el fomento de la participación ciudadana y los procesos deliberativos en la toma de decisiones, entre otros, ello favorecerá el desarrollo de la gobernanza democrática local. En relación a la repercusión directa sobre las intervenciones locales, un proceso Agenda 21 Local basado en el empleo de un aparato metodológico que adopte el enfoque de proceso, y bajo una concepción integral del desarrollo humano sostenible, favorecerá en mayor medida la generación de intervenciones integrales, la coordinación entre intervenciones y tenderá a evitar la duplicidad de las mismas, potenciando la transversalización de las dimensiones del desarrollo humano sostenible en las políticas locales, más que proponer un agregado de intervenciones 'nuevas' en el espacio local.

Las características y evolución del proceso AG21L, adoptando como supuesto de partida la presencia de elevada incertidumbre, vienen condicionados por

numerosas variables, algunas de cuyas repercusiones sobre el proceso Agenda 21 Local ya han sido comentadas anteriormente.

En primer lugar, influyen en él de forma directa las tres variables que conforman los atributos de la AG21L durante su implementación, reorientando el diseño inicial según vayan aconteciendo las circunstancias, si es que predominan la adaptabilidad y el aprendizaje y los valores, actitudes y aptitudes de los equipos técnicos de apoyo que hemos mencionado.

En segundo lugar, las características del diseño preliminar de AG21L inciden de forma directa sobre las cualidades del proceso Agenda 21 Local. Recordemos que el diseño preliminar a su vez venía fuertemente condicionado por el tipo de **enfoque y método** empleado (por la metodología AG21L adoptada), y por el pensamiento teórico sobre desarrollo y planificación existente.

Destacamos, así mismo, la influencia directa sobre el proceso Agenda 21 Local de dos variables ya mencionadas y pertenecientes al entorno del país: las **políticas supralocales de apoyo al desarrollo humano sostenible** y el **grado de descentralización** real. La primera influye al incorporar dotación presupuestaria para el proceso y al posibilitar un marco de políticas que apoye acciones derivadas de la formulación de la política de desarrollo humano sostenible local (aunque gran parte de estas políticas suelen de tipo sectorial y no se plantean con visión integral). La segunda variable influye al otorgar mayor o menor grado de autonomía y competencia a los gobiernos locales en relación al proceso Agenda 21 Local. El grado de descentralización dependerá a su vez de las características del entorno institucional del país. Tanto las políticas supralocales como el grado de descentralización influyen de manera sensible sobre el proceso Agenda 21 Local (y sobre el propio proceso de desarrollo local). Gran cantidad de decisiones sobre los territorios locales se toman en niveles políticos superiores, haciendo que sea difícil compatibilizar la planificación local con la supramunicipal, puesto que muchas competencias entre niveles no se conectan.

En cuanto a la influencia del entramado del sistema de cooperación, vimos cómo éste aumenta la multiplicidad de actores involucrados, por lo que otra variable de influencia será el **grado de coordinación de los donantes**. Son reconocidos los problemas que genera la presencia de diferentes donantes en un mismo lugar que pueden incluso socavar la soberanía del gobierno local: descoordinación, consiguiente solape de acciones e incluso desacuerdos (visiones y objetivos de los actores diferentes, prioridades no coincidentes, exigencias distintas a la hora de conceder financiación, etc.). Esto se hace patente al observar cómo los mismos organismos de Naciones Unidas, que podemos tipificar como donantes, diseñan programas con fines parecidos, aunque con intereses diferentes en su materialización (intereses que se concretan en la elección de los lugares donde aplicarán el programa y en las temáticas a priorizar). A ello se le añade que en los ámbitos urbanos pueden existir ya procesos Agenda 21 Local en marcha, los cuales

han sido promovidos o catalizados por actores del escenario internacional, nacional, regional o local. En cuanto a la variable **peso relativo en el país de la cooperación internacional**, su influencia es directa en relación a las propias características del proceso Agenda 21 Local. Por ejemplo, podemos encontrar con la generación de expectativas provocada por financiación que finalmente no llega<sup>555</sup>.

En cuanto a **la influencia de enfoques y métodos en el proceso de desarrollo local**, ésta se percibe a partir de su influencia indirecta tanto en las características de diseño de la AG21L como en las variables del proceso de implantación de la Agenda 21 Local. Pero su influencia es también directa por su afección principalmente sobre el grado de institucionalización de la participación local. La institucionalización de la participación se ve afectada por el empleo de enfoques y métodos adecuados, puesto que si éstos se orientan a la participación, posibilitarán espacios y proporcionarán mecanismos que hagan efectiva la participación ciudadana. Una circunstancia que podría afectar a la institucionalización de la participación social sería el empleo de enfoques de proyecto en combinación con métodos participativos, puesto que al utilizarse éstos con un objetivo eficientista o pragmático, lo que verdaderamente se potenciaría sería el desarrollo de eventos (puntuales) participativos que saturarían a la población local. Y probablemente provocarían la reacción contraria: negativa a implicarse en acciones participativas en el futuro, si estos eventos son muy numerosos y desconexos entre sí.

Finalmente, desde un enfoque de proceso, existe influencia del proceso de desarrollo local sobre la propia Agenda 21 Local, modelándola respecto a cómo esta se concibió inicialmente (es decir, respecto a su diseño preliminar). Aunque todas las variables identificadas que conforman el proceso de desarrollo local repercuten de alguna u otra forma sobre el proceso Agenda 21 Local, queremos destacar el impacto, tanto del **grado de institucionalización de la participación local**, como del **consenso y compromiso políticos**. Respecto a la primera variable, a mayor grado de institucionalización de la participación local, mayor niveles de participación y calidad de la misma se espera se tendrá durante el proceso AG21L, lo que redundará en una mayor implicación de los actores locales en el mismo, aportando sugerencias de mejora, cambios sobre lo propuesto inicialmente... o por el contrario, introduciendo mayor grado de conflictividad por ser mayor el número de intereses explícitos que querrán defenderse. Será la calidad del proceso participativo, en consonancia con las capacidades de aprendizaje generadas, lo que permitirá que la participación derive en una mayor profundización de la democracia y en un mejor sistema de gobernanza democrática local. Respecto a la

---

<sup>555</sup> Por ejemplo, los programas SCP y LA21 financian los aspectos organizativos de los procesos que promueven y cuentan con presupuesto limitado. En el caso de Arequipa, cierta desinformación sobre estas condiciones favoreció que se generaran expectativas que no se vieron cumplidas al no poder poner en marcha lo planificado por falta de recursos.

segunda, podemos decir que realmente son requisito para el inicio mismo de la Agenda 21 Local el consenso y el compromiso políticos. Su dilución o desaparición afecta de forma crucial al proceso Agenda 21 Local, por cuanto derivaría en la paralización del proceso, si al producirse un cambio en la corporación local, el nuevo equipo de gobierno decide no continuar con la Agenda 21 Local. Por ello, la potenciación de la gobernanza democrática y del capital social son claves para garantizar el consenso y compromiso políticos respecto a las cuestiones de desarrollo humano sostenible.

### 8.1.3 Previsión de los efectos de introducir enfoques y métodos de AG21L orientados al proceso

A partir de los análisis precedentes y del modelo propuesto, hemos dado valor a las variables del mismo, de forma que puedan preverse en la medida de lo posible los efectos de introducir enfoques y métodos de Agenda 21 Local orientados al proceso de desarrollo. Según hemos expuesto con anterioridad, los enfoques y métodos influyen, tanto en la propia Agenda 21 Local, como en los atributos de ésta durante su implementación, así como en el proceso de desarrollo local en el que se pone en marcha la iniciativa.

Tal y como propusimos, la adopción de un enfoque de proceso de desarrollo favorece el empleo de métodos orientados al proceso (como el Aprendizaje y Acción Participativos) y viceversa. Y ambas variables, de tener esta orientación, favorecerán el diseño de procesos Agenda 21 Local abiertos y con carácter emergente. Sin embargo, esta tendencia a definir diseños abiertos y emergentes de AG21L no viene condicionada únicamente por el empleo de enfoques y métodos orientados al proceso de desarrollo, puesto que intervienen, como expusimos, otras variables, entre las que podemos citar los valores, actitudes y aptitudes del personal de apoyo.

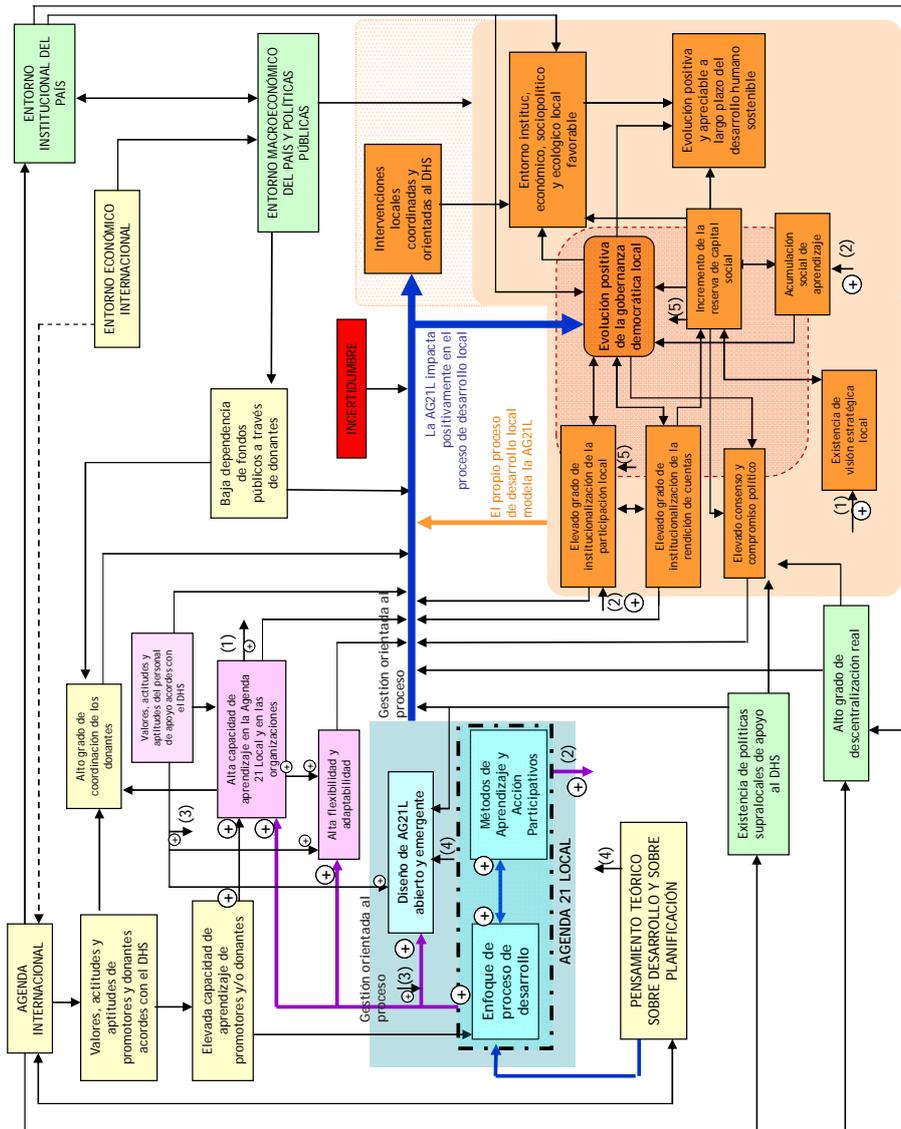
Los enfoques y métodos de proceso de desarrollo permiten alcanzar mayor flexibilidad y adaptabilidad en la Agenda 21 Local, a la vez que influyen positivamente en las capacidades de aprendizaje en la AG21L y en las organizaciones, aprendizaje que como puntualizamos debería orientarse a los valores del desarrollo humano sostenible.

Si se adoptan enfoques y métodos orientados al proceso de desarrollo y se llevan a cabo diseños de AG21L abiertos y emergentes, será previsible que se produzca una evolución positiva de la gobernanza democrática local y una mayor coordinación y orientación al desarrollo humano sostenible de las intervenciones locales, existentes o que se generen ajenas y/o ligadas al proceso AG21L. Todo ello, desde la asunción de la inherente incertidumbre y la influencia de factores exógenos que condicionarán el proceso de desarrollo local y las características de la AG21L

durante su implementación. Según el modelo elaborado, el impacto mutuo de las subvariables del proceso de desarrollo en el nivel local, adoptando el valor que se muestra en la figura 8.3, tenderá a generar condiciones favorables para que se produzca una evolución positiva y apreciable a largo plazo del desarrollo humano sostenible.

La adopción de enfoques y métodos orientados al proceso de desarrollo y la consecución de diseños de AG21L abiertos y emergentes interpretan la Agenda 21 Local, no únicamente como una intervención, sino como un proceso. Esto nos permite concluir que la Agenda 21 Local, como objeto de estudio y desde la toma de postura de enfoques y métodos de planificación orientados al proceso de desarrollo, presenta una triple naturaleza: herramienta de planificación y gestión estratégica (desde su carácter instrumental), política local orientada al desarrollo humano sostenible (desde algunos de los resultados con carácter normativo a que da lugar su implementación) y proceso de desarrollo impregnado de los atributos de la gobernanza para el desarrollo humano sostenible.

Fig.8.3: Previsión, según el modelo, de los efectos de introducir enfoques y métodos de AG21L orientados al proceso de desarrollo



Fuente: elaboración propia

## 8.2 ORIENTACIONES PARA LAS METODOLOGÍAS DE AG21L: BASES PARA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO

Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, la Agenda 21 Local puede constituir una iniciativa interesante para promover de forma efectiva el desarrollo humano sostenible a escala local, si se ha realizado desde la asunción de la complejidad de los procesos y dinámicas de desarrollo y asumiendo la inherente incertidumbre que rodea a los mismos.

Los análisis llevados a cabo han permitido visualizar la influencia que los enfoques y métodos (las metodologías) adoptados en la planificación de la Agenda 21 Local tienen sobre las propias características de los procesos Agenda 21 Local y, por consiguiente, sobre el proceso de desarrollo en el cual ésta se inserta, a través especialmente de la mayor o menor capacidad de la Agenda 21 Local de fomentar la gobernanza democrática, como elemento indispensable para el desarrollo humano sostenible. Todo ello nos lleva a tratar de incidir sobre las variables *enfoque* y *métodos* (por extensión, la variable metodología), que como hemos visto en la representación gráfica del modelo descriptivo, influyen de manera directa sobre los atributos del proceso Agenda 21 Local.

La estructura adoptada es la siguiente:

En primer lugar, se lleva a cabo una breve reflexión sobre la iniciativa misma Agenda 21 Local, con el objetivo de superar la habitual interpretación que se tiene de ésta y que afecta por tanto a las cuestiones metodológicas para su puesta en práctica.

En segundo lugar, se proponen una serie de condiciones relevantes que consideramos deben garantizarse para el inicio de un proceso Agenda 21 Local. Los análisis precedentes permitieron identificar diversos aspectos que, de no darse, suponen un freno o limitación al desarrollo de una Agenda 21 Local. El interés en identificar estas condiciones previas radica en la necesidad de que las metodologías de Agenda 21 Local tengan en cuenta su presencia o ausencia. Por ello, para cada condición previa se incluye una breve reflexión sobre la repercusión a nivel metodológico que podría tener.

En tercer lugar, se propone un marco de principios o dimensiones que deberían orientar toda metodología Agenda 21 Local, para que ésta aumentara la contribución de la AG21L al desarrollo humano sostenible. Marco que sentaría las bases para la adopción de determinados enfoques, métodos y técnicas en la planificación de la Agenda 21 Local. Tras describir cada principio, se incluye una breve reflexión sobre la repercusión a nivel metodológico que debería tener la consideración de dicho principio.

En cuarto lugar se proponen una serie de orientaciones metodológicas que confieran a una metodología de Agenda 21 Local mayor capacidad para

aumentar de forma positiva la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. El reconocimiento de la Agenda 21 Local como vehículo para el desarrollo humano sostenible requiere incorporar los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar los procesos deliberativos. Es decir, las metodologías de AG21L deben potenciar la gobernanza democrática como elemento indispensable del desarrollo humano sostenible. Estas orientaciones toman como punto de partida el enfoque de proceso como enfoque de planificación a adoptar, en la medida en que éste tiene más capacidad que el enfoque de proyectos, como hemos ido argumentando, de potenciar la gobernanza democrática. Para la exposición de las orientaciones metodológicas, éstas se han relacionado con cada momento o etapa en un proceso Agenda 21 Local y han incorporado las reflexiones planteadas, tanto en el listado de condiciones previas necesarias, como en el marco de principios de un proceso Agenda 21 Local. Aunque estas reflexiones constituyen en sí mismas también orientaciones metodológicas.

Como ámbito territorial local nos hemos decantado por el municipio (con carácter predominante urbano), aunque podrían plantearse otros, como puede ser un área metropolitana o una mancomunidad de municipios. En ambos casos sería necesario reinterpretar las orientaciones metodológicas, al existir variaciones significativas en la dimensión institucional.

### 8.2.1 Una visión renovada de la Agenda 21 Local

Contemplando de forma integradora la triple naturaleza de la AG21L, interpretamos ésta tanto como instrumento de planificación y gestión estratégica, como política local orientada al desarrollo humano sostenible y como proceso de desarrollo en sí mismo. A lo largo de la presente investigación hemos ido convergiendo hacia una visión de la Agenda 21 Local que trasciende la habitual interpretación de *plan estratégico* para el desarrollo sostenible, la cual respondía más a un enfoque de proyecto, al conceder el énfasis en los productos finales y siendo la participación, por ejemplo, un aspecto secundario, manejado más que como fin en sí misma, como medio para alcanzar un *buen plan* de desarrollo sostenible.

Una visión renovada de la Agenda 21 Local contempla ésta como un proceso insertado en el propio proceso de desarrollo local, a través del cual se van introduciendo de forma transversal las dimensiones de un desarrollo más humano y sostenible. Esta forma de concebir la AG21L trata de que esta iniciativa, en cierta medida exógena al proceso de desarrollo local, sea asimilada e integrada por las instituciones y organizaciones de la ciudad, y que sus principales ideas y principios sean aceptados de forma natural. Todo ello supone que se van introduciendo cambios en la práctica de la gestión urbano-

ambiental, independientemente de si se enmarcan en un programa específico o no.

Es por ello que lo relevante es dar valor a los intangibles y a los elementos nucleares (adoptando la jerga de UN-HABITAT y PNUMA), como son las dimensiones básicas del desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática, puesto que de su materialización se derivarán otros productos concretos (como las estrategias, planes de acción, programas y proyectos), que de esta forma se ajustarán al modo de obrar habitual de los actores locales, al tiempo que influirán sobre éstos de forma recíproca.

Así vista, la Agenda 21 Local, desde la perspectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible, es la “excusa” para integrar de forma progresiva en las dinámicas de desarrollo local y en las intervenciones ya existentes, a partir de procesos deliberativos justos e inclusivos, las dimensiones del desarrollo humano sostenible, reconociendo y valorando las especificidades y unicidad del espacio local.

### 8.2.2 La necesidad de una serie de condiciones previas

Las condiciones previas necesarias para conseguir un proceso de formulación e implementación de una Agenda 21 Local con mayores garantías de éxito, es decir, que a largo plazo consiga transversalizar las dimensiones del desarrollo humano sostenible en el proceso de desarrollo local, son:

- **Voluntad, compromiso, consenso y liderazgo político:** La asunción política de la necesidad de adecuar el desarrollo del municipio a los criterios de sostenibilidad debe extenderse a todos los grupos políticos del municipio, estén gobernando o en la oposición, pues sólo garantizando el consenso político se pueden superar algunas posibles situaciones de riesgo (por ejemplo, los partidos de la oposición pueden pensar que el proceso participativo favorece política y electoralmente al que gobierna; o cuando se produce la necesaria rotación en el gobierno local en sistemas democráticos, la nueva corporación puede paralizar lo avanzado en la legislatura anterior). La voluntad, el liderazgo y el consenso político favorecen el compromiso con el desarrollo humano sostenible y la rendición de cuentas en la Agenda 21 Local. Este compromiso podrá hacerse visible, por ejemplo, en un cambio de prioridades en el gobierno local hacia acciones más dirigidas al desarrollo humano sostenible y en la mejora de la estructura y organización de la administración local, a menudo caracterizada por la descoordinación interdepartamental y la sectorialidad.

*Las metodologías de Agenda 21 Local deben, por un lado, ‘avisar’ de los riesgos inherentes a la rotación política, de forma que no se transmita una imagen idealizada del proceso AG21L. Aún existiendo este riesgo, consideramos que es necesario reforzar las capacidades internas de las corporaciones locales, invirtiendo en el personal de planta (en referencia al cuerpo técnico de la administración local), que es el que permanecerá a pesar de los vaivenes políticos. Las metodologías de AG21L deben proponer la incorporación desde este tipo de acciones desde el inicio del proceso, al tiempo que deben ser lo suficientemente flexibles como para hacer frente a situaciones de ausencia de consenso, liderazgo o compromiso con la Agenda 21 Local.*

- **Existencia de organizaciones comprometidas y enraizadas** en la propia comunidad. Como fue expuesto con anterioridad, un entorno local con alto capital social viene caracterizado, entre otros aspectos, por la existencia de organizaciones comprometidas y enraizadas en la propia comunidad, que sirven de cauce y participación de las personas, y que a su vez pueden influir en las decisiones políticas que les afectan (estableciendo un símil, estas organizaciones son las que la metodología SCP/LA21 denomina **instituciones de anclaje**<sup>556</sup>). Las instituciones de anclaje son preferentemente organizaciones del ámbito local, pero podrían también participar del ámbito regional y nacional. Podemos encontrarnos con entornos con escaso o degradado capital social, pero si no es posible identificar e implicar a colectivos, organizaciones o instituciones que adopten un cierto papel de liderazgo y/o que cuenten con recursos, conocimiento experto e influencia en el área de su competencia, difícilmente será posible institucionalizar el proceso AG21L.

*Las metodologías de Agenda 21 Local deben transmitir la necesidad de buscar, motivar e implicar a las organizaciones locales, reforzando especialmente las capacidades de aquellas que puedan ejercer un papel de liderazgo en el proceso y garantizar su sostenimiento en el tiempo. De cara a potenciar el carácter endógeno del proceso surgen sin embargo interrogantes que deberían informar la metodología: ¿es pertinente que las instituciones de anclaje sean seleccionadas de antemano por los impulsores de la AG21L (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*

<sup>556</sup> Recordemos que la terminología *instituciones de anclaje* se emplea para referirse a aquellas organizaciones que van a garantizar que las funciones de apoyo al proceso AG21L se van a mantener en el tiempo, incluso cuando el apoyo externo termina (como puede ser la financiación aportada por UN-HABITAT, PNUMA u otros organismos).

*ser identificadas -a lo largo del propio proceso- pero su integración y ejercicio de liderazgo debe ser progresivo.*

- **Existencia de equipos técnicos de apoyo comprometidos con la labor de acompañamiento.** Tal y como fue expuesto en el modelo integrador descriptivo, de entre las variables de influencia en la interacción de la AG21L con el proceso de desarrollo local se encuentran los valores, actitudes y aptitudes de los equipos técnicos de apoyo. Estos equipos desempeñan un papel central a lo largo de todo el proceso AG21L (son los brazos operativos del mismo) y también son clave en su institucionalización, pudiendo incluso llegar a convertirse en instituciones de anclaje. Estas entidades pueden ser, tanto entidades sin ánimo de lucro, como empresas privadas de consultoría, o incluso instituciones del ámbito académico y de investigación. Además de las necesarias aptitudes y habilidades para manejar adecuadamente el proceso (no referidas únicamente a aspectos 'técnicos', sino también en cuanto a habilidades sociales), deben orientar su trabajo, desde la perspectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible, según los valores del respeto, el diálogo y la responsabilidad. Contando entre sus actitudes la predisposición a la escucha activa y la toma de postura en la toma de decisiones por los colectivos más desfavorecidos, lo que influirá indudablemente en la adopción de los métodos y técnicas más adecuados.

*Las metodologías de Agenda 21 Local deben conceder especial relevancia al papel que desempeñan los equipos técnicos de apoyo, dando énfasis a las tareas de acompañamiento del proceso que estos equipos desempeñan y especificando qué tipo de valores, actitudes y aptitudes se espera de ellos. La clarificación de estos aspectos permitirá que asuman de forma más informada los compromisos adquiridos. Un aspecto que deben reforzar las metodologías es la importancia de una adecuada selección y control de estas entidades, tomando en consideración su grado de vinculación y la calidad de sus relaciones con otros actores, pues deben ser percibidos como garantes de una cierta neutralidad organizativa.*

- **Acuerdo entre gobierno local y promotores/donantes sobre la iniciativa a poner en marcha.** Partiendo de la premisa de Agendas 21 Locales en el contexto de la cooperación internacional, el influjo de organismos donantes o promotores externos a la realidad local en el proceso es, si cabe, más condicionante. Por ello deben quedar suficientemente claros los términos de referencia de un proceso Agenda 21 Local que presumiblemente vaya a ponerse en marcha, por cuanto los organismos externos, desde un enfoque de proceso y con la perspectiva del desarrollo endógeno, deben ejercer una labor de acompañamiento, no de liderazgo o imposición. Ello no significa que estos actores externos no puedan proponer sugerencias o indicar las acciones que

consideran preferentes, pero esto debe plantearse desde procesos dialogados orientados al aprendizaje mutuo.

*Aunque este aspecto excede lo metodológico, las metodologías de Agenda 21 Local pueden llamar la atención sobre estas cuestiones recomendando, por ejemplo, la suscripción de convenios marco y específicos entre las partes. Ello redundará, a su vez, en la transparencia y en la rendición de cuentas sobre los 'logros' y 'fracasos' de la AG21L una vez cese el apoyo externo o disminuya el grado de acompañamiento.*

- **Coordinación y coherencia de las políticas a nivel macro, sectorial y urbano e integración del desarrollo humano sostenible** en las mismas. La definición de las políticas macroeconómicas influye de manera importante en las políticas sectoriales y territoriales y, por consiguiente, en las políticas de desarrollo urbano (las acciones a nivel local quedan a menudo limitadas por legislación y normativa supramunicipal, lo que obliga necesariamente a considerar las restricciones que puedan derivarse). Por ello es deseable que existan mecanismos que aseguren la coherencia y la articulación entre las políticas y acciones a distintos niveles. Estas cuestiones se relacionan de forma directa con la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad y con el grado de comunicación y coordinación con diferentes administraciones públicas (locales y supramunicipales). Una variable de influencia es la posibilidad de que exista o se cree un marco legal y regulatorio para un desarrollo local descentralizado y efectivo.

*Las metodologías de Agenda 21 Local deben motivar la generación de espacios que favorezcan la comunicación y la coordinación del gobierno local con el resto de administraciones públicas a diferentes niveles, como forma de potenciar la coherencia entre políticas e intervenciones, y como manera de mitigar el impacto de éstas sobre el espacio urbano. Asimismo, deben transmitir la existencia de posibles restricciones procedentes de marcos normativos y legislativos supramunicipales, que influirán a la hora de planificar y programar inversiones públicas locales a favor del desarrollo humano sostenible.*

- **Disponibilidad de recursos, principalmente económico-financieros.** A pesar de que el tránsito hacia el desarrollo humano sostenible requiere en gran medida para su sostenimiento que se genere y cultive la gobernanza democrática, es necesaria por otro lado la existencia de recursos económico-financieros suficientes. El grado de autosuficiencia del municipio y su capacidad para encontrar vías de financiación a lo largo del proceso, permitirán en mayor medida poner en práctica la Agenda 21 Local y sus resultados derivados. En este sentido, influirá de forma importante la mayor o

menor estabilidad del entorno macroeconómico de la región y del país y la mayor o menor dependencia de la cooperación internacional. La disponibilidad de recursos tendrá su influjo, a su vez, en los aspectos metodológicos condicionando, por ejemplo, el tipo de acciones y técnicas a emplear por parte de los equipos externos de apoyo o de los cuerpos técnicos locales. Una condición necesaria relacionada con la disponibilidad de recursos económico-financieros hace referencia a una gestión transparente y fiable de los mismos.

*Las metodologías de Agenda 21 Local deben informar de la necesidad de que el gobierno local (nos referimos especialmente a AG21L en el marco de la cooperación internacional) se implique, aportando también recursos económicos para garantizar el autosostenimiento del proceso en el futuro (por ejemplo, como apuntábamos, invirtiendo en el desarrollo de capacidades de los miembros de la administración local). Pero la apropiación del proceso y la corresponsabilidad con la Agenda 21 Local no son exclusivas del gobierno local, sino de todos los ciudadanos. Por ello, una metodología de AG21L debe potenciar la implicación y el compromiso de la multiplicidad de actores que conforman la realidad local, compromiso que debe redundar en la aportación de recursos por parte de todos ellos. Si fuera necesario buscar recursos externos, la metodología debería recomendar que éstos se dirigieran a inversiones.*

- **Entorno institucional del país adecuado.** Siendo un componente básico del desarrollo la gobernanza democrática, para que ésta se dé a nivel local es deseable que exista un marco de apoyo a nivel macro (concretamente a nivel país) que la refuerce. La Agenda 21 Local contribuye en mayor medida a favorecer la gobernanza democrática si existe en el país tradición democrática y ésta se desarrolla de forma adecuada. Por tanto, las acciones con orientación al desarrollo de la gobernanza democrática que incorpore una metodología de Agenda 21 Local tendrán más posibilidades de converger hacia sus objetivos si el entorno institucional se muestra favorable.

*Las metodologías de Agenda 21 Local deben potenciar el desarrollo de capacidades para hacer frente a entornos institucionales supramunicipales desfavorables.*

### 8.2.3 Un marco de principios para los procesos Agenda 21 Local

Se realiza a continuación una propuesta de principios generales que deben inspirar todo proceso Agenda 21 Local y que deberían impregnar por ende toda metodología de Agenda 21 Local. Están orientados a la consecución de las dimensiones del desarrollo humano sostenible a escala local expuestas en el Capítulo 1 y que se reprodujeron de forma sintetizada en el Capítulo 4.

Los principios generales de toda Agenda 21 Local se derivarían de dos primeros principios de partida, aglutinadores de todos ellos:

*El desarrollo humano sostenible como principio de partida e inspirador de cualquier proceso de desarrollo local.*

*La gobernanza democrática como sistema para la toma de decisiones política en los procesos de desarrollo humano sostenible a escala local.*

El desarrollo humano sostenible representa un enfoque de desarrollo integrador y apropiado para abordar el desarrollo del mundo urbano. La noción de desarrollo humano sostenible debe ser el punto de partida u objetivo de desarrollo general para cualquier Agenda 21 Local, cuyos objetivos específicos responderán a las particularidades de cada territorio. Es en ese espacio amplio de acuerdos y discordancias sobre lo que significa y supone en la práctica el desarrollo humano sostenible donde aparece la gobernanza democrática, pues precisamente estos desacuerdos son parte esencial del proceso de desarrollo. La necesaria transformación (o cambio de prioridades) de valores y formas de actuar que supone el desarrollo humano sostenible debe abordarse desde un sistema de gobernanza democrática, en el que los diversos actores del ámbito territorial considerado llevan a cabo un proceso continuo de toma de decisiones caracterizado por la participación, la equidad, el estado de derecho, la orientación al consenso, la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia y eficiencia y la visión estratégica como dimensiones relevantes. Todos los actores involucrados (tanto del ámbito local como regional, nacional e incluso internacional) son responsables de del grado de desempeño de la gobernanza democrática urbana, puesto que ésta se construye a través de relaciones y procesos sociales, políticos, económicos y ecológicos concretos.

Los principios generales son los siguientes, resumidos en el Cuadro 8.1:

**1.- Aplicación efectiva de un enfoque holístico y sistémico y aproximación interdisciplinar e integral:** mayor equilibrio en las dimensiones físico-naturales, económica y sociopolítica. La complejidad del fenómeno de los procesos de desarrollo implica la necesidad de un enfoque holístico que permita contemplar la totalidad del proceso, y de un enfoque sistémico que reconozca las múltiples interacciones entre los intereses, problemas, potencialidades, actores, proyectos, etc. que coexisten en un mismo territorio. Además, para afrontar dicha complejidad, el enfoque territorial del desarrollo urbano debe considerar las ciencias sociales económicas y no económicas, así como su vinculación con las ciencias experimentales (biológicas, geológicas, estadística, informática, etc.) e ingenierías; sólo así será posible abordar de forma interdisciplinar las problemáticas de las zonas urbanas, implementando estrategias efectivas que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos.

*Desde este principio, las metodologías de Agenda 21 Local deben por sí mismas propiciar un enfoque integrado de las actuaciones, lo que significa superar el sesgo medioambientalista en su aplicación. Ello se traduciría en el planteamiento de diagnósticos territoriales más amplios (trascendiendo lo meramente 'urbano'), en la identificación de problemáticas de naturaleza múltiple (no únicamente medioambiental), en la creación de equipos interdisciplinarios de trabajo o en la inclusión de mecanismos que permitan definir acciones estratégicas tanto de corte ecológico como económico y sociopolítico.*

**2.- La persona como centro del desarrollo y búsqueda de la equidad y la justicia: por un desarrollo económico equitativo, medioambientalmente firme y socialmente justo.** Ello requiere de nuevo superar el sesgo medioambientalista que incorporan numerosas Agendas 21 Locales, tanto en los aspectos metodológicos como en el propio proceso, para conceder especial importancia a los criterios que permitan que las personas amplíen sus capacidades para decidir cómo vivir sus vidas. Como opción preferencial deben situarse la lucha contra la pobreza y contra la exclusión de colectivos marginados.

*Desde este principio, y teniendo en cuenta el anterior, las metodologías de Agenda 21 Local deben propiciar la atención preferencial al desarrollo de capacidades de los actores locales, en especial de aquellas que puedan derivar en un reforzamiento de las acciones a favor de los colectivos marginados o que luchen contra la pobreza. Desde la gobernanza democrática, serán los ajustes y reajustes entre los intereses, preferencias y necesidades de los actores locales los que marcarán el tipo de capacidades a potenciar.*

**3.- Visión consensuada del enfoque de proceso en la planificación, formulación y ejecución de la Agenda 21 Local.** Para ello es deseable favorecer la generación de **visión a largo plazo compartida**, aunque reconociendo los objetivos divergentes. Más allá de los acuerdos de mínimos o básicos a nivel político que garanticen la puesta en marcha de la Agenda 21 Local y su continuidad, deben generarse ciertos puntos de convergencia en los objetivos y aspiraciones de los actores locales, ya que sin ellos la AG21L no podrá progresar. Pero la visión a largo plazo compartida no se genera de forma espontánea, sino que va construyéndose a medida que avanza el proceso. Por tanto, además de compartir una visión de futuro, el enfoque de proceso supone que la planificación, formulación y ejecución de la Agenda 21 Local es una actividad abierta, flexible, participativa, de diseño emergente, orientada al aprendizaje y particularizada al contexto donde se lleva a cabo.

*Desde este principio, las metodologías de Agenda 21 Local deben concebirse de forma genérica con enfoque de proceso, tal y como lo hemos caracterizado. Entre otras implicaciones, esto supone primar el acompañamiento de los procesos sociales y políticos que por naturaleza son difícilmente predecibles, de los cuales al final se derivarán determinados resultados que se espera se orienten al desarrollo humano sostenible (y no focalizar los esfuerzos en obtener dichos productos o resultados “finales” a corto plazo). También será necesario que se evalúe de forma constante la concurrencia entre visión y acción, lo que supone clarificar los marcos financieros de que se dispone.*

**4.- Participación y empoderamiento: incorporación de los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar los procesos *bottom-up* y deliberativos en el seno de marcos políticos democráticos.** Ello supone plantear la participación como un proceso de profundización de la democracia y como vehículo para la construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la responsabilidad ciudadana en el desarrollo humano sostenible. La preocupación central deja de estar en conseguir que los debates ciudadanos sean técnicamente manejables y operativos, sino en construir ciudadanía a través de procesos deliberativos. Procesos que deben plantearse desde la asimetría entre los distintos actores involucrados. En relación con el aumento de las capacidades, el empoderamiento supone el aumento de las opciones para la toma de decisiones y, por tanto, de la libertad.

*Desde este principio, las metodologías de Agenda 21 Local deben plantearse con un enfoque participativo. Es decir, la participación deja de constituir simplemente un conjunto de eventos (facilitados a partir de determinados métodos, mecanismos o técnicas que la metodología puede sugerir), para pasar a integrarse en las dinámicas locales; es decir, para llegar a institucionalizarse. Para alcanzar este objetivo es necesario que las metodologías de AG21L propongan como necesaria la planificación de los procesos participativos, destinando los recursos que sean necesarios para ello e incluyendo los siguientes aspectos: dinámicas de cohesión grupal, acciones de desarrollo de capacidades para la resolución de conflictos, incorporación en mayor medida de la perspectiva del poder en la participación.*

**5.- Fomento de la corresponsabilidad y la rendición cuentas.** El desarrollo humano sostenible cuestiona los supuestos morales existentes y propone una nueva

escala de valores que guíe a la sociedad<sup>557</sup>. La Agenda 21 Local pretende precisamente que ese nuevo referente axiológico inspire los procesos de desarrollo local, puesto que su objetivo último es alcanzar un cambio cultural en el que la ciudadanía y los gobiernos locales asuman su parte de responsabilidad en la elaboración y ejecución de políticas locales para la sostenibilidad: que ambos sean corresponsables. Desde los diferentes niveles de poder, competencia y responsabilidad, la AG21L debe cultivar en la ciudadanía la reivindicación del derecho a obtener respuesta por las acciones de otros (especialmente del gobierno local), la obligación de proveer dicha respuesta y la capacidad de hacer cumplir.

*Desde este principio, las metodologías de Agenda 21 Local deben incluir en todas sus fases procedimientos informativos (planificando las acciones informativo-comunicativas) y mecanismos de seguimiento y control del proceso AG21L en aras de la transparencia, incorporando las medidas necesarias para remediar los problemas de rendición de cuentas que puedan presentarse. La toma en consideración de estas acciones supone la mejor lección de aprendizaje para incorporar la rendición de cuentas en el proceso de desarrollo a nivel local.*

6.- **Coherencia en aumento entre políticas (planes, programas, proyectos) locales y entre éstas y las supralocales, desde el principio de subsidiariedad.** En consonancia con el enfoque integrado, la Agenda 21 Local debe estar orientada al logro de una mayor conexión y coherencia entre las políticas e intervenciones a escala local, más que a centrar sus esfuerzos en dar como resultado del proceso planes de acción que multipliquen el número de actuaciones posibles a desarrollar. Desde un enfoque de planificación estratégica, los actores locales, especialmente el gobierno local, deben adquirir la fuerza necesaria para poder cuestionar si las acciones exógenas que puedan llegar a plantearse con afección en el nivel local son adecuadas o pertinentes para su territorio, aspecto especialmente sensible al situarnos en el marco de la cooperación internacional. La coherencia en aumento supone el fomento de la cooperación entre autoridades locales y supralocales, entre éstas y la comunidad, así como entre el resto de implicados. El fomento de la descentralización puede favorecer el aumento de la autonomía del gobierno local para hacer frente a los desafíos del territorio al cual representa.

*Desde este principio, las metodologías de Agenda 21 Local deben favorecer el diálogo entre los actores, no únicamente a nivel local, sino a todos los niveles. El énfasis así mismo debe estar en la búsqueda de mayor conexión entre las políticas y actividades de planificación*

<sup>557</sup> Las dimensiones del desarrollo humano sostenible por las que apostamos incorporan una escala de valores donde prima la justicia, la solidaridad intra e intergeneracional, la responsabilidad, el diálogo, el respeto a la diversidad y la equidad, entre otras.

*existentes y de mayor coherencia con las dimensiones del desarrollo humano sostenible. La elaboración de planes de acción debe quedar supeditada a la capacidad que tengan éstos de incorporar un marco estratégico hasta entonces inexistente, de aglutinar y cohesionar las políticas y acciones ya en marcha o de mejorarlas significativamente.*

**Cuadro 8.1: Principios inspiradores de la Agenda 21 Local**

<i>Principios de partida</i>
<i>El desarrollo humano sostenible como principio de partida e inspirador de cualquier proceso de desarrollo local.</i>
<i>La gobernanza democrática como sistema para la toma de decisiones política en los procesos de desarrollo humano sostenible a escala local.</i>
<b>Principios generales</b>
1.- Aplicación efectiva de un enfoque holístico y sistémico y aproximación interdisciplinar e integral.
2.- La persona como centro del desarrollo y búsqueda de la equidad y la justicia: por un desarrollo económico equitativo, medioambientalmente firme y socialmente justo.
3.- Visión consensuada del enfoque de proceso en la planificación, formulación y ejecución de la Agenda 21 Local.
4.- Participación y empoderamiento: incorporación de los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar los procesos <i>bottom-up</i> y deliberativos en el seno de marcos políticos democráticos.
5.- Fomento de la corresponsabilidad y la rendición cuentas.
6.- Coherencia en aumento entre políticas (planes, programas, proyectos) locales y entre éstas y las supralocales, desde el principio de subsidiariedad.

*Fuente: elaboración propia*

Toda metodología de Agenda 21 Local debería explicitar estos principios, puesto que constituyen los supuestos previos del enfoque adoptado, determinando por tanto la forma de interpretar la naturaleza del problema y la estrategia de selección de métodos, técnicas e instrumentos para la planificación, formulación y ejecución de la Agenda 21 Local.

#### **8.2.4 Orientaciones metodológicas para la Agenda 21 Local**

Antes de exponer la propuesta de orientaciones metodológicas consideramos necesario reflexionar sobre la pertinencia misma de elaborar este tipo de recomendaciones. Desde un enfoque orientado al proceso de desarrollo, los

enfoques, métodos e instrumentos de Agenda 21 Local deben reconocer que la naturaleza de los procesos de desarrollo imposibilita “diseñar” un proceso dadas la complejidad e incertidumbre inherentes al mismo (complejidad e incertidumbre, acrecentadas por la confluencia de intereses múltiples y conflictos debidos a la misma naturaleza política de los procesos de desarrollo). Por ello **partiremos de la base de que un proceso de desarrollo humano sostenible a escala local no se puede diseñar como tal, sino más bien orientar, facilitar y catalizar**. La dificultad radica, pues, en ofrecer orientaciones metodológicas sabiendo que la Agenda 21 Local se comporta, tanto como intervención que interacciona con el proceso de desarrollo local (serán las intervenciones las que sí podrán diseñarse y gestionarse orientadas *al y por* el proceso de desarrollo), como proceso en sí misma. Con esta intencionalidad, la de facilitar y catalizar, elaboramos las presentes orientaciones<sup>558</sup>.

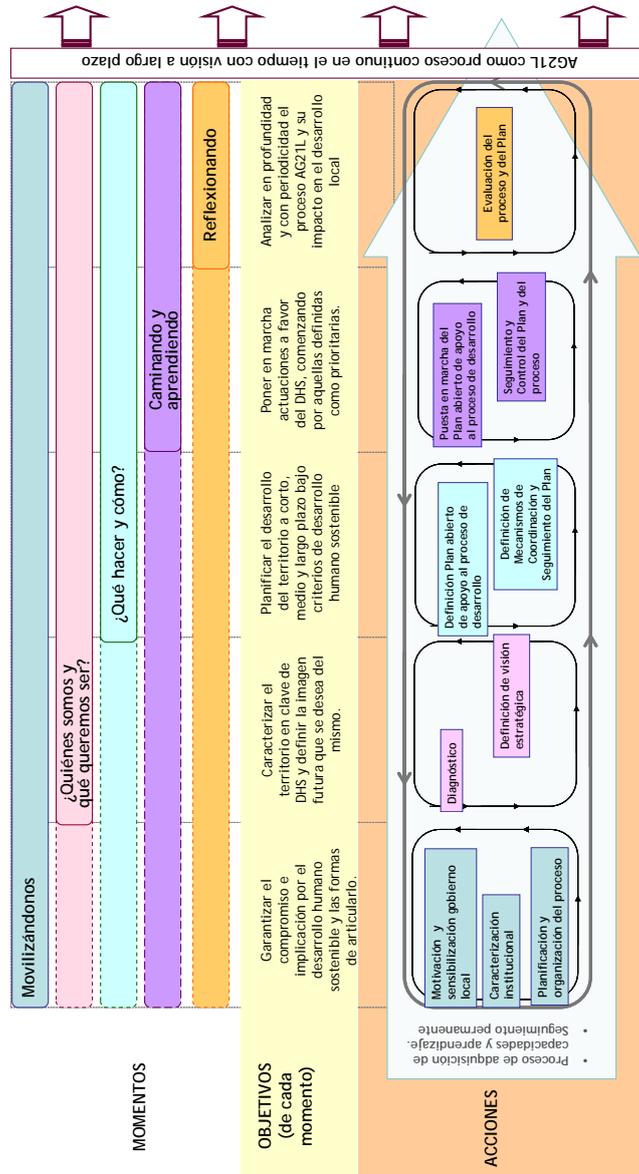
Para la exposición de las orientaciones metodológicas, tomamos como referencia los momentos o etapas en un proceso Agenda 21 Local expuestos en la figura 5.1 (Capítulo 5), de forma que las recomendaciones se relacionen con cada una de ellas. Recordemos que la representación gráfica de estos momentos pretende expresar el carácter circular o cíclico del proceso, a lo largo del cual se van solapando las etapas que inicialmente podían diferenciarse como de diagnóstico, diseño, programación, ejecución y seguimiento y evaluación. El horizonte temporal deberá ser largo, concediendo no menos de 5-6 años para poder llegar en cierta medida a la fase denominada “Reflexionando”, lo cual tendrá repercusiones en los compromisos y en las dotaciones presupuestarias de los donantes.

Las orientaciones metodológicas se plasmarán de forma gráfica a partir del esquema que se muestra en la figura 8.4. En consonancia con el enfoque adoptado, la metodología deberá adaptarse a la realidad de cada territorio, cuyas características podrán llegar a variar el planteamiento metodológico (por ejemplo, variación de la secuencia temporal de las acciones o readecuación de componentes concretos de la metodología).

---

<sup>558</sup> Tomando en consideración en gran medida las aportaciones de G. Ferrero (2004), cuya síntesis llevamos a cabo en el Capítulo 3 y de P. Baselga (2007), en cuanto a los aspectos de facilitación del proceso de desarrollo e institucionalización de la participación (aplicadas en su caso a las políticas de desarrollo rural en el contexto de la cooperación para el desarrollo). También se han tenido en cuenta los puntos fuertes de la metodología SCP/LA21, en relación a su capacidad para fomentar la gobernanza democrática, y los aprendizajes y conocimientos generados en los espacios de reflexión y discusión sobre la Agenda 21 Local en que ha podido participar a lo largo de estos años la doctoranda.

Fig. 8.4. Momentos en la Agenda21 Local con enfoque de proceso



Fuente: elaboración propia

#### 8.2.4.1.- Movilizándonos: el arranque del proceso

La primera fase en una Agenda 21 Local, siendo su posible estructura la mostrada en la figura 8.4, es el arranque, momento de movilización para tratar de conseguir la implicación de actores y planificar y organizar el proceso. Por ello uno de los primeros pasos a dar es conseguir la **motivación y sensibilización del gobierno local**, actor estratégico en cualquier proceso de desarrollo urbano. Independientemente de que el origen de la iniciativa parta del propio consistorio, de otros actores locales (sociedad civil habitualmente) o incluso del ámbito internacional (como ha podido ser el caso de UN-HABITAT y PNUMA en los Programas SCP y LA21), es necesario que los representantes políticos y el cuerpo técnico municipal estén desde el principio adecuadamente informados. Siendo lo deseable llegar a un acuerdo entre todos los partidos políticos respecto al desarrollo de la Agenda 21 Local, de forma que haya compromiso de continuación del proceso independientemente de quién gobierne en cada momento, esto podría no darse desde el inicio, por lo que los esfuerzos durante el transcurso de la Agenda 21 Local se dirigirán a generar procesos de concertación y negociación entre las diferentes facciones políticas para garantizar en el futuro el consenso político. Para estas primeras acciones de motivación e implicación será especialmente útil la suscripción de arreglos institucionales y convenios marco de colaboración, que garanticen el acuerdo político y el compromiso para avanzar en pro del desarrollo humano sostenible a través de la AG21L, además de determinar las capacidades técnicas y los recursos para el desarrollo del proceso, lo que permitirá establecer las responsabilidades mutuas (aspecto éste de especial significación para fomentar la rendición de cuentas en la AG21L de las diversas partes involucradas).

Para llevar a cabo estas y otras acciones que comentaremos a continuación, se propone la creación de dos figuras de impulso, acompañamiento, legitimación y apoyo al proceso, cuya estructura y forma organizativa deberán ser acordes al contexto y aceptadas por los diversos actores implicados<sup>559</sup>.

Por un lado tendríamos el denominado **Comité Agenda 21 Local (CAG21L)**, que desde la perspectiva del capital social deberá tener (o ir adquiriendo) un compromiso y enraizamiento fuertes en el territorio, puesto que debe constituirse en un grupo de trabajo de carácter permanente<sup>560</sup>. Las funciones de este grupo serán básicamente el impulso del proceso, el acompañamiento institucional y la promoción y dinamización de las capacidades locales, así como el apoyo a la

<sup>559</sup> Tanto las dimensiones del municipio como su carácter (metropolitano o no, con mayor o menor grado de ruralidad, etc.) condicionarán el tipo de estructura organizativa.

<sup>560</sup> En la metodología SCP/LA21 el símil del CAG21L sería el denominado Equipo de Proyecto. Desde los planteamientos de la planificación estratégica urbana, el CAG21L se asemejaría al llamado Consejo del Plan, pero dotándolo de mayores funciones de acompañamiento del proceso, desde la perspectiva de la adquisición de capacidades.

elaboración de un autodiagnóstico institucional. Deberá ser un grupo de trabajo representativo de todos los sectores sociales del territorio, contando entre sus miembros con personas con asignación a tiempo completo y dedicadas a labores de secretariado. En su composición debería así mismo estar presente el gobierno local. El CAG21L constituye un grupo promotor del proceso Agenda 21 Local de carácter interdisciplinar cuya relevancia es considerable debido a las funciones que desempeñará. Según sean las particularidades de cada contexto, **este Comité podría aprovechar la existencia de órganos ya creados** (pertenecientes o no al organigrama municipal), ampliando o variando sus objetivos y funciones. Desde el punto de vista de la gobernanza democrática, este grupo deberá velar para que los procesos de toma de decisiones en el ámbito político sean progresivamente más inclusivos, permitan institucionalizar la rendición de cuentas entre los actores locales y favorezcan el aprendizaje de los valores de la sostenibilidad. En su carácter de acompañante de procesos, el CAG21L se dirigirá menos conseguir resultados “finales” a corto plazo y más en favorecer la adquisición de capacidades y el empoderamiento de los actores, amortiguando los inevitables conflictos y efectos negativos inesperados de los procesos políticos y sociales, de por sí impredecibles. Es decir, su acción se centrará especialmente en la formalización de acuerdos y la coordinación interinstitucional, así como en el impulso y dinamización de la institucionalización de un proceso participativo de base, tratando de que, a medida que avanza el proceso, aumente la adhesión de individuos y organizaciones al mismo.

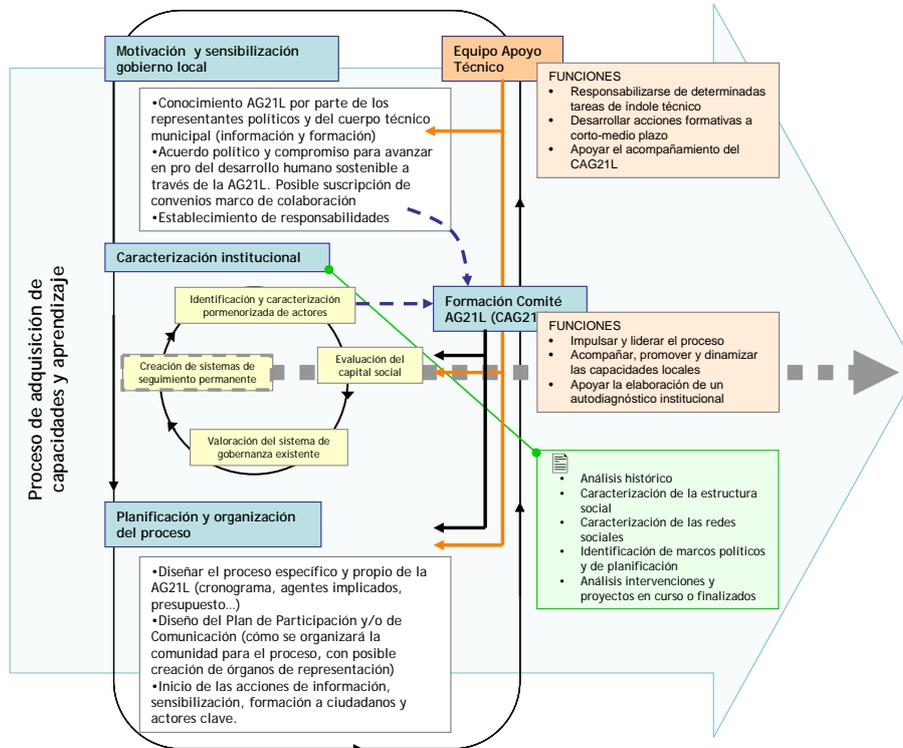
La segunda figura de acompañamiento y apoyo es el denominado **Equipo de Apoyo Técnico (EAT)**, que podría provenir del ámbito académico (universidades, institutos de investigación) o de la consultoría (en la línea de la consultoría social), tanto del ámbito local considerado como de su entorno<sup>561</sup>. Este grupo de personas tendrán como función básica la asistencia técnica, la formación continuada de los actores locales (y del propio CAG21L) a corto y medio plazo y el apoyo al acompañamiento que debe realizar el CAG21L, por lo que debe garantizarse su compromiso a medio plazo. Tal y como analizamos desde el modelo integrador descriptivo generado, es primordial que estos equipos cuenten con una serie de valores y actitudes apropiados en su actuación, como pueden ser la capacidad de diálogo, el respeto activo, la responsabilidad, etc. Es de suma importancia la adecuada selección y control de la(s) posible(s) entidad(es) que constituyan el EAT, tomando en consideración su grado de vinculación y la calidad de sus relaciones con otros actores, pues deben ser percibidos como garantes de una cierta neutralidad organizativa. Si la AG21L se enmarca en el contexto de la cooperación al desarrollo, debería requerirse la participación de los organismos donantes o promotores en el EAT. El objetivo es ir provocando la rendición de cuentas de tipo

---

<sup>561</sup> En la metodología SCP/LA21 este equipo sería similar al socio técnico local, que actúa como equipo consultor.

multinivel e ir desencadenando así mismo el aprendizaje en las organizaciones exógenas involucradas. El objetivo es que el protagonismo del EAT vaya disminuyendo con el tiempo, en detrimento del CAG21L, para que la gestión de la AG21L no quede en manos únicamente de personal externo cualificado.

Fig. 8.5. Fase de movilización y arranque del proceso AG21L



Fuente: elaboración propia

Un aspecto a tener en especial consideración es el proceso de conformación del CAG21L. Como hemos expuesto, en coherencia con un enfoque de proceso no deberían generarse nuevas organizaciones o estructuras, si es que en el territorio (municipio) ya existen; en ese caso deberían reforzarse las existentes y variar, según sea, el caso sus objetivos y cometidos. Los posibles pasos para la creación del CAG21L podrían ser:

- Formular la misión del grupo de trabajo, reflejando su cometido y su compromiso con la dinamización del proceso.
- Realizar un diagnóstico de las necesidades técnicas del grupo y sus necesidades de recursos humanos especializados.

- Identificar los procesos de conflicto y también los de cooperación y concertación entre los diferentes actores locales y no locales (en sintonía con el autodiagnóstico institucional que se desarrollará en esta primera fase de la AG21L).
- Definir mecanismos de evaluación continua de la misión, objetivos, estructura, funciones, orientada al aprendizaje y como mecanismo de rendición de cuentas.

Una vez conformado, el CAG21L irá progresivamente asumiendo diferentes tareas asociadas a las diversas fases o momentos del proceso (diagnóstico, definición de acciones estratégicas, puesta en marcha de acciones, etc.). En relación a ambas figuras organizativas, tendrán que tenerse en cuenta los momentos de riesgo que pueden producirse como consecuencia de relevos en los miembros del CAG21L o de la salida previsible en un futuro del proceso del EAT.

Desde el enfoque de proceso, la planificación de la Agenda 21 Local se configura en un diseño preliminar que es emergente y que está sujeto a posibles variaciones durante el transcurso de la Agenda 21 Local. El énfasis radica en que los métodos concedan más valor a la dimensión institucional de lo que es habitual. Ello supone llevar a cabo desde el inicio una **caracterización institucional en profundidad** desde tres perspectivas: (i) **identificación pormenorizada de actores** (instituciones, organizaciones) y caracterización de los mismos, tanto locales como no locales, como garantía de una mayor representatividad e inclusividad en la participación; (ii) **evaluación del capital social** (niveles de confianza, arraigo y compromiso de las organizaciones, características del entramado de relaciones horizontales y redes, etc.); (iii) **valoración del sistema de gobernanza existente** (estructura, carácter democrático, etc.). Adoptando un enfoque integrado de las actuaciones y tomando en consideración el principio de participación y empoderamiento, el espectro de actores se amplía, para incorporar no solamente a aquellos relacionados directamente con los problemas de corte “medioambiental”, sino a quienes en numerosas ocasiones quedan relegados de los procesos de toma de decisión en relación a las cuestiones de sostenibilidad (ya sea por condiciones estructurales en relación al ‘poder’ que poseen, bien por no sentirse identificados con los planteamientos de la AG21L). Fruto del análisis de experiencias, debe concederse especial énfasis a la implicación de los siguientes actores, partiendo de su inclusión en la identificación inicial: colectivos marginados y/o excluidos (y posibles organizaciones en su defensa), organizaciones e instituciones del ámbito educativo y sanitario y del sector empresarial local, movimientos vecinales, colectivos infantil y juvenil.

La caracterización institucional debería ser planteada a modo de autodiagnóstico preliminar institucional, incorporando para ello los principios y métodos del Aprendizaje y Acción Participativos (*Participatory Learning and Action*). Esto se traduce en que el proceso de identificación-diagnóstico sería realizado por las

propias personas afectadas, adoptando el personal externo un papel de facilitador del proceso. El Equipo de Apoyo Técnico, encomendado por el Comité de Agenda 21 Local, podría ser el responsable de las labores técnicas asociadas a la elaboración de este diagnóstico, cuya estructura podría quedar como sigue:

- Análisis histórico del proceso seguido en el municipio.
- Caracterización de la estructura social, identificando los intereses de cada actor y la percepción de éstos sobre los intereses de los otros (esto trataría de evitar que el consenso se convirtiera en encubridor de conflictos).
- Caracterización de las redes sociales entre individuos, organizaciones e instituciones, con especial atención a las cuestiones de poder<sup>562</sup>. Valoración de las relaciones de conflicto y/o colaboración.
- Identificación de los marcos políticos y de planificación existentes.
- Análisis de las características de las intervenciones y proyectos en curso o finalizados (exitosos o no), desde la perspectiva del aprendizaje. Identificación de los factores del éxito en clave de gobernanza democrática. Análisis de las sinergias y/o conflictos entre las intervenciones, grado de coherencia, etc.

Pero esta caracterización institucional no persigue alcanzar una imagen estática de la estructura social y las instituciones (reglas formales e informales), sino que debe servir para evaluar el impacto que progresivamente irá teniendo la AG21L en las organizaciones e instituciones: favoreciendo o no la institucionalización en ellas de la participación y la rendición de cuentas, promoviendo procesos de aprendizaje social, incorporando los factores ecológicos en su toma de decisiones, favoreciendo que el desarrollo de sus acciones tome en consideración a los colectivos excluidos, etc. Lo cual supone que se incorporen **sistemas de seguimiento permanente para analizar la evolución del capital social y de la gobernanza democrática**. Estos sistemas irían más allá de una posible propuesta de indicadores de proceso, siendo fundamental el acompañamiento como elemento primario para detectar avances y retrocesos en el desempeño de la gobernanza o en la evolución del capital social. Al inicio, el EAT tendrá un papel relevante al respecto, fomentando en el CAG21L la adquisición de capacidades para llevar a cabo el acompañamiento y el seguimiento, siendo especialmente importante clarificar en manos de quién(es) queda la responsabilidad de dicho seguimiento. En relación a la medición de los progresos, no debemos olvidar que será difícil distinguir cuál ha sido la contribución real de la AG21L a los impactos producidos.

---

<sup>562</sup> Debemos recordar que no es posible establecer relaciones de co-responsabilidad cuando un colectivo o grupo no tiene las bases de poder para reclamar la rendición de cuentas. Por lo que un aspecto imprescindible es trazar el mapa de poder del contexto local.

Si apuntábamos anteriormente a la voluntad, compromiso y liderazgo políticos y a la necesidad de acompañamiento de promotores y equipos técnicos de apoyo como condiciones necesarias para la Agenda 21 Local, dichas condiciones pueden verse favorecidas si la metodología presta especial atención a suplir las carencias formativas de los equipos técnicos y del gobierno local. Podríamos englobar este tipo de elementos necesarios en una acción denominada **adquisición de capacidades**, planteada de forma transversal para el transcurso de todo el proceso, más que como etapa concreta. Las acciones formativas tendrán al inicio como destinatarios preferentes a los cuerpos técnicos de la administración local por cuanto, como expusimos, serán los que en principio permanecerán con independencia de los cambios políticos, siendo nexo de unión entre unos gobiernos y otros. El proceso de adquisición de capacidades será responsabilidad a corto y medio plazo del EAT, pero éste deberá ir disminuyendo su responsabilidad progresivamente, para motivar que estas acciones queden en manos del CAG21L (aunque según transcurriera la AG21L, podría tomarse la decisión de que estas tareas fueran asumidas por otros órganos u organizaciones locales con fuerte arraigo en el ámbito territorial local).

En cuanto a la programación del proceso AG21L, durante la fase de arranque se definiría una etapa final que podríamos denominar **planificación y organización del proceso**. Se trata del diseño del proceso específico y propio de la AG21L (incluyendo la programación temporal, agentes implicados y sus responsabilidades, marcos financieros asociados, etc.), basado en la propia estructura de fases que sugerimos como aportación de la presente investigación, pero con la necesaria particularización al contexto local y según vayan desarrollándose los procesos de concertación institucional iniciales. Esta planificación del proceso incluiría en su secuenciación, desde el diagnóstico territorial (participativo) en clave de desarrollo humano sostenible, hasta la ejecución de acciones, pasando por la definición de las mismas. Este diseño, también de tipo emergente y flexible, debería incluir la formulación de una especie de **Plan de Participación** que esboce los aspectos organizativos de la comunidad para el proceso, la posible creación de órganos de representación y las características del proceso de aprendizaje social que desea promoverse. El objetivo último es institucionalizar la participación, por lo que más que un esquema excesivamente detallado del tipo de mecanismos y técnicas de participación a emplear, debería concebirse como una guía orientativa para no dejar sujeta la participación a la improvisación, con la suficiente flexibilidad como para adaptarse a las circunstancias cambiantes respecto a los aspectos institucionales, sociales y de gobernanza y con la incorporación de procedimientos metodológicos que permitan controlar los procesos de participación. La tendencia de las metodologías de AG21L a la creación de espacios invitados, viene condicionada por el hecho mismo de que las aproximaciones metodológicas ofrecen pautas y estructuras de trabajo útiles con vocación de emplearse las más veces (con sus particularidades) en otros contextos, lo cual favorece que se prevean de

antemano espacios específicos para la participación. Sin embargo, consideramos importante que la metodología “provoque” la irrupción de la sociedad civil en la esfera pública para impulsar y exigir la participación como vehículo de transformación social (es decir, promover cambios en la manera de ‘hacer ciudad’)<sup>563</sup>. Esta circunstancia dependerá de múltiples factores no sólo ligados a cuestiones metodológicas, como por ejemplo la existencia de voluntad de los actores por reclamar dichos espacios. Pero las propias dinámicas sociales y los cambios en las relaciones de poder, en habituales ambientes de incertidumbre, conllevan una evolución progresiva de la participación (no lineal ni siempre ascendente) de resultados tangibles realmente perceptibles a medio y largo plazo, más que en horizontes temporales cortos. Lo que significa que es necesario, en consonancia también con un enfoque orientado al proceso de desarrollo, adoptar la paciencia como uno de los valores a cultivar en el tránsito hacia el desarrollo humano sostenible.

Así mismo, debería darse inicio a diversas acciones de información, sensibilización y formación a ciudadanos y actores clave para el desarrollo de la Agenda 21 Local, acciones que podrían englobarse bajo la denominación de **Plan de Comunicación**, pudiendo hablar incluso de política de comunicación. Ello favorecería tanto la transparencia en el proceso como la participación de los actores (recordemos que la información es el nivel básico de participación, requisito previo para que ésta se dé).

El CAG21L debería responsabilizarse de la planificación y organización del proceso AG21L, teniendo como brazo de apoyo operativo el EAT.

Finalmente es necesario hacer constar que los aspectos económico-financieros ligados a esta fase inicial son sumamente relevantes y, dadas las características del arranque (de esta fase no derivan resultados “tangibles”, como intervenciones o proyectos concretos), podrían ser subestimados. Por un lado, es necesario disponer de **instrumentos de financiación** en los que estuvieran implicados tanto actores relevantes de la realidad local (principalmente el gobierno local), como del ámbito supramunicipal (especialmente donantes si la AG21L se enmarca en el contexto de la cooperación internacional). Por otro lado dichos instrumentos, que podríamos denominar **marco de apoyo al inicio del proceso**, deberían ser lo suficientemente **flexibles** como para adecuarse a las particularidades locales. Esta forma de concebir las cuestiones económicas estaría en consonancia con el enfoque de proceso de desarrollo, por cuanto fomenta el arranque de la AG21L con base endógena (se comparte financiación entre actores locales y no locales y los recursos económicos se destinan a generar dinámicas de facilitación y legitimación del proceso y al aumento de las capacidades) y tiene en cuenta el ambiente de

---

<sup>563</sup> El principal potencial transformador de un proceso participativo deriva de su capacidad educativa, por lo que vuelven a aflorar las cuestiones relacionadas con los procesos de aprendizaje.

incertidumbre y continuo cambio que está presente en los procesos de desarrollo. Como veremos a continuación, además del marco de apoyo al inicio del proceso, deberá contarse con más instrumentos de financiación para el desarrollo de la AG21L en el que estuvieran implicados y comprometidos la multiplicidad de actores que conforman la realidad local.

#### 8.2.4.2.- ¿Quiénes somos y qué queremos ser?: Conocimiento y visión de futuro

Las Agendas 21 Locales parten muchas veces de escenarios donde ya se han desarrollado o vienen desarrollándose experiencias de planificación estratégica urbana. No se insertan en cualquier caso en contextos vacíos, sino en lugares caracterizados por un determinado proceso histórico que ha condicionado sus características sociopolíticas, culturales, ambientales o económicas. Es necesario tomar en consideración estas reflexiones, por cuanto en algunos casos la Agenda 21 Local puede introducir en el espacio local elementos muy novedosos relacionados con las variables político-insitucionales, o bien puede ayudar a reorientar ligeramente el curso de determinadas dinámicas en las cuales se requería más consideración de los factores ecológicos.

La presente fase o momento de la Agenda 21 Local tiene la pretensión de definir la imagen futura que se desea del municipio en clave de desarrollo humano sostenible, a partir de un conocimiento si cabe más profundo del territorio. Pero si asumimos que la Agenda 21 Local se inserta o aparece en procesos de desarrollo local ya existentes, no tiene sentido invertir esfuerzos ingentes en diagnosticar el entorno local si, por ejemplo, ya fue éste un ejercicio llevado a cabo un cierto tiempo antes. Será más adecuado una ampliación o actualización de lo ya existente, una mejora cualitativa del conocimiento en consonancia con la evolución del estado del arte en determinada materia, etc. Por ello el conocimiento requiere la identificación de los procesos ya en marcha, tanto para su posterior apoyo como para motivar la incorporación de la AG21L en los mismos.

En esta fase podemos distinguir dos momentos muy relacionados entre sí: por un lado, un momento de **diagnos** (conocimiento del municipio y su entorno) y, por otro, la elaboración de la **visión de futuro** que, en clave de desarrollo humano sostenible, desea la comunidad. La coherencia, tanto con un enfoque de planificación orientado al proceso, como con las dimensiones de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible, "obligaría" por así decirlo a fijar la atención en el camino escogido para llevar a cabo ambos momentos o etapas. En relación a la organización y responsabilidad sobre esta fase, será el CAG21L quien la impulse y lidere, pudiendo asumir el EAT tareas de apoyo técnico y facilitación del proceso.

En relación a la **etapa de diagnos**, ésta podría dividirse en dos partes interconectadas. Por un lado, una dirigida básicamente al acopio de información

para su posterior procesamiento (selección de fuentes de información, caracterización del municipio, comprobación de la información y sistematización...). Por otro lado, el análisis e interpretación de dicha información, es decir, el diagnóstico propiamente dicho, que podría adoptar la siguiente estructura secuenciada: pre-diagnóstico técnico simultaneado con diagnóstico ciudadano (horizontal) y sectorial, análisis DAFO, priorización de problemáticas, diagnóstico final contrastado y consensuado. De entre los elementos a identificar en el diagnóstico estarán las posibles restricciones procedentes de marcos normativos y legislativos supramunicipales, que influirán a la hora de planificar y programar inversiones públicas locales a favor del desarrollo humano sostenible. Por otro lado, desde el enfoque que consideramos más adecuado para la realización del diagnóstico, consideramos más pertinente el empleo preferencial de herramientas de prospectiva, más que en la generación de pronósticos de futuro.

Esta etapa de diagnosis debería orientarse al aprendizaje de los actores involucrados, plantearse con enfoque integrado y desde una perspectiva intersectorial y no derivar en la elaboración de diagnósticos excesivamente detallados y exhaustivos (es decir, estar orientado a la acción). De igual manera que hemos planteado la idoneidad de llevar a cabo la caracterización institucional a modo de autodiagnóstico, consideramos absolutamente necesario en esta fase plantear una diagnosis municipal con base endógena, lo que afectará a las técnicas posibles a emplear (basadas preferente en los principios del Aprendizaje y Acción Participativos). Ello supone incorporar acciones específicas y mecanismos para una incorporación efectiva en el proceso participativo de actores habitualmente situados fuera del mismo. De ahí que un objetivo implícito en esta segunda fase de la Agenda 21 Local sea el fortalecimiento de los actores: en cuanto a capacidades, organización y responsabilización para con el proceso.

Consideramos a su vez especialmente importante manejar el diagnóstico desde una **visión amplia de la variable territorio**: valorando el carácter urbano-rural del mismo, considerando los límites administrativos (qué 'forma parte' del término municipal y qué no), etc. Ello tendría implicaciones significativas por diversos motivos. Por un lado, evitaría la introducción de sesgos en los diagnósticos, como ya identificamos para el caso de la metodología SCP/LA21 (recordemos que esta metodología identifica la ciudad básicamente con el área urbanizada y no con todo el término municipal que la contiene); por otra parte, favorecería la consideración de la relación local-global y el necesario conocimiento del entorno del municipio, para valorar la interacción mutua con este último. Para alcanzar estos objetivos podría ser adecuado introducir mecanismos para tener en cuenta los factores identificados como de afección de la AG21L (que calificamos en el Capítulo 4 como endógenos y exógenos) y las variables de interacción explicitadas en el modelo integrador descriptivo generado en el presente capítulo.

En cuanto al contenido o estructura del diagnóstico, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible y teniendo en cuenta las consideraciones que acabamos de apuntar, éste debería mostrar el estado y tendencias de los diferentes subsistemas en que puede dividirse el espacio territorial considerado (enfoque integrado, intersectorialidad), la caracterización y grado de afección del entorno, así como las posibles interconexiones entre subsistemas<sup>564</sup>. Tal y como pudimos valorar, el empleo de Sistemas de Información Geográfica permite la organización y sistematización de la información, la georreferenciación y la actualización con relativa rapidez de los datos, lo cual favorece la transparencia, el acceso a la información e incluso la rendición de cuentas. Al respecto deberá ser tenido en cuenta que la creación de un sistema o unidad de Información y Gestión medioambiental deberá introducirse de forma progresiva en la administración local, garantizándose que en los presupuestos locales van a existir recursos para la puesta en marcha y mantenimiento del sistema.

En lo que respecta a la asignación de responsabilidades en la diagnosis, podrían incorporarse equipos especializados para su elaboración bajo la supervisión del CAG21L y con el apoyo del EAT. Desde la perspectiva de la participación y el desarrollo endógeno, consideramos de especial utilidad la creación de comisiones o grupos de trabajo (en sintonía con la propuesta de Grupos de Trabajo de la metodología SCP/LA21) interdisciplinarios, coordinados entre sí, de carácter no permanente y con vinculación fuerte con el CAG21L, ante el cual deberían rendir cuentas periódicamente.

En relación al segundo momento que proponemos tenga lugar en esta fase, la **definición de visión estratégica**, se trata de generar una imagen o **visión de futuro** del municipio (del territorio), como forma de construir un argumento colectivo consensuado, con la mirada puesta en el desarrollo humano sostenible, pero con la debida particularización a las especificidades locales. Se trata de un elemento central del proceso de desarrollo que se simultanea con las etapas de conocimiento y diagnóstico, por cuanto una caracterización y comprensión progresiva del medio modela la visión y viceversa: la visión introduce elementos que dan razones y matizan las interpretaciones que de lo observado puedan realizarse. La generación de visión de futuro debe concebirse como un elemento realmente orientador de las políticas locales futuras que, al igual que los restantes elementos propuestos hasta el momento, no tiene un carácter finalista o estático. Desde la gobernanza democrática y en concordancia con los procesos de desarrollo (cambio, ambiente de incertidumbre, inestabilidad), esta visión de futuro irá siendo objeto de discusión, ampliación, modificación, enriquecimiento, etc. a lo largo del proceso. Los pasos interconectados en que podría subdividirse esta etapa

---

<sup>564</sup> Una posible propuesta de división del territorio en subsistemas, basándonos en Gómez (1992) podría ser la siguiente: físico-natural, económico y sociocultural, institucional-legal, núcleos, infraestructuras y equipamiento.

serían: (i) planteamiento de la visión de futuro; (ii) concreción de la visión de futuro en objetivos; (iii) definición de posibles líneas estratégicas de actuación.

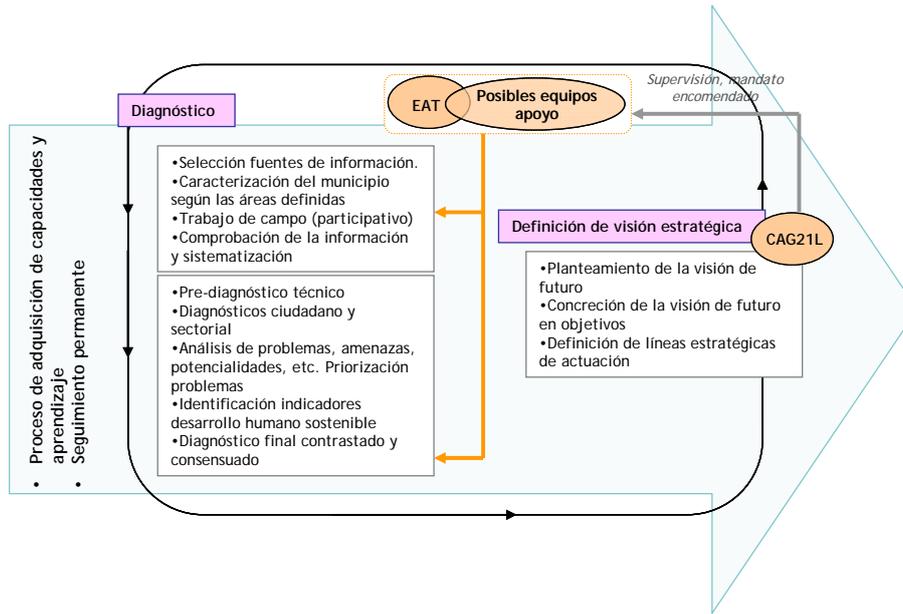
Dado su carácter coordinador, aglutinador y de acompañamiento, el CAG21L juega un papel muy relevante en esta etapa, siendo quien se responsabilice de los procesos de concertación y negociación que conduzcan a la elaboración de la visión de futuro.

*En conexión con la acción de adquisición de capacidades y aprendizaje iniciada en la fase anterior, los coordinadores de los grupos de trabajo o posibles órganos creados para los mismos fines deberán ejercer labores de acompañamiento (tarea que podría ser responsabilidad durante un cierto tiempo del EAT) y disponer de herramientas adecuadas para el desarrollo de las capacidades y destrezas que les serán requeridas (habilidades de comunicación, capacidad para generar confianza, capacidad para el trabajo en equipo, etc.).*

*En conexión con los sistemas de seguimiento permanente del proceso creados en la fase anterior, en esta fase es necesario analizar los avances o retrocesos en materia de gobernanza democrática, más centrados por las características de esta fase en las dimensiones participación, rendición de cuentas, transparencia, visión estratégica y orientación al consenso. La propia diagnosis facilitará a su vez la identificación de indicadores de desarrollo humano sostenible que podrían enriquecer el sistema de seguimiento definido previamente. Sin duda la institucionalización de la documentación será una acción clave, pues de esta forma será posible disponer de más elementos de juicio para la evaluación del proceso AG21L y la rendición de cuentas.*

Finalmente, fruto de las acciones emprendidas en esta fase, coincidiendo o no con la planificación de la participación elaborada en la fase previa y según los condicionantes locales, podría considerarse pertinente la generación de órgano(s) participativo(s) de base amplia, como puede ser un Foro de participación ciudadana. De ser así, debería servir como elemento de aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes para el desarrollo humano sostenible; como elemento para el desarrollo de la participación y la rendición de cuentas y como correa de transmisión del proceso a los diferentes actores (organizados o no) que conforman la realidad social local.

Fig. 8.6. Fase de conocimiento y generación de visión



Fuente: elaboración propia

#### 8.2.4.3.- ¿Qué hacer y cómo?: Definición de acciones estratégicas

Si las anteriores fases han enfatizado la naturaleza de proceso de la Agenda 21 Local y su carácter de instrumento para la planificación estratégica urbana, a partir de ahora se introduce la tercera perspectiva de la AG21L, que considera ésta como política local orientada al desarrollo humano sostenible.

Toda Agenda 21 Local, por su carácter aplicado, pretende introducir progresivamente cambios en las formas de entender el desarrollo urbano, tratando de que éstas emerjan a partir de un sistema de gobernanza democrática y se orienten normativamente al desarrollo humano sostenible. Es habitual, como ya expusimos, que las Agendas 21 Locales deriven en la formulación de estrategias de desarrollo, agrupadas en uno o varios planes de acción, los cuales adquieren verdadero carácter de política local orientada al desarrollo humano sostenible. Aún pudiendo coexistir en una realidad local diversos planes de tipo sectorial, consideramos que en el marco de la AG21L es más apropiada la readecuación progresiva de la planificación existente a los principios del desarrollo humano sostenible, o bien la generación de una política local de marcado carácter estratégico que constituyera el marco general para la elaboración de planes orientados al desarrollo humano sostenible, con elevada coordinación entre sí y con

los marcos de planificación existentes. También sería posible definir un único plan de acción (como actividad proyectual de nivel inferior a la política), pero que tuviera un claro carácter integral e integrador. Dicho plan podría denominarse *Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo* e incluiría instrumentos (estrategias, programas), criterios de financiación y competencias y responsabilidades de los diversos agentes involucrados, entre otros elementos. De esta forma interpretamos el habitual Plan de Acción Local en las Agendas 21 Locales desde el punto de vista de marco flexible, de carácter operativo e integrador.

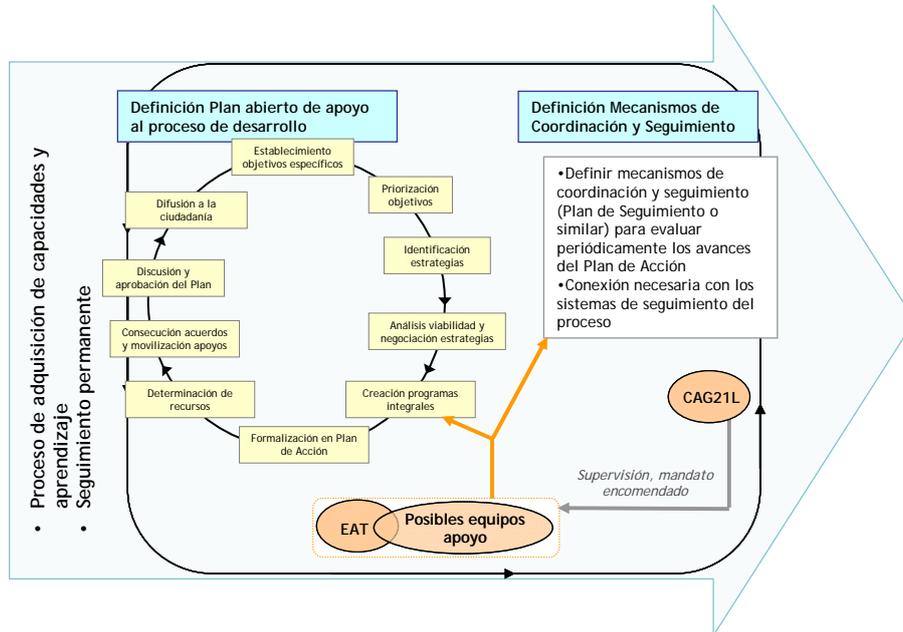
Como hemos ido exponiendo, la adopción de un enfoque orientado al proceso supone la **generación de planes orientadores de la acción**, pero más de tipo **operativo y a corto plazo**, que excesivamente detallados y con horizontes temporales muy dilatados, puesto que debe reconocerse la siempre presente incertidumbre (que alterará las características del contexto y su entorno, afectando la definición inicial de metas, objetivos y acciones). Un punto de partida claramente diferente en relación a lo que habitualmente se considera, es la pérdida de valor del documento (el 'plan') frente a los intangibles del proceso (adquisición de capacidades, institucionalización de la participación, mejora cualitativa de la gobernanza democrática, etc.). Sin duda, son muy importantes las intervenciones y proyectos, pero siempre y cuando éstos se supediten a las características de los procesos de desarrollo local. Ya apuntábamos estas conclusiones al elaborar al inicio del presente capítulo el modelo integrador descriptivo.

La secuencia para la elaboración del Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo podría ser la siguiente:

- Establecimiento de objetivos específicos y priorización a corto y medio plazo, quedando la priorización a largo plazo ya expresada en la formulación de la visión de futuro compartida. Esta priorización puede verse ayudada por el empleo de técnicas de ayuda a la toma de decisión multicriterio, pero no debe quedar en manos de los "expertos técnicos", debido a la naturaleza eminentemente política de la Agenda 21 Local y al inevitable conflicto de intereses que conlleva.
- Identificación de estrategias posibles sobre la base de los valores e imagen de la realidad compartida, primando las acciones de base endógena.
- Determinación de los recursos disponibles para la implantación de las acciones derivadas, a partir del compromiso de los actores e incluso la suscripción de acuerdos institucionales. El planteamiento de un marco financiero de inversiones flexible será clave para una mayor orientación al proceso de desarrollo del proceso AG21L.
- Análisis de viabilidad y negociación de estrategias, de forma multidimensional. Ello supone, entre otras cosas, la caracterización de los

impactos de las diferentes estrategias y el cruce de las acciones con los intereses, prioridades y capacidades de los actores.

Fig. 8.7. Fase de definición de acciones estratégicas



Fuente: elaboración propia

- Creación de programas integrales (con estimaciones de plazos de ejecución, responsabilidades, financiación, etc.) y jerarquización de los mismos (idem que la priorización de objetivos, en cuanto al empleo de técnicas de ayuda a la toma de decisión multicriterio). El carácter de las acciones definidas permitirá visualizar su mayor o menor orientación hacia el desarrollo humano sostenible (acciones dirigidas a luchar contra la pobreza y a proteger el medio ambiente, acciones dirigidas a empoderar a determinados sectores de la población, actuaciones orientadas a la modernización de la administración local, etc.). Dentro de las acciones podrían incorporarse intervenciones orientadas al aprendizaje, de ejecución temporal corta y de cierta visibilidad entre la ciudadanía, a modo de proyectos demostrativos. Se trataría de acciones motivadoras para la ciudadanía que evitaran la, a menudo, desilusión que provocan planificaciones estratégicas que no logran generar resultados visibles.

- Formalización de los programas en un Plan coherente con el marco de políticas locales existente.
- Consecución de acuerdos y movilización de apoyos.
- Discusión y aprobación del Plan. Dado el carácter operativo del mismo, las implicaciones que tendrá respecto a la asignación de inversiones futuras, la multiplicidad de intereses en conflicto y la potenciación de la gobernanza democrática como uno de los objetivos de la AG21L, el Plan debe ser debatido y sometido al escrutinio público antes de su aprobación, recayendo la responsabilidad última de su formulación en el CAG21L, con la asistencia del EAT y posibles grupos de trabajo específicos. Es especialmente importante que desde las metodologías de AG21L se recomiende que los planes tengan carácter vinculante como parte que son de la política local.
- Difusión a la ciudadanía. La política o plan de comunicación elaborados en la primera fase deberán haber previsto esta acción comunicativa.

En paralelo a la Definición del Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo se encontraría la **Definición de los Mecanismos de Coordinación y de Seguimiento de dicho plan**, que podría denominarse Plan de Seguimiento. Este último incluiría los mecanismos de seguimiento de las acciones estratégicas previstas (empleando sistemas de indicadores, pero no únicamente) y tendría una **conexión fuerte con el sistema de seguimiento permanente del proceso** generado en la primera fase, complementándose mutuamente. Ello supone, entre otras cosas, reforzar el seguimiento del proceso en clave de gobernanza democrática, incitando la potenciación de los mecanismos de rendición de cuentas asociados a las acciones previstas en el Plan de Acción (puesto que en éstas deberán indicarse de forma explícita los agentes responsables). La definición de los mecanismos de coordinación es especialmente delicada, puesto que es habitual que en los espacios urbanos existan infinidad de programas e iniciativas “haciendo lo mismo”, debiendo remarcar más la conexión entre los planes e intervenciones existentes, algunas de las cuales podrían proceder del contexto de la cooperación internacional, y los que puedan generarse a lo largo del proceso AG21L.

En relación a los aspectos organizativos de esta fase, el CAG21L podría encomendar el mandato de dinamizar el proceso de elaboración del Plan de Acción, del Plan de Seguimiento y de los mecanismos de coordinación de los Grupos de Trabajo, caso de que se hubieran constituido, con el apoyo del EAT. El CAG21L seguiría siendo el responsable del proceso de adquisición de capacidades y aprendizaje, así como del seguimiento permanente de la Agenda 21 Local.

#### 8.2.4.4.- Caminando y aprendiendo: implantar las actuaciones previstas

Aun siendo crucial la orientación al proceso, no debemos olvidar que debe existir un cierto equilibrio entre la dimensión proceso y la dimensión resultados. Sin determinadas acciones concretas y tangibles no es posible mejorar algunas de las condiciones locales que favorecen la insostenibilidad. Por ello, el Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo contaba tanto con programas y proyectos de corte sectorial (mejora de la calidad ambiental urbana, mejora de la movilidad, generación de empleo estable, reactivación económica local, mejora de la habitabilidad, etc.) como con acciones de tipo institucional, en relación al fortalecimiento de las organizaciones, instituciones e individuos del territorio desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible.

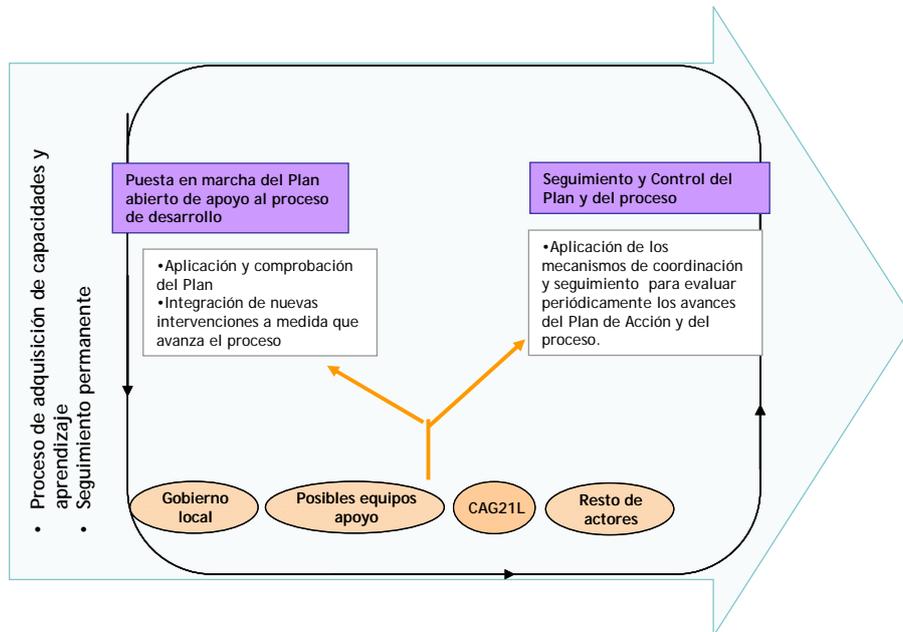
Esta cuarta fase o momento de la Agenda 21 Local se dirige a poner en marcha actuaciones a favor del desarrollo humano sostenible, es decir, a **aplicar el Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo**, comenzando por aquellas definidas como prioritarias. Desde un diseño flexible y emergente, el plan (más bien el propio proceso AG21L) debería permitir integrar nuevas intervenciones a medida que avanza el proceso, al tiempo que debería readecuarse o ajustarse si se alteran las condiciones del entorno local (ecológicas, económicas, sociopolíticas...) o si cambian las prioridades y necesidades de los actores locales.

La responsabilidad última de la implantación o puesta en marcha del Plan será del gobierno local, como la más alta institución de representación local democráticamente elegida por los ciudadanos. Será el gobierno local quien habrá aprobado en última instancia el Plan, como parte integrante de la política local, mediante los instrumentos legales con que cuente para ello. El CAG21L también será responsable de su aplicación, pero su labor principal será el acompañamiento y el control del propio gobierno local en relación a la implantación del plan. Pero quienes deben sentirse plenamente responsables de la aplicación y progresos del plan deben ser los propios ciudadanos, organizaciones, instituciones. Conseguirlo dependerá del proceso que se haya seguido previamente: participación, deliberación, negociación y concertación.... Todo ello supone tomar el proceso de elaboración del plan y su puesta en marcha como un mecanismo relevante de rendición de cuentas multinivel.

En relación al seguimiento y control del plan, es necesario estar al tanto de los avances del mismo, principalmente a través de los Mecanismos de Seguimiento y Control definidos en la etapa anterior (formalizados o no en un Plan de Seguimiento). Mecanismos que estarán en íntima conexión con el sistema de seguimiento del proceso creado en la primera fase de la AG21L. El seguimiento se dirigirá a evaluar la tendencia del municipio hacia el desarrollo humano sostenible, a valorar la evolución del grado de compromiso político y de implicación de los ciudadanos, y a evaluar el estado de la puesta en marcha de las intervenciones previstas en el plan. El CAG21L deberá velar porque se destinen los recursos

suficientes para llevar a cabo las acciones de seguimiento del plan y del proceso, evitando tanto la posible corrupción que podría darse asociada a la ejecución de determinados proyectos o programas, como la posible merma o degradación del capital social y la gobernanza democrática, según sean los resultados que van obteniéndose de la aplicación del plan.

Fig. 8.8. Fase de implantación de actuaciones



Fuente: elaboración propia

Es necesario que tengamos en cuenta que el conflicto estará presente a lo largo de toda la Agenda 21 Local por lo que, a pesar de haberse conseguido cierto consenso sobre las estrategias a definir, las actuaciones que las conformarían y el grado de prioridad de las mismas, la implantación de las intervenciones constituirá un momento de riesgo especialmente relevante en el proceso. Puede hacerse uso de determinados mecanismos que permitan manejar adecuadamente los conflictos de interés que surjan y que incorporen medidas de modernización del gobierno local (es decir, haber previsto estrategias que mejoren la organización y coordinación interna de las instituciones públicas locales). Pero si no se apuesta decididamente por cultivar dinámicas de concertación, negociación, deliberación, generación de confianza y no se atiende especialmente a la cuestión del poder (expresado en multiplicidad de situaciones y de formas más o menos sutiles, desde el control de los recursos, hasta el acceso y uso a la información, la capacidad de influencia en

los procesos de toma de decisión, etc.), los mecanismos e instrumentos que puedan aplicarse probablemente sólo alcanzarán a ser parches que solventen situaciones puntuales.

Por tanto, es esencial revisar la adopción inicial de los principios de la Agenda 21 Local y el enfoque de planificación adoptado. Si éste ha estado orientado al proceso, es de esperar, tal y como apuntábamos en el modelo integrador, que se produzca una evolución positiva del capital social y de la gobernanza, debido entre otras cosas al aumento de la confianza entre actores, a la institucionalización de la participación local y a la consecución de acuerdos y alianzas entre actores. Será una labor principalmente del CAG21L el seguimiento de estos aspectos.

En consonancia con la denominación que hemos adoptado para esta fase, será la implantación del plan (y en definitiva, toda la AG21L desde su inicio) un camino de aprendizaje individual y colectivo.

Finalmente, queremos destacar que, llegados a este punto, el EAT podría haber desaparecido, si se han alcanzado los objetivos que para el mismo había definidos. Ello llevaría a reflexionar sobre la pertinencia de contar con la presencia de grupos externos de apoyo que pudieran desempeñar labores de asistencia técnica permanente.

#### 8.2.4.5.- Reflexionando: evaluación del proceso

La definida como última fase de la AG21L se dirige a analizar en profundidad y con periodicidad el proceso AG21L y su impacto en el desarrollo local. La coherencia con el enfoque de proceso nos hacía incluir los procesos de evaluación desde el inicio, concretados en la puesta en marcha de sistemas o mecanismos de seguimiento. Sin embargo, es necesario plantear momentos explícitos para llevar a cabo evaluaciones más profundas del proceso y de sus resultados, momentos o hitos que podrían definirse al inicio cuando se elabora la planificación del proceso. No queremos emplear el término "evaluación final" puesto que cercena la idea de continuidad del proceso AG21L. Preferimos por el contrario emplear el término evaluaciones en profundidad, en referencia al proceso cíclico de evaluación, con momentos más pausados o profundos en fechas o momentos clave (momentos que según la circunstancia podrían emerger a lo largo del proceso y no quedar definidos unívocamente desde el principio).

El Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo, los Planes de Participación y Comunicación, los mecanismos de seguimiento del proceso, los propios CAG21L, EAT y órganos definidos al amparo del proceso... no son documentos o mecanismos cerrados, sino que varían con el tiempo en función de las condiciones de contorno o del grado de compromiso de los miembros. Por ello, es necesario prever espacios concretos donde evaluarlos en profundidad, desde la autoevaluación, para que no

quede ésta sujeta al control de actores externos (que sin duda podrán otorgar mayor objetividad, pero que no ayudarán a favorecer el aprendizaje social). Aunque existen colecciones de indicadores desarrollados explícitamente para posibilitar la comparación entre ciudades, el sistema de evaluación y seguimiento en su conjunto debe ser diseñado de acuerdo a las demandas y perspectivas 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.

Desde el punto de vista de la transparencia y del rigor, puede hacerse uso de organismos externos que lleven a cabo auditorías del proceso y de sus principales resultados e impactos. Ello tendría que combinarse necesariamente como decíamos con la **autoevaluación** de los organismos que hayan tenido mayor responsabilidad en el proceso (CAG21L, gobierno local) y del resto de actores. Es necesario que fruto de la evaluación se continúen explorando formas de generación y seguimiento de los compromisos adquiridos y responsabilidades de los diferentes actores de la A21L en relación a la ciudadanía, lo que podría conducir a una mayor responsabilidad compartida sobre el proceso emprendido y a un fortalecimiento de la sostenibilidad de las acciones.

Finalmente, si la Agenda 21 Local ha surgido con el concurso de organismos del ámbito de la cooperación internacional, tanto el seguimiento general del proceso, como los momentos explícitos de evaluación (al menos una primera evaluación en profundidad cuando se hayan comenzado a implantar los primeros posibles proyectos demostrativos y las primeras acciones asociadas al plan abierto), deberá contar con su participación, en aras de **favorecer la rendición de cuentas multinivel**.



## 9 CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Este último capítulo se dirige a concluir la presente tesis doctoral, presentando los principales resultados que se han obtenido a lo largo del proceso de investigación, identificando las principales limitaciones del mismo y proponiendo un conjunto de líneas de investigación futuras asociadas al objeto de la investigación.

En la primera parte se muestran las principales conclusiones, evaluando en qué medida han sido alcanzados los objetivos planteados en la presente tesis doctoral y contrastadas las hipótesis planteadas. Se trata de un capítulo de síntesis y cierre de todo lo estudiado, analizado y debatido en la investigación, resaltando las aportaciones que consideramos originales y que ya han sido expuestas en otras partes de este documento, lo cual ha sido realizado en la búsqueda de una mayor coherencia con el hilo argumental adoptado.

Como final de esta primera parte reflexionamos sobre el futuro de la iniciativa Agenda 21 Local, cuyo desarrollo insatisfactorio ha sido adoptado como el principal problema de investigación. Nuestra reflexión, como síntesis de todo lo analizado y planteado en capítulos precedentes, dedica un espacio específico a la influencia del contexto internacional en la Agenda 21 Local.

En la segunda parte exponemos diversas reflexiones referentes a las dificultades y limitaciones que han surgido, principalmente desde el punto de vista de las opciones metodológicas adoptadas. Ello nos permitirá hacer una lectura más realista, si cabe, de las principales aportaciones de la presente investigación.

El capítulo finaliza con la propuesta de diversas líneas futuras de investigación que pueden ampliar, de un lado, el conocimiento sobre los procesos Agenda 21 Local y la influencia de la componente metodológica y, por otro, los conceptos teóricos manejados.

## 9.1 CONCLUSIONES

### 9.1.1 Un cambio de perspectiva conceptual y metodológica para la Agenda 21 Local

Los resultados insatisfactorios de la puesta en marcha de Agendas 21 Locales, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, ha sido el principal problema respecto a la Agenda 21 Local, como objeto de investigación, al cual hemos querido hacer frente con este estudio. Nuestra mayor inquietud se ha centrado en valorar la contribución de la Agenda 21 Local a la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible local, cuestionándonos cómo influyen las metodologías y el enfoque de planificación adoptado en ellas en la capacidad de la Agenda 21 Local para promover la gobernanza democrática. Por ello hemos dedicado especial atención a clarificar el marco conceptual y metodológico que rodea a la Agenda 21 Local, lo cual nos ha permitido observar lo siguiente:

- Existe convergencia creciente entre dos enfoques de desarrollo fundamentales: desarrollo humano y desarrollo sostenible. Ambos enfoques impregnan cada vez más los discursos y la práctica del desarrollo, y son reconocidos a nivel internacional. Pero probablemente debido a que provienen de teorías diferentes, no se ha generado todavía una corriente teórica asentada sobre el desarrollo humano sostenible como enfoque integrador. La convergencia se viene produciendo al tratar de incorporar en cada enfoque aquellos elementos del otro que lo enriquecen.
- El pensamiento teórico sobre el desarrollo condiciona la práctica de la Agenda 21 Local, tanto a través de su influencia directa sobre los enfoques y métodos de AG21L empleados, como sobre la propia concreción de la iniciativa en los territorios. La influencia que ha tenido la interpretación más extendida del concepto desarrollo sostenible ha privado, durante probablemente demasiado tiempo, a los procesos Agenda 21 Local de todo su potencial transformador. Aunque sin duda de trascendental importancia (y siendo ésta una de las mayores contribuciones de esta iniciativa), el excesivo énfasis en los aspectos medioambientales en el desarrollo sostenible ha desviado la atención sobre otras cuestiones de igual relevancia, como son la lucha contra la pobreza, la justicia social, el empoderamiento de grupos vulnerables o excluidos en la práctica o la gobernanza democrática. Desde las posibles corrientes económicas que subyacen al concepto desarrollo sostenible, concluimos que son los postulados cercanos a la economía ecológica los que mejor pueden hacer frente a los desafíos de falta de desarrollo, degradación medio ambiental o déficits democráticos que sufre nuestro planeta.

- Respecto a la gobernanza democrática, al tiempo que han ido evolucionando las teorías del desarrollo mencionadas anteriormente, ha comenzado a aflorar la gobernanza como temática emergente, para expresar el interés por desarrollar nuevas formas de gobierno y de relación entre actores en las sociedades modernas. Hemos evidenciado cómo la creciente presencia del discurso de la gobernanza en la agenda internacional ha favorecido las reflexiones y discusiones acerca del sistema político y objetivos que quieran promoverse y perseguirse, respectivamente, con la gobernanza. De entre los posibles tipos de gobernanza, según los aspectos anteriores y según los niveles y ámbitos de aplicación, nuestro interés se ha centrado en la gobernanza democrática local, esto es, en la gobernanza política en el marco de sistemas democráticos locales, como la mejor forma de contribuir al desarrollo humano sostenible.
- La conceptualización de la gobernanza presenta elementos coincidentes en los diversos organismos y académicos que han propuesto sus dimensiones definitorias, aunque hemos podido observar cómo las divergencias proceden en gran medida del enfoque de desarrollo adoptado. En el debate de la gobernanza en el desarrollo ha ido surgiendo una corriente, la liderada en gran medida por el PNUD, que asocia la buena gobernanza con la gobernanza democrática, frente a enfoques más eficientistas, como el promovido por el Banco Mundial. Sin embargo, hemos evidenciado cómo a pesar del aparente consenso a nivel internacional sobre la importancia de adoptar marcos democráticos adecuados sobre los que sustentar los procesos de desarrollo, la democracia en sí se adopta de forma acrítica como el mejor sistema político. Ante este déficit en el debate, las propuestas más radicales propugnan que es necesario pluralizar la discusión sobre la democracia y plantear ésta como un concepto en constante crítica y construcción. Estos cuestionamientos nos invitan a considerar, en iniciativas como la Agenda 21 Local, la necesidad del debate permanente, desde la escala local, sobre qué concreción democrática y qué objetivos de desarrollo humano sostenible son los más adecuados. Y a generar una mayor conexión entre la democracia y las dimensiones de equidad y justicia del desarrollo humano sostenible.
- Como dimensiones de la gobernanza democrática que refuerzan especialmente su estrecha relación con el desarrollo humano sostenible, destacan la participación y la rendición de cuentas, ambas a su vez interpretadas de diferente forma por los sujetos y organizaciones que las definen o ponen en práctica. De entre todas las posibles interpretaciones de la participación, sostenemos como más valiosos desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible, aquellos argumentos que buscan una profundización de la democracia, ampliando la capacidad de los actores de influir en los procesos de toma de decisiones, especialmente de aquellos que disponen de menor

poder para hacerlo. Los argumentos de tipo normativo son más proclives a considerar el potencial transformador de los espacios para la gobernanza participativa, lo que da lugar a valorar especialmente aquellos espacios en los que la sociedad civil irrumpe en la esfera pública para exigir la participación como vehículo de transformación social. Estos planteamientos favorecen a su vez el desarrollo de niveles de participación de decisión conjunta, sin duda indispensables para el desarrollo de mayor co-responsabilidad de los actores para con el desarrollo humano sostenible. En cuanto a la rendición de cuentas, centrándonos para nuestros propósitos en aquella de tipo político, hemos observado cómo los desafíos del desarrollo humano sostenible requieren una superación de la habitual interpretación de este concepto. Si tradicionalmente éste se ha aplicado básicamente a la relación de los gobiernos con sus ciudadanos, desde la gobernanza democrática la rendición de cuentas requiere ampliar la dirección de las relaciones establecidas, de forma que la obligación de proporcionar respuesta por las acciones emprendidas y la capacidad para asegurarla no se centre de forma exclusiva en el sector público o el gobierno local, sino que sea compartida por el resto de actores, locales y no locales. En relación a la participación y la cuestión del poder, deberá considerarse además que no es posible establecer relaciones de rendición de cuentas si un colectivo o grupo no cuenta con el poder para reclamarla, lo que supone que al considerar la Agenda 21 Local, sea necesario replantear y reinterpretar los conceptos participación y rendición de cuentas.

- Las investigaciones existentes sobre el impacto de la Agenda 21 Local y el estudio de experiencias concretas, especialmente de forma profunda para el caso de la ciudad peruana de Arequipa, nos han permitido identificar la evolución positiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible como medida parcial del éxito de esta iniciativa. La tendencia mayoritaria es a concebir el éxito de la Agenda 21 Local como la consecución de los documentos más relevantes de la misma (diagnóstico, plan de acción para la sostenibilidad) o como el logro de elevada participación ciudadana en el proceso, sin cuestionar la calidad y capacidad de transformación de la misma en cuanto a la profundización de la democracia se refiere. Según los argumentos resumidos anteriormente y desarrollados con mayor detalle a través del presente documento, la gobernanza democrática se constituye en el mejor sistema para la toma de decisiones política en los procesos de desarrollo humano sostenible a escala local. Siendo los desacuerdos y conflictos parte inherente de todo proceso de desarrollo, sobre todo porque el desarrollo humano sostenible demandará cambios en valores, actitudes y formas de actuar, el proceso continuo de toma de decisiones en este contexto debe abordarse desde sistemas de gobernanza democrática caracterizados por la participación y la orientación al consenso, la rendición de cuentas y la transparencia, la visión estratégica, la eficacia y eficiencia, la capacidad de

respuesta, la equidad y el estado de derecho. Por todo ello consideramos que ha quedado fundamentada la primera de las hipótesis de la investigación, “El éxito de una Agenda 21 Local se basa parcialmente en la promoción efectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible”.

Los estudios llevados a cabo nos han permitido generar el primer resultado y conclusión de la investigación: la necesidad de concebir una visión más integral del desarrollo sostenible, superando de esta forma el sesgo ambientalista que suele caracterizar a la Agenda 21 Local. Con esta intención, la investigación ha dado lugar entre sus resultados a la generación de un marco conceptual, proponiendo el concepto desarrollo humano sostenible como más integrador que el concepto desarrollo sostenible. Con ello hemos tratado de responder al primero de los objetivos planteados en la investigación: “Aportar una caracterización integradora de desarrollo humano sostenible a escala local y de gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible”. Este marco conceptual, relacionado con los fines de la Agenda 21 Local, se compone de una propuesta original de dimensiones del desarrollo humano sostenible y de un enriquecimiento del concepto gobernanza democrática, al incorporar en ésta una vertiente más normativa: su contribución al desarrollo humano sostenible. La AG21L, como vehículo para el desarrollo humano sostenible, requiere incorporar -desde el enfoque de la gobernanza-, los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar los procesos deliberativos en los ámbitos locales, con la intención de poder compatibilizar las demandas a corto plazo que el desarrollo humano sostenible requiere, con la perspectiva más a largo plazo característica de la sostenibilidad. La caracterización integradora del desarrollo humano sostenible ha sido elaborada en el seno del Capítulo 1 y, aun estando sujeta a un mayor refinamiento, y probablemente conteniendo algunos aspectos que pueden ser sometidos a juicio y discusión, ha servido para elaborar el marco analítico que ha permitido examinar la metodología SCP/LA21 según los propósitos de esta tesis doctoral, con vocación de poder ser empleada a su vez para el análisis de otras metodologías. En el Capítulo 2 hemos incorporado aquellos elementos que, a nuestro entender, posibilitan que la gobernanza democrática se constituya en elemento relevante del desarrollo humano sostenible, al tiempo que en importante instrumento para que éste se alcance.

### **9.1.2 Un marco analítico para examinar las metodologías de Agenda 21 Local**

En lo que respecta al segundo objetivo de la investigación, “Generar un marco analítico que permita examinar las metodologías de Agenda 21 Local desde la perspectiva de la gobernanza democrática y el enfoque de proceso”, consideramos que ha sido en gran parte alcanzado. Gracias a la consecución de este objetivo hemos podido disponer de una herramienta de análisis que, aplicada a la

metodología objeto de estudio y su concreción a la experiencia de Arequipa, nos ha permitido obtener los elementos necesarios para tratar de contrastar el resto de hipótesis planteadas en la investigación.

Los análisis y discusiones llevados a cabo en el marco teórico han proporcionado las variables clave para elaborar un marco de evaluación de la metodología SCP/LA21, que puede ser adoptado para el estudio de otras metodologías de Agenda 21 Local.

Consideramos que un marco de análisis adecuado para evaluar las metodologías de Agenda 21 Local debe dirigirse a caracterizar, estructurar y relacionar entre sí las variables clave de estudio, en concordancia con los objetivos de la investigación. La estructura debe presentarse como una matriz de doble entrada que incorpore, por un lado, las variables o aspectos generales a estudiar (en la presente investigación, situados en las columnas) y, por otro, el objeto de estudio (en este caso, la metodología de Agenda 21 Local SCP/LA21, con su particularización a nivel empírico en la experiencia de la ciudad de Arequipa).

El primer paso a dar será clarificar los conceptos relevantes a analizar, que hemos denominado aspectos generales. Como nuestro principal objetivo de investigación ha sido la identificación de los elementos clave de las metodologías de Agenda 21 Local que permitieran que ésta mejorara su contribución como instrumento para la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, los aspectos generales a estudiar han sido el desarrollo humano sostenible, la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, el enfoque de planificación estratégica urbana y el enfoque de planificación orientado al proceso de desarrollo.

En segundo lugar, es necesario definir categorías de análisis para poder particularizar los aspectos generales definidos. Se trata de un ejercicio de cierta complejidad, puesto que deben definirse categorías de análisis ni demasiado amplias, ni excesivamente detalladas. Según los objetivos también de la investigación, es posible particularizar los análisis adoptando una o varias categorías de las variables generales, lo que supone a su vez la categorización de estas subvariables. Para el caso que nos ocupa, se definieron diez categorías de análisis en relación al desarrollo humano sostenible (no incorporando la undécima y duodécima por su carácter más instrumental), siete respecto a la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, siete para la planificación estratégica urbana y seis para el enfoque de proceso de desarrollo. Además, se decidió analizar de forma particular las dimensiones de la gobernanza democrática *participación y rendición de cuentas*, ambas a su vez categorizadas.

En tercer lugar, es necesario formular las preguntas fundamentales sobre las cuales girarán los análisis. En la presente investigación esto dio lugar a la creación de una matriz de doble entrada en la que se situaban las variables generales (columnas),

el objeto de estudio (metodología SCP/LA21 particularizada a Arequipa) y las preguntas esenciales (contenido de las celdas).

Finalmente se hace necesario agregar todas las variables de análisis y llevar a cabo un proceso de criba, para eliminar las categorías coincidentes o que presentan solapes. La utilidad de este planteamiento radica en optimizar los esfuerzos al evitar análisis redundantes, aunque lleva asociada como riesgo la descontextualización, al ser la estructura generada incompleta desde el punto de vista teórico. En la investigación, todo ello tomó forma en la tabla 7.4. denominada estructura definitiva de análisis. En ella es posible visualizar las variables clave, sus categorías de análisis y las preguntas relevantes a formular para dilucidar en qué medida dichas variables clave son tenidas en cuenta o incorporadas en la metodología objeto de estudio.

Para las pretensiones de la presente investigación, se ha concedido especial énfasis como decíamos a las dimensiones de la gobernanza 'participación' y 'rendición de cuentas'. Sería deseable profundizar en otras dimensiones, en función también de los objetivos que persiguiera la investigación correspondiente. Otro aspecto que sufriría variación sería el relativo a la planificación estratégica, por cuanto ésta ha cobrado importancia debido a su uso generalizado en ámbito urbano; si el objeto de estudio es la Agenda 21 Local en el contexto rural, sería más adecuado revisar el cuerpo teórico sobre la planificación en este medio, por sus particularidades.

### 9.1.3 La importancia del proceso en la Agenda 21 Local

Otra de las conclusiones a las que hemos llegado es que el enfoque de planificación, que ha ido evolucionando prácticamente en paralelo a la teoría de la gobernanza, influye de forma directa sobre la capacidad de la Agenda 21 Local para promover la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. Hemos podido contrastar las hipótesis principal y segunda de la investigación, correspondientes a la influencia que tiene el enfoque de planificación subyacente a las metodologías de Agenda 21 Local, en la mayor o menor capacidad de la iniciativa para promover el desarrollo humano sostenible, a través del fomento de la gobernanza democrática local.

La construcción de un modelo integrador descriptivo de las variables que influyen en la capacidad de la Agenda 21 Local para promover el desarrollo humano sostenible, tercer objetivo de la investigación, ha permitido interpretar la interacción de la Agenda 21 Local con los procesos de desarrollo, en el marco de iniciativas llevadas a cabo en ciudades (ámbito urbano) de países del Sur. Este resultado original de la investigación tiene como utilidad valorar qué enfoques de Agenda 21 Local son más apropiados, en función de qué enfoque de desarrollo quiera promoverse o potenciarse con la iniciativa, teniendo en cuenta diversas variables de influencia, gran parte de las cuales provienen del entorno supralocal.

En el modelo, los enfoques y métodos de planificación influyen de forma directa e indirecta en el proceso de desarrollo local, a través especialmente de su interacción con la gobernanza democrática local. Desde la asunción de un enfoque de proceso, el modelo expresa de forma intencional que el propio proceso de desarrollo modifica y da forma al proceso Agenda 21 Local, independientemente del enfoque de planificación que se haya adoptado. Si se escoge un enfoque de proyectos, se enfatizarán los documentos de formulación inicial de las políticas e intervenciones, los diagnósticos exhaustivos para su preparación o la búsqueda de resultados (principalmente a corto plazo), siguiendo un modelo lógico predictivo previamente establecido, considerando la participación ciudadana más como mecanismo o instrumento para el logro de terminados propósitos, que como fin en sí misma. Teniendo en cuenta que la Agenda 21 Local se desarrolla en ambientes de elevada incertidumbre; y que los desafíos que presenta el desarrollo humano sostenible requieren de una readaptación continua de las intervenciones y de la adquisición de habilidades y actitudes para manejar situaciones complejas y buscar soluciones de forma concertada y negociada, será deseable conceder mayor énfasis a la flexibilidad, al aprendizaje, a la adaptación al contexto, a la formulación de políticas e intervenciones de forma más abierta y al diseño emergente, entre otros aspectos. Lo que permite concluir que serán inicialmente los enfoques de proceso de desarrollo en la planificación aquellos más acordes con los requisitos que plantea el desarrollo humano sostenible. En relación a la planificación estratégica urbana, cuyos planteamientos impregnan numerosas Agendas 21 Locales, ésta puede ser interpretada tanto desde el enfoque de proyectos como desde enfoques de proceso de aprendizaje, lo que supone tomar postura en su aplicación práctica para clarificar qué tipo de enfoque de planificación quiere adoptarse.

#### 9.1.4 Pautas metodológicas para la Agenda 21 Local

Finalmente, si el acento en la Agenda 21 Local, en relación al *éxito* de la misma, deja de estar en la consecución de resultados tangibles a corto plazo y comienza a residir en el propio proceso de desarrollo que se va generando (orientado al aprendizaje, participativo, primando el diseño emergente, etc.), ello requiere replantear las opciones metodológicas existentes, de forma que pueda llegar a influirse en la práctica de la Agenda 21 Local. Éste ha sido el motivo principal para proponer el resultado final de la investigación, las orientaciones metodológicas definidas en el capítulo anterior, que ha permitido dar respuesta al cuarto objetivo de la investigación: “elaborar pautas metodológicas flexibles para la mejora de los enfoques y métodos de Agenda 21 Local, incorporando la perspectiva de la gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible”.

Estas orientaciones han considerado que toda Agenda 21 Local es, al mismo tiempo, un instrumento para la planificación y gestión estratégica local, una

política de desarrollo local y un proceso. Por tanto, y considerando la Agenda 21 Local con enfoque de proceso, más que un conjunto de etapas o fases secuenciadas de forma lineal, debe asumirse que lo que deberán darse son una serie de momentos que, si bien al principio podrán estar diferenciados, posteriormente se desarrollarán de forma simultánea, quedando desdibujada la frontera entre las diversas fases. No obstante, y debido a la necesaria simplificación y comprensión de los momentos que irán produciéndose en un proceso Agenda 21 Local, hemos optado por separar de forma nítida cada momento relevante, definiéndolo y caracterizándolo. Los aspectos más relevantes de esta propuesta son, de forma resumida: conceder importancia a los aspectos institucionales, lo que supone dedicar el tiempo suficiente al principio a la organización del proceso para garantizar que, desde la perspectiva del capital social, van surgiendo organizaciones arraigadas en el territorio y comprometidas con el proceso; considerar, también desde el inicio, un proceso de adquisición de capacidades de los actores involucrados, especialmente los locales, y un seguimiento permanente del proceso, orientando la evaluación al aprendizaje; evitar el solapamiento con procesos e iniciativas existentes, tratando de que la Agenda 21 Local refuerce aquello que ya está contribuyendo a la evolución positiva del proceso de desarrollo humano sostenible; incorporar las dimensiones del desarrollo humano sostenible en todo el proceso de planificación; plantear los diseños asociados de forma abierta, flexible y emergente; fomentar los procesos participativos y *bottom-up*, desde la perspectiva del empoderamiento y en aras a la institucionalización de la participación; incorporar en medida creciente mecanismos para la rendición de cuentas multinivel; plantear las estrategias de desarrollo e intervenciones derivadas como planes abiertos de apoyo al proceso de desarrollo, incluyendo marcos flexibles de financiación; fomentar la visión estratégica y los horizontes temporales amplios, de forma equilibrada con la necesaria orientación a la acción; tomar en mayor consideración los valores, actitudes y aptitudes de los sujetos involucrados, especialmente de los equipos de apoyo y promotor del proceso, debiendo constar entre otros, con los siguientes atributos: respeto activo, solidaridad, capacidad de diálogo, liderazgo, responsabilidad.

Estas y otras orientaciones podemos concretarlas, de forma resumida, para cada uno de los momentos o fases en que hemos dividido el ciclo de la planificación en la Agenda 21 Local:

- Mobilización y arranque del proceso: desde el inicio de la Agenda 21 Local debería garantizarse la motivación y sensibilización de los actores, especialmente del gobierno local. Ello supone conceder especial énfasis a las acciones de información, sensibilización, participación y concertación entre actores con intereses en conflicto, lo que hará primar la suscripción de arreglos institucionales y convenios marco de colaboración como garantía de compromiso, principalmente político. Para manejar estas

situaciones y garantizar la institucionalización del proceso se propone la creación de dos figuras para el impulso, acompañamiento, legitimación y apoyo al proceso, cuya estructura y forma organizativa deberán ser acordes al contexto y aceptadas por los diversos actores implicados. Estos órganos, a los que hemos denominado Comité Agenda 21 Local y Equipo de Apoyo Técnico, tendrán una responsabilidad relevante a lo largo del proceso Agenda 21 Local, recayendo los esfuerzos en conseguir su enraizamiento fuerte en el territorio. La planificación y organización del proceso deberá basarse en una caracterización institucional en profundidad del territorio considerado y su diseño ser flexible y de tipo emergente

- Conocimiento y visión de futuro: en esta fase, la diagnosis debería plantearse con base endógena y de tipo participativo, orientarse de forma clara al aprendizaje de los actores involucrados e incorporar el enfoque integrado y la perspectiva intersectorial, sin derivar en la elaboración de diagnósticos excesivamente exhaustivos. Debe dedicarse, a su vez, el espacio y tiempo necesario para construir un argumento colectivo consensuado que oriente las políticas locales; argumento no estático, sino que será objeto de discusión, ampliación o modificación a lo largo del tiempo. Esta visión estratégica debe tener la mirada puesta en el desarrollo humano sostenible, pero tomando en consideración las especificidades locales.
- Definición de acciones estratégicas: en el marco de una Agenda 21 Local, será más apropiada la readecuación progresiva de la planificación existente a los principios del desarrollo humano sostenible que la elaboración de nuevos planes de desarrollo. Pero si fuera necesaria la creación de un nuevo marco de planificación estratégico, éste debería ser integral e integrador, flexible y operativo. La denominación *Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo* ha pretendido reflejar este carácter. Las intervenciones y proyectos deberán a su vez supeditarse a las características de los procesos de desarrollo local, dando mayor valor a los intangibles del proceso (adquisición de capacidades, institucionalización de la participación, mejora cualitativa de la gobernanza democrática, etc.).
- Implantación de las actuaciones: la puesta en marcha de las acciones definidas en el Plan abierto de apoyo al proceso de desarrollo se realiza en contextos de por sí complejos y cambiantes, por lo que las intervenciones deben poder readecuarse o ajustarse si se alteran las condiciones del entorno local, al tiempo que debería permitirse la incorporación de nuevas intervenciones que vayan surgiendo a lo largo del tiempo. Todo ello será posible si las características de diseño del plan son acordes con las que

hemos propuesto en la fase anterior. El seguimiento se dirigirá tanto a valorar la aplicación del plan, como a evaluar las tendencias del municipio hacia el desarrollo humano sostenible y de la gobernanza democrática local, en necesaria conexión con los sistemas de seguimiento permanente creados al inicio del proceso.

- Evaluación del proceso: en consonancia con un enfoque de proceso, la evaluación debe ser continua. Pero siendo necesarios momentos explícitos para llevar a cabo evaluaciones más profundas del proceso y sus resultados, será preferible adoptar el término *evaluaciones en profundidad* (en lugar de *evaluaciones finales*), en referencia al carácter cíclico de la evaluación. En el contexto de Agendas 21 Locales en las que sea relevante el concurso de la cooperación internacional, será sumamente importante que la evaluación sea, tanto protagonizada por los actores locales, como compartida con los agentes externos que hayan intervenido, ya sean del ámbito nacional como internacional. Consideramos que ello conducirá a una mayor implicación y responsabilidad compartida sobre los éxitos y fracasos del proceso y favorecerá la rendición de cuentas multinivel.

Este resultado final de la investigación, como aportación original de la misma, se ha elaborado tomando como pilar central el enfoque del desarrollo humano sostenible, lo que supone considerar lo siguiente: es imprescindible la adaptación de las metodologías a los contextos en que se aplican; es necesario asumir que un proceso de desarrollo humano sostenible a escala local no se puede diseñar como tal, sino más bien orientar, facilitar y catalizar; y todo proceso Agenda 21 Local debería explicitar los principios básicos en los que debe basarse, principios que serán debatidos y consensuados por los actores locales. Pero a pesar de que, en consonancia con el enfoque de la gobernanza democrática, son los procesos deliberativos y de concertación los que irán definiendo estos principios sobre los que sustentar el proceso, toda metodología de Agenda 21 Local debería incorporar en su planteamiento unos principios básicos de partida relacionados con el enfoque de desarrollo que se quiera adoptar, puesto que constituyen los supuestos previos del enfoque adoptado, determinando entonces la forma de interpretar la naturaleza de los problemas y la estrategia de selección de métodos, técnicas e instrumentos para la planificación, formulación y ejecución de la Agenda 21 Local.

## 9.2 REFLEXIONES FINALES SOBRE EL FUTURO DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

¿Cuál es el futuro de las Agendas 21 Locales? Es ésta una pregunta que se formulan actualmente tanto académicos como actores vinculados directamente con el desarrollo en la práctica de esta iniciativa, procediendo esta visión crítica

principalmente del ámbito europeo. En conversaciones mantenidas con actores implicados en procesos Agenda 21 Local de Alemania, éstos afirman que esta iniciativa se ha “agotado” en este país. Teniendo en cuenta la trayectoria histórica de Alemania en materia medioambiental y social, surgen inevitablemente infinidad de dudas sobre la viabilidad de estos procesos. Al mismo tiempo, los diversos estudios (relativamente pocos, a nuestro entender) llevados a cabo sobre el impacto de esta iniciativa nos muestran un panorama cuanto menos desalentador: procesos que ni siquiera se inician, procesos que consiguen iniciarse y se paralizan, relativamente pocos resultados tangibles atribuibles a la Agenda 21 Local, escasa incorporación de las dimensiones del desarrollo humano sostenible en las políticas municipales, etc.

Los efectos que pretende producir la Agenda 21 Local, por sus características (visión a largo plazo y estratégica, enfoque integral del desarrollo, profundización de la democracia, etc.), se orientan más al medio y largo plazo que a resultados inmediatos. Siendo ésta sin duda una de sus mayores cualidades, implica al mismo tiempo un cambio de planteamiento importante sobre las dinámicas actuales de vida y sobre la forma de contemplar el futuro a las que estamos acostumbrados (en los que predomina la visión cortoplacista), que probablemente muy pocos agentes quieran adoptar.

Esta sensación de fracaso de la iniciativa hace surgir en nosotros numerosos interrogantes: ¿se está agotando la iniciativa Agenda 21 Local? Y si es así, ¿qué influye en mayor medida en su declive? ¿El “problema” radica en el origen y configuración de esta iniciativa? ¿Ha fallado su propia naturaleza o el fracaso se debe a cómo se ha materializado esta iniciativa en los diferentes contextos en que se ha desarrollado? Y en relación a esta última cuestión, una de las preguntas a las que hemos tratado de dar respuesta: ¿cómo han influido los enfoques metodológicos (procedencia, naturaleza, planteamiento, principios) en este fracaso?

A lo largo del documento hemos identificado las razones que consideramos influyen en mayor grado en los resultados insatisfactorios de las Agendas 21 Locales. Siendo concebido el éxito de las mismas en parte en su capacidad para promover la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, observamos cómo los resultados insatisfactorios de las Agendas 21 Locales se traducen en su baja capacidad real para institucionalizar nuevas formas de concebir el manejo de los asuntos públicos a escala local, orientados por lo que hemos denominado dimensiones del desarrollo humano sostenible a escala local. De entre todas las posibles razones expuestas, algunas más contextuales que otras, quisiéramos resaltar las dos siguientes.

Por un lado, consideramos nada despreciables diferentes situaciones que se producen habitualmente en los ámbitos locales y que sin duda dificultan la institucionalización de los procesos Agenda 21 Local. De entre ellas destacamos la

dificultad de enlazar etapas debido a las rupturas que suponen los cambios que inevitablemente aparecen en todo proceso de desarrollo: relevos constantes, tanto en el plano político como en el institucional, que limitan la tan deseada institucionalización del desarrollo humano sostenible. Será necesario valorar en qué medida es posible amortiguar estas situaciones mediante las metodologías de Agenda 21 Local.

Por otra parte, y máxime como apuntábamos en un contexto de globalización como el actual, cada vez aumenta más la influencia de procesos “macro” sobre las realidades locales. Podemos citar, para el caso que nos ocupa, los procesos de democratización en Perú o la inestabilidad política de la región. Sin duda apreciamos cómo la latente fragilidad sociopolítica e institucional, predominantemente en países empobrecidos, no termina de fortalecerse con los procesos Agenda 21 Local. Y es que hemos de considerar, por un lado, la complejidad de las dinámicas de desarrollo y el gran número de variables externas que afectan a los territorios; y, por otro, que el horizonte temporal para apreciar cambios duraderos es, eminentemente, mucho más largo del que desearíamos tener. Por lo que, a los valores que hemos ido identificando y en consonancia con un enfoque de planificación orientado al proceso de desarrollo, será necesario añadir la paciencia como uno de los valores a cultivar en el tránsito hacia el desarrollo humano sostenible.

### 9.3 OPCIONES METODOLÓGICAS ADOPTADAS. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DE LA INVESTIGACIÓN

#### 9.3.1 Sobre la adecuación del marco teórico

Se ha optado en la presente investigación por elaborar un marco teórico ciertamente amplio e interdisciplinar, tratando de superar los intereses meramente descriptivos. La intención ha sido poder caracterizar, de forma integradora y con la mayor interconexión, los pilares considerados básicos para el análisis y comprensión de las propuestas metodológicas de Agenda 21 Local: desarrollo humano sostenible, como *leitmotiv* de los procesos Agenda 21 Local; gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible; y enfoque de proceso de desarrollo. Esto se ha traducido en el abordaje de disciplinas ciertamente diferentes, lo que ha supuesto una dificultad añadida por el concurso de temáticas no directamente vinculadas a la formación universitaria y a los estudios de tercer ciclo cursados por la doctoranda. Al mismo tiempo, la mayoría de documentación, especialmente literatura científica a la que se ha tenido acceso proviene del contexto europeo, lo que favorece el predominio del pensamiento anglosajón en muchos de los conceptos clave manejados en la tesis: esto podría suponer un contrasentido al analizar precisamente una experiencia perteneciente a otro contexto geográfico. No obstante, a pesar de estas dificultades y siendo

conscientes de las lagunas conceptuales que pueden haberse generado, valoramos como acertado este enfoque interdisciplinar.

### 9.3.2 Sobre la adecuación de la estrategia de investigación

La estrategia de investigación cualitativa adoptada ha sido adecuada para los objetivos de la investigación, teniendo en cuenta especialmente el marcado carácter exploratorio de la misma a tenor del escaso desarrollo científico en la materia. La solidez de los argumentos esgrimidos se basa en la combinación de un marco analítico bien fundamentado, a partir de un exhaustivo análisis documental y el empleo de técnicas de investigación cualitativa para el análisis en profundidad de la experiencia seleccionada. Todo ello favorecido por el bagaje experiencial de la doctoranda en procesos Agenda 21 Local a lo largo de estos años.

### 9.3.3 Sobre los objetivos de la investigación

Los objetivos de investigación planteados se han alcanzado de forma razonable, aunque las expectativas iniciales de la investigadora eran ligeramente superiores a los resultados finalmente obtenidos. Una primera conclusión es el reconocimiento del nivel de ambición de los objetivos definidos. La elección de una única metodología de Agenda 21 Local para su análisis en profundidad ha permitido dotar de mayores dosis de realismo (y al mismo tiempo de confiabilidad) a la investigación llevada a cabo.

Se ha aportado una caracterización integradora de los conceptos desarrollo humano sostenible a escala local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible. Ello ha permitido aportar una visión crítica y un marco de principios normativos para converger hacia una concepción más transformadora de la Agenda 21 Local.

Se ha alcanzado así mismo el objetivo de elaborar un modelo integrador descriptivo de las variables que influyen en el éxito de la Agenda 21 Local y de generar un marco analítico para examinar las metodologías de Agenda 21 Local desde la gobernanza para el desarrollo humano sostenible y el enfoque de proceso. También se ha alcanzado el objetivo final de la investigación, en referencia a la elaboración de pautas metodológicas para la mejora de los enfoques metodológicos de Agenda 21 Local. Quedan para desarrollos futuros el contraste y el refinamiento de estas aportaciones.

### 9.3.4 Sobre la calidad de la investigación

A pesar de haber pretendido lograr una adecuada calidad de la investigación cualitativa adoptada, se han identificado algunas limitaciones que han podido influir en la calidad final de la misma.

En primer lugar, y tal y como fue expuesto en la Introducción en relación al enfoque de investigación escogido, los resultados y conclusiones de la investigación no pretenden ser generalizables. De ser éstas las pretensiones, sería necesario un contraste empírico más amplio, con más casos de estudio analizados, procedentes incluso de diferentes contextos.

En segundo lugar, el estudio de caso marca un posible sesgo por el hecho de ceñirse a un área geográfica concreta (con sus particularidades sociopolíticas, institucionales, ecológicas y económicas, entre otras). Si bien el objeto de análisis ha sido la metodología SCP/LA21, empleada por UN-HABITAT y PNUMA en los cinco continentes, la comprensión de la naturaleza y comportamiento de ésta se visualiza cuando se produce la aplicación práctica. Y dicha aplicación probablemente presente variaciones si se desarrolla en otros entornos diferentes. Otro posible sesgo, relacionado con la parte más operativa de la investigación, se refiere a la muestra seleccionada para las entrevistas y la temática abordada en las mismas. A pesar de considerarse una muestra representativa de los participantes en el proceso Agenda 21 Local, es posible que hayan quedado agentes locales por entrevistar cuyo conocimiento fuera relevante para la investigación.

Por otro lado se ha adolecido, como suele suceder, de falta de información sobre aspectos que consideramos arrojaban claves interesantes para la comprensión de la experiencia de Arequipa. Entre otras: escasa información del proceso Agenda 21 Local del período 1999-2002 (debido a la débil memoria institucional existente), imposibilidad de obtener información de primera mano de los responsables de PNUMA y UN-HABITAT en la región o acceso a los documentos de formulación del proyecto SCP/LA21 para esta ciudad.

Finalmente, la complejidad del contexto del caso de estudio (realidad municipal metropolitana en entorno de elevada incertidumbre) y de la naturaleza del objeto de estudio (la Agenda 21 Local), requería delimitación en cuanto a aspectos conceptuales, territoriales y temporales que es posible no se haya alcanzado con total garantía de éxito. El estudio de un proceso "reciente", sin una distancia temporal suficiente para valorar los impactos a largo plazo, debe hacernos tomar con cautela las conclusiones a las que se ha llegado.

## 9.4 DESARROLLOS FUTUROS

A lo largo de todos los análisis realizados han surgido, como cabía esperar, infinidad de interrogantes que no podían ser resueltos por la presente

investigación. A continuación exponemos algunas cuestiones que consideramos necesario abordar o sobre las cuales es pertinente profundizar más de lo que ha sido posible en esta investigación.

- En primer lugar sería deseable, desde el enfoque adoptado de proceso de desarrollo y teniendo en cuenta la naturaleza de los procesos Agenda 21 Local, llevar a cabo un seguimiento más extenso de la experiencia de Arequipa. Ello favorecería la evaluación del impacto que ha tenido el empleo de la metodología SCP/LA21 frente a otras opciones metodológicas adoptadas previamente, desde una perspectiva temporal mayor (evaluación a medio y largo plazo). Consideramos necesario analizar el desarrollo (si es que se ha producido), de la Fase III de la Estrategia Urbano-Ambiental, dirigida a la implantación e institucionalización de los Planes de Acción definidos por los grupos técnicos de campaña y de movilidad. Sin embargo, desconocemos en estos momentos si UN-HABITAT y PNUMA plantean este tipo de evaluaciones y si disponen de recursos para llevarlas a cabo; así como la forma como se realizan las evaluaciones *ex-post* de las experiencias que apoyan.
- Por otro lado, es necesario realizar más estudios de procesos Agenda 21 Local (preferentemente bajo la metodología SCP/LA21) en América Latina, puesto que las experiencias documentadas son escasas. Como se expuso en el Capítulo 4, Europa es con diferencia el continente donde más procesos Agenda 21 Local se han puesto en marcha, aunque el aspecto cuantitativo no sea, como hemos visto, indicador de la "calidad" en clave de desarrollo humano sostenible de dichos procesos. Lo que se traduce en una mayor dedicación en la literatura científica y gris a las experiencias procedentes de este contexto. Teniendo en cuenta que la metodología SCP/LA21, por la propia naturaleza de los organismos impulsores, se dirige a contextos de países del Sur, un análisis más amplio y en profundidad de procesos Agenda 21 Local en estas regiones, concretamente en América Latina, favorecería el desarrollo de estudios comparativos, contrastando las observaciones obtenidas en Arequipa con experiencias más acordes a dicho contexto (teniendo en cuenta obviamente la heterogeneidad de la realidad de los países y ámbitos locales de la región).
- Así mismo, consideramos de interés profundizar en el análisis de la influencia en la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, de las técnicas empleadas en el marco de las Agendas 21 Locales. La presente investigación se ha centrado de forma preferencial en los enfoques y métodos.
- Otra posible línea de investigación se dirige a profundizar en el análisis de las metodologías de Agenda 21 Local existentes, valorando la pertinencia de trasladar aspectos positivos del SCP/LA21 a contextos de países del Norte.

Ello requeriría la identificación y estudio de otros enfoques metodológicos manejados en el Sur (concretamente en América Latina).

- Otro aspecto sobre el que sería deseable profundizar es en el modelo integrador descriptivo propuesto para el análisis de las variables que influyen en la capacidad de la Agenda 21 Local para promover el desarrollo humano sostenible, y de cómo esta interacciona con los procesos de desarrollo. Esta línea de investigación conectaría de forma directa con los trabajos de los doctores G. Ferrero y P. Baselga referenciados en el presente documento.
- Por otro lado consideramos de especial relevancia la profundización en las cuestiones de poder en la participación, aspecto débilmente tratado a nuestro entender al conceptualizar esta dimensión de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, y de la relación entre la participación y la rendición de cuentas en el contexto de la Agenda 21 Local.
- Así mismo sería de interés poder ahondar en la caracterización (y refinarla en definitiva) de desarrollo humano sostenible local propuesta, analizando con mayor detalle las interrelaciones con la gobernanza democrática e incorporando otros aspectos relevantes como el concepto de agencia propugnado desde el enfoque de capacidades. La conceptualización de la gobernanza urbana, en relación a su vertiente normativa (el porqué o para qué de la gobernanza), también podría ser objeto de estudio. Esta línea de investigación conectaría de forma directa con la abierta por el Dr. J. Peris sobre gobernanza democrática y desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano.
- Finalmente, otro campo de investigación futuro tiene que ver con los nexos entre la Agenda 21 Local y la cooperación para el desarrollo, dado el símil que la AG21L en países del Sur puede tener con las intervenciones de desarrollo en el marco del sistema de cooperación internacional. En este sentido, un campo de investigación futuro podría dirigirse a profundizar en la dimensión rendición de cuentas desde el punto de vista de los actores implicados en la cadena de ayuda.

## 9.5 CONSIDERACIONES FINALES

Como toda tesis doctoral, el presente estudio tiene la vocación de convertirse en el inicio de una investigación más profunda en esta materia. Es nuestro deseo que el trabajo aquí expuesto pueda contribuir a mejorar la calidad de los procesos Agenda 21 Local. Lo que supondrá, de así conseguirse, mejorar la calidad de vida de los habitantes urbanos en todas sus dimensiones y en toda su amplitud. Y por añadidura, del resto de seres vivos del planeta, desde la convicción de que las acciones a pequeña escala tienen un impacto real a escala global.



## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS



## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Abeledo, R. (2002) "Principios básicos de la sostenibilidad local". *Curso Estrategias locales de sostenibilidad: la Agenda 21 Local*, 15-25 abril 2002.
- (2004) "La participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local" en Tomás, J.A. (Dir) *Estado y tendencias de la Agenda 21 Local en la Comunidad Valenciana*. Valencia, Nau Llibres.
- Aga Khan, S. (2002) "El desarrollo sostenible: una idea pervertida" en *Le Monde Diplomatique* versión española.
- Alburquerque, F. (2003) *Teoría y Práctica del Enfoque de Desarrollo Local*. Accesible en: [http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-Coquimbo\\_Masregion.pdf](http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-Coquimbo_Masregion.pdf)
- Alcozoba, Y.; Queralt, A.; Rodó, J. (Eds) (2002) *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. Consell Asesor pero al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, Barcelona.
- Alonso, A.M. y Sevilla, E. (2000) "El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad" en Bárcena, I.; Ibarra, P.; Zubiaga, M. (Eds) (2000). *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Ander-Egg, E. (1991) *Introducción a la planificación*. Valencia, Generalitat Valenciana.
- Arias, F. (1998) "Políticas de sostenibilidad en España: las ciudades medias". Ponencia. *VII Semana de Estudios urbanos*, Lleida, marzo 1998.
- Arnanz, L. et al. (2005) "La Agenda 21 Local: potencialidades y dificultades" en Garrido, F.J. (Coord.) *Desarrollo sostenible y agenda 21 local. Prácticas, metodología y Teoría*. Madrid, IEPALA Editorial.
- Arrieta. (2007). *Informe de la Pobreza Humana de Arequipa Metropolitana-2006*. Arequipa: Centro de Investigaciones de la Universidad de San Agustín de Arequipa.
- Ashley, C. and Carney, D. (1999) *Sustainable Livelihoods: lessons from early experiences*. DFID, London.
- Azfar, O.; Kahkonen, S.; Lanyi, A.; Meagher, P. and Rutherford, D. (2004) "Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional" en Kimenyi, M. and Meagher, P. (Eds.) *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States* (pp. 19-62). Aldershot: Ashgate Publishing limited.

- Bagheri, A. and Hjorth, P. (2007) "Planning for Sustainable Development: a Paradigm Shift Towards a Process-Based Approach". *Sustainable Development* 15, pp. 83-96.
- Baker, S.; Eckerberg, K. (2004) *Initiating Sustainable Development Patterns of Subnational Engagement and their Significance*. Workshop.
- Bárcena, I. (2000) "¿Hacia un desarrollo sostenible?" en Bárcena, I.; Ibarra, P.; Zubiaga, M. (Eds) (2000) *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*. Servicio editorial Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Ibarra, P.; Zubiaga, M. (Eds) (2000) op. cit.
- Barton, J. R. (2006) "Sustentabilidad urbana como planificación estratégica". *EURE* (Santiago), vol.32, no.96, p.27-45.
- Baselga, P. (2007) La importancia del proceso en las políticas de desarrollo rural. El caso de Nicaragua.
- Bermejo, R. (2000) "Acerca de las dos visiones antagónicas de la sostenibilidad" en Bárcena, I.; Ibarra, P.; Zubiaga, M. (Eds) op. cit.
- (2001) "Desarrollo sostenible y humano" en Ibarra, P. y Unceta, K. (coords) *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona, Ed. Icaria.
- Berke, P. et al. (2000) "Are we Planning for Sustainable Development?". *Journal of the American Planning Association*, vol. 66, nº 1, p. 21-33.
- Bevir, M.; Rhodes, R.A.W. (2001) *A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation*. Working Paper 2001-10. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Biggs, S. and Smith, S (2003) "A Paradox of Learning in Project Cycle Management and the Role of Organizational Culture". *World development*, Vol. 31 (10), pp. 1743-1757.
- Blair, H. (2000) "Participation and Accountability in the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development* Vol. 28, Nº 1, pp. 21-39
- Blas, A. e Ibarra, P. (2006) *La participación: estado de la cuestión*. Bilbao, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, nº 39.
- Boni, A. (2004) "Evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo" en Calabuig, C. y Gómez-Torres, M.LI. *La cooperación internacional para el desarrollo*. Valencia, SPUPV.
- Borja, J. (2001) "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas" *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 8 y 9, pp 83-142.
- (2002) *Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea*. Documento de trabajo
  - Castells, J.M. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la globalización*. Madrid: Santillana S.A. Taurus.

- Brito, M. (2002) "'Buen gobierno' y calidad de la democracia". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13, pp. 249-275.
- Brodhag, C. (1999) "From rationality to governance: the decision process of sustainable development". *International Journal for Sustainable Development*, Vol. 2, No 3.
- Burby, R.J. 2003. "Making plans that matter. Citizen Involvement and Government Action" en *Journal of the American Planning Association*, Vol 69, N° 1, pp. 33-49.
- (2003b) "Mandating Citizen Participation in Plan Making" en *Journal of the American Planning Association*, Vol 69, N° 3, pp. 245-263.
- Burgwal, G.; Cuéllar, J.C. (1999) *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales: manual de facilitación*, Quito, Abya-Yala.
- Bustelo, P. (1998) *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Ed. Síntesis, Madrid.
- Cabeza, M. (1996) "The concept of weak sustainability" *Ecological Economics* 17, pp. 147-156.
- 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.
- (2004) "Democracia participativa" en Calabuig C. y Gómez, M.LI. (Coords) *La cooperación internacional para el desarrollo*. SPUPV, Valencia.
  - Ferrero, G.; Baselga, P. (2000) "Propuesta metodológica para la planificación e implementación de agendas 21 locales en pequeños municipios rurales". Congreso Internacional de Proyectos de Ingeniería, Lleida, 4-6 octubre 2000.
- Camps, V. (1990) *Virtudes Públicas*. Madrid, Espasa Calpe.
- Capel, H. (1975) "La definición de lo urbano". *Estudios Geográficos*, N° 138-139, febrero.-marzo 1975, pp. 265-301. Consultado en <http://www.ub.es/geocrit/sv-33.htm>
- Castañeda, S. et al. (2005) "La búsqueda del desarrollo sostenible desde las cumbres mundiales de Río (1992) y Johannesburgo (2002)" en Garrido, F.J. (Coord.) op cit.
- Centelles, J. (2002) *Planificación Estratégica. Apuntes del curso*. Organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilitat y la Universitat Oberta de Catalunya
- Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Catalunya. "Ecología urbana y gestión territorial sostenible. Algunas consideraciones sobre el planteamiento de las Agendas 21 Locales" en *Desarrollo de Capacidades en los Procesos de Agendas 21 Locales*. Leonardo da Vinci Program Pilot Project, April 2002.

CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas - CEPAL. Santiago de Chile.

Chambers, R. (1994) "The origins and practice of Participatory Rural Appraisal", *World development* 22 (7), pp. 953-969.

- (1997) *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. Intermediate technology Publications. London.
- Cornwall, A. (1992) *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21<sup>st</sup> century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton, IDS.

Coenen, F.H.J.M. (2001) *Explaining the potencial role of LA-21 processes as a participatory planning reform*. General Conference of the European Consortium for Political Research.

Comisión Europea (1997) "Agenda 21, los primeros cinco años de aplicación de la Agenda 21 en la Comunidad Europea". Comisión Europea DGXI

- (2001) *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto*. Comisión Europea. Bruselas
- (2002). *Implementing Agenda 21: The EU's Record*. Julio 2002.

Conroy, M.M. (2003) "The process of planning for sustainable development: dimensions, comparisons and insights", *International Journal of Sustainable Development*, Vol 6, N° 4, pp. 460-477.

- Berke, P.R. (2004) "What makes a good sustainable development plan? An analysis of factors that influence principles of sustainable development", *Environment and Planning A*, Vol. 36, N° 8, pp 1381-1396.

Consejo de la Comisión Europea (2002) Decisión nº1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

- (2006). *Estrategia revisada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea*.

Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR) Guía básica para la Agenda 21 Local (versión catalana)

Cornwall, A. (2002). "Making spaces, changing places: situating participation in development". *Working Paper (170)*. Brighton: Institute of Development Studies.

Cortina, A. (1996) "Educar moralmente: ¿qué valores para qué sociedad?" En Cortina, A.; Escámez, J.; Pérez-Delgado, E.; Mestre, V. (1996) *Un mundo de valores*. Valencia, Generalitat Valenciana, pp. 27-38.

CNUMAD - Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1992) [1987] *Nuestro futuro común*. Madrid, Alianza Editorial.

Crook, R. and Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cruz, C.N. (2002) "Gobernabilidad y 'governance' democráticas. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", *DHIAL* 23, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Cruz, I (2006) "Human Development assessment through the Human-Scale Development approach: integrating different perspectives in the contribution to a Sustainable Human Development Theory" Ph.D. dissertation. Universidad Politècnica de Catalunya, Càtedra UNESCO de Sostenibilitat. Accesible en: [<http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0308107-121708/index.html>]
- Davis, R. (2002) "Improved Representations of Change processes: improved Theories of Change". *5th Biennial Conference of the European Evaluation Society. Three Movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence*. Seville, 2002. Tomado de [www.mande.co.uk](http://www.mande.co.uk)
- Del Riego, P. (2004) *La agenda 21 local: vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el desarrollo sostenible: el programa 21 (o Agenda 21) y el modelo DEYNA de agenda 21 local*. Madrid, Mundi Prensa.
- Denzin, N.K. y Lincoln, Y.S. (Eds) *Handbook on qualitative research*. Thousand Oaks. Sage. California.
- Diputació de Barcelona (2000). *Els processos de l'Agenda 21 Local en els municipis de Barcelona*. Diputació de Barcelona, Àrea de Medi Ambient.
- Doak, J. (2000) *Local Agenda 21 and Planning Practice: Structural Transformation or Window Dressing?* Centre of Planning Studies, The University of Reading.
- Edwards, S. (1997) *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Emecé, buenos Aires (1ª ed., 1995).
- 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*, nº 89. pp. 67-83.
- Enríquez, A. (1997) "Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local" en VVAA: *Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI*. San Salvador, FUNDE.
- Erlandson, D.A.; Harris, E.L.; et al. (1993) *Doing naturalistic inquiry*. SAGE, London.
- Espinoza, L. et al. (2003) *Agenda 21 Local. ¿Qué es? ¿Cómo se hace? ¿Para qué sirve la planificación participativa?* Fundación de Iniciativas Locales, Madrid.
- Evans, B.; Joas, M. Sundback, S.; Theobald, K. (2006) "Governing Local Sustainability" *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol 49, Nº 6, pp. 849-867.
- Farinós, J. (2005) *Gobernanza territorial y urbana. Ejemplos de prácticas*. Curso "Gobernanza del desarrollo territorial sostenible: estado de la cuestión en Europa y en España". 14-16 septiembre 2005, Valencia, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Farrell, K.; Kemp, R.; Hinterberger, F.; Rammel, C.; Ziegler, R. (2005) "From \*for\* to governance for sustainable development in Europe: what is at stake for further research?" *International Journal for Sustainable Development*, Vol. 8, Nos 1/2.

Federación Española de Municipios y Provincias. *Código de Buenas Prácticas Ambientales*. Accesible en: [<http://www.femp.es/life> Fecha de consulta: marzo 2003]

Fernández, J.M. (1997) *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Ed. Gustavo Gili.

– (2006) *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona, Editorial Reverté.

Ferrero, G. (2003) "De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo". *Revista de Fomento Social*, 58, pp. 61-103.

– (2004) *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al Proceso*. Ph.D. dissertation. Universidad Politécnica de Valencia, 2004. Dissertation Abstracts International. UMI Microform 3148051.

– (2008) *Apoyando los procesos de desarrollo. Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva*. Cuadernos de Trabajo Nº 17. Madrid, Fundación Carolina.

Font, N. (2000) "Local y Sostenible" en Font, N. y Subirats, J. (Eds.) *Local y Sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona, Icaria Editorial.

– Subirats, J. (Eds) op. cit.

– Subirats, J. (2001) "La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local" en Font, J. (Coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Editorial Ariel.

Font, J. (Coord) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Editorial Ariel.

– Blanco, I. (2003) *Experiències de participació ciutadana. Polis, la ciutat participativa. participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona, Diputación de Barcelona.

Fraguas, A.; Plass, A.; Torrego, A.; CEA-VITORIA, 2004. *Ciudades y pueblos por la sostenibilidad*, Documento VI CONAMA.

Freeman, C.; Littlewood, S.; Whitney, D. (1996) "Local Government and Emerging Models of Participation in the Local Agenda 21 Process", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol 39, nº 1, pp. 65-78.

Friedmann, J. (2005) "Globalization and the emerging culture of planning". *Progress in Planning* 64, 183-234.

- (1987) *Planning in the Public Domain* New Jersey, Princeton University Press.

FRIDE (2006) "El empoderamiento". *Desarrollo "En Contexto" Nº 1*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Froger, G.; Méral, P.; Herimandimby, V. (2004) "The expansion of participatory governance in the environmental policies of developing countries; the example of Madagascar". *International Journal for Sustainable Development*, Vol. 7, No 2.

García, G. (Coord), 2004. *Ciudades socialmente sostenibles*, VII Congreso Nacional de Medio Ambiente de España.

García-Marzá, D. (2002) "Democracia" en Conill, J. (Coord) *Glosario para una sociedad Intercultural*, Bancaja, Valencia.

Gardiner, R. (2002) *Governance for Sustainable Development: Outcomes from Johannesburg*. Canada, WHAT Governance Programme.

Garrido, F.J. (2005) "Sostenibilidad y participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local" en Garrido, F.J. (Coord.) *Desarrollo sostenible y agenda 21 local. Prácticas, metodología y Teoría*. Madrid, IEPALA Editorial.

- Arnanz, L.; Belmonte, R.; Heras, P.; García, N. (2006) "Participación y retos de la participación ciudadana en la Agenda 21 Local". *III Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Madrid, 26-28 abril 2006.

Gasper, D. (1997) *'Logical Frameworks': A Critical Assessment. Managerial theory, Pruralistic Practice*. Working Paper Series N° 264. Institute of Social Studies, The Hague.

- (2000) "Evaluating the Logical framework Approach Towras Learning-Oriented Development Evaluation". *Public Administration and Development* 20, pp. 17-28.

Gaventa, J. (2002) Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion. Accesible en: [http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Towards%20Participatory%20Governance\\_Currents\\_.pdf](http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Towards%20Participatory%20Governance_Currents_.pdf)

- (2005) *Reflections on the Uses of the 'Power Cube' Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*. Institute of Development Studies.
- (2006). *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*. IDS Bulletin , 37 (6).
- (2006b). *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, p. 62-79.

Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient. *Programa de Foment de la Sostenibilitat Local (2002-2003)*.

George, S. (2004) *Globalización neoliberal: actores, impactos y el movimiento alter-globalización*. Curso magistral. UIMP, 22-26 marzo 2004.

Gercheva, D. (2003) *Local sustainable development planning. Manual for a local sustainable development strategy formulation*. UNDP

Gómez Torres, M.LI. (2005) *Intervenciones en el espacio urbano para la reducción de la pobreza. Aproximación a los programas de los organismos internacionales*. Trabajo de investigación. Programa de Doctorado "globalización, Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco.

- (2005) *Desarrollo urbano. Aproximación a las dimensiones de la pobreza*. Trabajo de investigación. Programa de Doctorado "globalización, Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco.

Gomila, M.F. (2000) "La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado" en Font, N. y Subirats, J. (Eds.) op. cit.

Gómez, D. (1992) *Planificación Rural*. Madrid, Editorial Agrícola Española.

Gómez-Senent, E. (1992) *Las fases del proyecto y su metodología*. Valencia, Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia.

- (1997) *El Proyecto. Diseño en Ingeniería*. Valencia, Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia.
- (1998) *La ciencia de la creación de lo artificial. Un paradigma para la resolución de problemas*. Valencia, Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia.

González, E. (1995) "La participación ciudadana en la gestión local" en González, E. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, Foro Nacional de Colombia.

González, M. (2007) *¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo*. Bilbao, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, nº 42.

Graham, J.; Amos, B.; Plumtre, T. (2003) *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Policy Brief Nº15, Canada, Institute on Governance.

Graña, F. (2005a) "El Banco Mundial y la *good governance*" en Graña, F. *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*. Montevideo, Cinterfor/OIT. Consultado en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/16/pdf/cap5.pdf>

- (2005b) "Metropolización y gobernanza urbana en Europa" en Graña, F. op cit. Consultado en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/16/pdf/cap7.pdf>

Gret, M.; Sintomer, Y. (2003) *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Barcelona, Debate.

Grupo de Expertos en el Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea (1996) *Resumen especial del informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales*. Comisión Europea.

GTZ e ICLEI (2002a) "Plan de Acción Agenda Local 21: El enfoque para la implementación". *Curso Capacitación para el Desarrollo Sustentable*. Accesible en: <http://www.ciudad.org.pe/downloads/educacionadistancia>

- (2002b) "Introducción al desarrollo sustentable o sostenible". *Curso Capacitación para el Desarrollo Sustentable*. Accesible en: <http://www.ciudad.org.pe/downloads/educacionadistancia>.

Guba, E. G. y Lincoln, Y.S. (1994) "Competing paradigms in qualitative research" en Denzin, N.K. y Lincoln, Y.S. (Eds) *Handbook on qualitative research*. Thousand Oaks. Sage. California, pp. 105-117.

Hardi, P.; Zdan, T. (Coords.) (1997) *Assessing Sustainable Development. Principles in Practice*. Canada, International Institute for Sustainable Development.

Harvold, K.A. (2003) "Consensus or conflict? Experiences with Local Agenda 21 Forums in Norway" en *Local Government Studies*, Vol.29, Nº 4 (Winter 2003), pp 117-135.

Herrera, F. (2000) *Diccionario de municipalismo*. Madrid, Centro de Estudios Registrales.

Hewitt, N. (1998) *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*. Bilbao: Bakeaz.

Hidalgo, A.L. (1998) *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Universidad de Huelva. Accesible en [www.uhu.es/antonio.hidalgo]

Hulme, D. (2000) *Protecting and Strengthening Social Capital in order to Produce Desirable Development Outcomes*. SD SCOPE Paper Nº.4. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

ICLEI (1997) *Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development.

- (1997) *Local Agenda 21 Guidance & Training Programme*. ICLEI-EU DGXI.
- (2001) *Second Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development.
- ICLEI - LASALA Project Partners (2001) "Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21 (LASALA). Accelerating Local Sustainability-Evaluating European Local Agenda 21 Processes". Vol I, ICLEI.

IDEA (2003) *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations around the World. Summary of the IDEA State of Democracy Methodology*. IDEA & Kluwer Law International. Accesible en [www.idea.int/publications/sod]

IHOBE (2004). *Agenda Local 21. Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación*. Gobierno Vasco.

Iniciativa por el desarrollo rural de Nicaragua (2001) *Bases para un plan de desarrollo rural para Nicaragua. Una propuesta para la discusión y para la acción*. UCA, Managua.

Jiménez, M.L. (2001). *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica*. Síntesis. Madrid

Joas, M. (2001) "Democratic and Environmental Effects of Local Agenda 21: a comparative analysis over time", *Local Environment*, Vol 6, nº 2, pp 213-221.

- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P. (1999) *Governance Matters*. Washington, World Bank.
- (2003) *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Discussion Draft. The World Bank.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2007) "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006" *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4280.
- Kemp, R.; Parto, S.; Gibson, R.B. (2005) "Governance for sustainable development: moving from theory to practice". *International Journal for Sustainable Development*, Vol. 8, Nos 1/2.
- Korten, D. (1980) "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach". *Public Administration Review* 40(5), pp. 480-511.
- Lafferty, W. (Ed.) (2006) *Governance for sustainable development. The challenge of adapting form to function*. Edward Elgar Publishing.
- Lawrence, J.G. (2002) *The Future of Local Agenda 21 in the New Millennium*. The Millenium Papers. UNED-UK.
- Leal, P., y 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.
- Léautier, F.A. (Ed.) (2006) *Cities in a Globalizing World*. Washington DC, World Bank Institute.
- Lecomte, B.J. (1986) *Project Aid. Limitations and Alternatives*. OEDC. London.
- Llobera, F. (2001) "Desarrollo sostenible. Entre las cumbres políticas, las teorías económicas y la práctica del ecodesarrollo" en Boni, A. y Ferrero, G. (Eds) *Introducción a la Cooperación para el Desarrollo*. Valencia, SPUPV.
- López, R. (2002) *La insostenible evolución de la ciudad contemporánea y las políticas alternativas de sostenibilidad urbana*. Ponencia. Jornadas Ciudades Sostenibles. Vitoria, octubre 2002.
- Loekx, A.; Shannon, K.; Tuts, R.; Verschure, K. (2004) *Urban Trialogues: visions, projects and co-productions. Localizing Agenda 21*. UNHABITAT and PGCHS, KU Leuven.
- Lowndes, V. y Wilson, D. (2001) "Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable" *Political Studies*, Vol 49, 629-647.

- Maloney, W; Smith, G; Stocker, G. (2000) "Social Capital and Urban Governance. Adding a More Contextualised 'Top-down' perspective". *Political Studies*, Vol 48, 802-820.
- Manzini, E. (2000) *Ecología y democracia*. Barcelona, Icaria Editorial.
- Marshall, C. y Rossman, B. (1989) *Designing qualitative research*. Newbury Park, California, SAGE.
- Martín, J. (2003) *Agenda 21 Local. ¿Qué es? ¿Cómo se hace? ¿Para qué sirve la planificación participativa?* Madrid, Fundación de Iniciativas Locales.
- Max-Neef, M. (1994) *Desarrollo a escala humana*. Barcelona, Icaria.
- Maxwell, S. (2003) "Heaven or Hubris: reflections on the 'New Poverty Agenda'", *Development Policy Review*, 21 (1), pp. 5-25.
- Maxwell, S.; Conway, T. (2000) *New Approaches to Planning*. OED Working Series Paper N° 14, Summer 2000. The World Bank, Washington DC, [www.worldbank.org/html/oed](http://www.worldbank.org/html/oed)
- Mayntz, R. (2000) "Nuevos desafíos de la teoría del governance". *Revista Instituciones y Desarrollo*, Vol 7, pp. 35-51
- Meadowcroft, J. (2003) "Participación y estrategias para el desarrollo sostenible", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15, pp. 123-138.
- (2002) "Politics and scale: some implications for environmental governance" *Landscape and Urban Planning* 61, pp. 196-179
  - (2000) "Sustainable Development: A new(ish) idea for a new century?". *Political Studies*, Vol 48, pp 370-387.
  - (1999) "The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science", *International Political Science Review*, Vol 20, nº 2, pp 219-237
  - (1997) "Planning for Sustainable Development. Insights from the literatures of political science", *European Journal of Political Research* 31, pp 427-454
- Meadowcroft, J.; Farrell, K.N.; Spangenberg, J. (2005) "Developing a framework for sustainability governance in the European Union". *International Journal for Sustainable Development*, Vol. 8, Nos 1/2.
- Meadows, D.H. (1985) *Los límites del crecimiento: un informe del proyecto del Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Madrid, Fondo de Cultura Económica (1ª ed. 1972).
- Mebratu, D. (1998) "Sustainability and Sustainable Development: historical and conceptual review". *Environmental Impact Assessment Review* 18, pp. 493-520.
- Mehta, P. (1996) "Local Agenda 21: Practical Experiences and Emerging Issues from the South", *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 16, pp. 309-320.

- Miller, M. (1992) "¿Puede el desarrollo ser sostenible?. *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, nº 89. pp 41-66.
- Miranda, L.; Hordijk, M. (1998) "Let us build cities for life: the national campaign of Local Agenda 21s in Peru". *Environment and Urbanization*, Vol. 10, No. 2, pp. 69-102.
- Mittler, D. (2001) "Hijacking Sustainability? Planners and the promise and failure of Local Agenda 21" en Layard, A.; Davoudi, S.; Batty, S. (eds) *Planning for a Sustainable Future*, London, Spon Press, pp. 53-60.
- Moliner, M. (2001) *Diccionario del uso del español. Tomo I*. Madrid, Ed. Gredos  
 - (2001b) *Diccionario del uso del español. Tomo II*. Madrid, Ed. Gredos.
- Monge, C.; Machuca, L. (2004) *La descentralización*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia. Accesible en [<http://www.idea.int/publications/decentralization/upload/descentralizacion.pdf>]
- Mosse, D. (1998) "Process-oriented approaches to development practice and social research" en Mosse, D.; Farrington, J. y Rew, A. *Development as a process. Concepts and methods for working with complexity*. Routledge, London.
- MPA (2002a) *Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa.
- (2002b) *Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa.
  - (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.
  - (2003) *Desarrollo de un Sistema de Transporte Urbano Sostenible en Arequipa*, ATN/JC-7636-PE, Reporte Final, Municipalidad Provincial de Arequipa, BID, PADECO.
  - (2004) *Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana en el Marco de la Sostenibilidad y la Agenda 21 Local*, R8-P3-01, Red URB-AL nº8, Control de la Movilidad Urbana, Municipalidad Provincial de Arequipa.
  - (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).
  - (2006) Aprobación del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la MPA, GEA Desarrollo y UN-HABITAT/ROLAC de fecha 31 octubre 2006.
  - (2007a) *Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campaña Arequipeña 2007-2010*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos UN-Habitat.
  - (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.
  - (2007c) *Acondicionamiento del Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015 al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano de 2003*.

– (2007d) Ordenanza Municipal Nº 484.

Naess, P. "Urban Planning and Sustainable Development". *European Planning Studies*, Jun 2001, vol. 9, p.503-524.

Naredo, J.M. (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. Volumen Primero*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

- Rueda, S. (1996) "Resumen y Conclusiones" en VVAA. *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas. Volumen Primero*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- (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 Contemporánea de Barcelona, 15 de octubre de 1999

Navarro, M. (2004) "El peso de la gobernabilidad en la democratización". *Gobernanza-Revista Internacional para el desarrollo humano*, Edición 8.

Newell, P., y Bellour, S. (2002). "Mapping accountability: origins, contexts and implications for development". *Working Paper (168)*. Brighton: Institute of Development Studies.

Newell, P. y Wheeler, J. (2006) "Making Accountability Count". *IDS Policy Briefing*, Issue 33. Brighton, IDS.

OCDE (1993) *OECD Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews*. Environmental Monograph Nº 83.

- (2002) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OCDE. Edición digital accesible en: [www.oecd.org/dac/evaluation](http://www.oecd.org/dac/evaluation)

Olmeda, J. A. (2005). *Ciencia de la Administración. I. Teoría de la organización y gestión pública*. Madrid: UNED.

Pascual, J.M. (2001) "Las críticas a los planes estratégicos: el fin de los 100 días" en *De la planificación a la Gestión Estratégica de las ciudades*. Elements de debat Territorial Nº 13. Diputació de Barcelona.

Payne, A. (2003) *The European Sustainable Cities and Towns Campaign*. Seminario Euromediterráneo Avanzado sobre la aplicación práctica de la Sostenibilidad: Agenda 21 Local. Madrid, 9 junio 2003.

Perero, E. (Coord.) (2004) "Mecanismos de participación ciudadana en los procesos 21". Grupo de trabajo nº18. *VII Congreso Nacional de Medio Ambiente-CONAMA*. Documento de trabajo, octubre 2004.

Pérez, M. (2002) *La Cumbre de Johannesburgo. Antes, durante y después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*. Madrid, Ed. Mundi Prensa.

Peris, J., Acebillo, M. y Calabuig, C. (2007) *La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local* (de próxima publicación). Fundación Carolina.

Pezzoli, K. (1997) "Sustainable Development: A transdisciplinary overview of the literature". *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol 40(5), 549-574.

Pichardo, A.; (1997) *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires, LUMEN-HVMANITAS.

Pindado, F.; Rebollo, O.; Martí, J. (2002) *Eines per a la participació ciutadana. Bases, mètodes i tècniques*. Barcelona, Diputació de Barcelona.

Pintos, P; Longo, J.; Delucchi, D; Pereira, A. (2003) "Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Nº 47.

Plass, A. y Giralda, A. (Coords.) (2002) "Retos y dificultades en la implantación de las Agendas 21". *VI Congreso Nacional de Medio Ambiente-CONAMA*, Grupo de trabajo.

PNUD (1990) *Informe sobre el Desarrollo Humano 1990. Versión electrónica accesible en <http://www.undp.org>*

- (1992) *Informe sobre el Desarrollo Humano 1992*. Madrid, Mundi Prensa.
- (1998) *Informe sobre el Desarrollo Humano 1998*. Madrid, Mundi Prensa.
- (2001) *Caminos hacia la sostenibilidad. Actuar en proyectos, pensar en procesos. De Río a Johannesburgo: Experiencias latinoamericanas hacia el desarrollo sostenible*. Programa Capacidad 21.
- (2002) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*. Madrid, Mundi Prensa.
- (2003) *Democracia y Desarrollo Humano en el Perú. Intervenciones ilustres para la reflexión*. PNUD. Accesible en [[www.pnud.org.pe](http://www.pnud.org.pe)]
- (2006) *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. Hacia una descentralización con ciudadanía*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Oficina del Perú, Lima.
- (2006b) *En la búsqueda del Desarrollo Humano*. PNUD-Perú
- (2006c) *La democracia en el Perú: proceso histórico y agenda pendiente*. PNUD-Perú
- (2007) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-08*. Edición digital accesible en: [www.undp.org](http://www.undp.org) [a fecha diciembre de 2007]

PNUMA y Consorcio Parceria 21 (2002) *Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades. Manual de aplicación*. Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe; México DF.

PNUMA (2006) *Evaluaciones integrales ambientales en Ciudades de América Latina y el Caribe: Proyecto GEO Ciudades*. PNUMA.

- Prats, J. (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10, pp 103-148.
- Prats, J.O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, pp 239-269.
- Pugh, C. (2000) "Abatement policies, the urban environment in developing countries, governance, and the idea of social capital" *Third World Planning Review* 22 (1), pp. 45-66.
- Redclift, M. (1996) "Desarrollo sostenible: ampliación del alcance del debate". *Revista CLADES*, n° 10, nov 1996.
- (2000) "El desarrollo sostenible: necesidades, valores derechos" en Bárcena, I.; Ibarra, P.; Zubiaga, M. (Eds) op. Cit.
- Riechmann, J. (1995) "Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación" en Riechmann, J.; Naredo, JM. et al. *De la economía a la ecología*, Madrid, Ed. Trotta.
- Rist, G. (2002) "El medio ambiente o la nueva naturaleza del 'desarrollo'" en Rist, G. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, Ed. Catarata.
- Rodó, J.; Queralt, A.; Torres, P. (2004) "La dimensión identitaria del desarrollo sostenible". *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 16, pp. 335-352.
- Rodríguez-Carmona, A. (2000) "La cuestión de la participación en el desarrollo. Las metodologías participativas" *Documento de trabajo*.
- Rodríguez Villasante, T. (1995) *Las democracias participativas*. Madrid, Hoac.
- Rojas, R. (2000) *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, Plaza y Valdés.
- Romero, A. (2004) *La participación del voluntariado en el desarrollo de la comunidad local*. Colección A Fuego Lento.
- Romero, E.M. (Dir.) (2001) *Bases para la implantación de la Agenda 21 Local: objetivos, procedimientos y estrategias*. Aplicación al caso de Canarias. Colegio de Economistas de Canarias.
- Romzek, B., y Dubnick, M. (1994). "Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems" en P. Ingraham, & B. Romzek (Eds.) *New Paradigms for Government. Issues for the Changing Public Service* (págs. 263-294). San Francisco: Jossey Bass.
- Rondinelli, D. (1990) *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*. Routledge, London (1ª ed. 1983).
- Roseland, M. (2000) "Sustainable community development: integrating environmental, economic, and social objectives". *Progress in Planning*, n° 54, pp.73-132.

- Rosenbaum, A. (1997) *Democracy, Governance and Decentralization*. Management Development and Governance Division of the UNDP. Accesible en: <http://www.fiu.edu/~ipmcs/articles/dgd.thm>
- Scoones, I. (1998) *Sustainable Rural Livelihoods. A Frame For Analysis*. IDS. Working Paper 72, Brighton, IDS.
- Selman, P. (1998) "Local Agenda 21: Substance or Spin?", *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (5), pp. 533-553.
- Parker, J. (1997) "Citizenship, Civicness and Social Capital in Local Agenda 21", *Local Environment*, Vol. 2, Nº 2, pp. 171-184.
  - (2000) "A Sideways Look at Local Agenda 21", *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol 2, pp. 39-53.
- Sen, A. (2000a) *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta.
- (2000b) "The ends and meanings of sustainability", keynote address at the *International Conference on Transition to sustainability*, Tokyo, May 2000 [octubre 2007] [http://www.iisd.org/pdf/sen\\_paper.pdf](http://www.iisd.org/pdf/sen_paper.pdf)
- Smith, C. (1990) *Collins: Diccionario Español-Inglés, Inglés-Español*. Barcelona, Ed. Grijalbo.
- Solà, A. (2000) "La traducción de governance". *Boletín digital 'Punto y Coma' n° 65*. Accesible en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>. Fecha consulta: abril 2007
- (2001) "Nuevas formas de gobierno (y efectos terminológicos de la globalización)". *Boletín digital 'Punto y Coma' n° 71*. Accesible en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/71/pyc716.htm> Fecha consulta: abril 2007
- Sosa, B. (2000) "Governance y gobernanza: la comprensión y la expresión". *Boletín digital 'Punto y Coma' n° 66*. Accesible en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/> Fecha consulta: abril 2007
- Steinberg, F. (2005) "Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future". *Habitat International 29*, pp. 69-63.
- Steinberg, F.; Miranda, L. (2005b) "Local agenda 21, capacity building and the cities of Peru" *Habitat International 29*, pp. 163-182.
- Stiglitz, J. (1999) *Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo*. Institut Internacional de Governabilitat.
- Subirats, J. (2000) "El factor meridional: ¿Hay una vía propia de la Europa del Sur hacia la sostenibilidad?" en Font, N. y Subirats, J. (Eds.) op. cit.
- Taylor, P.; Halfani, M. (Dir) (2004) *Urban Governance Index. Conceptual Foundation and Field Test Report*. UN-HABITAT.
- Taylor, P.J; Lang: R.E. (2004) "The Shock Of The New: 100 concepts describing recent urban change" *Environment and Planning A*, Volume 36, pp. 951-958.

Tomás, J.A. (Dir) (2004) *Estado y tendencias de la Agenda 21 Local en la Comunidad Valenciana*. Valencia, Nau Llibres.

- (2004b) "Consideraciones sobre el desarrollo local sostenible" en Tomás, J.A. (Dir) *op cit.*

Torres, P. (2003) "L'escala territorial en les estratègies de desenvolupament sostenible" *Conferència Internacional "Democràcia, Governança y Bienestar en las Sociedades Globales"*, Barcelona, 27-29 nov. 2003. Obtenido en [www.iigv.org](http://www.iigv.org)

- Rodó, J. (2004) *Governança, pensament estratègic y sostenibilitat*. Documents de treball del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

UI Haq, M. (1995) *El paradigma del desarrollo humano. Síntesis de Mahbub ul Haq, 1995*, Reflexiones sobre Desarrollo Humano, capítulos 2 y 3, Oxford University Press, accesible en <http://desarrollhumano.cl>

UNCED (1992a) *Programa 21*. Documentos oficiales de la Cumbre de la Tierra. Cap. 28

- (1992b) *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Documentos oficiales de la Cumbre de la Tierra.

UNDP (1993) *Human Development Report 1993*. Edición electrónica accesible en <http://hdr.undp.org/en>

- (1996) *Human Development Report 1996*. Edición electrónica accesible en <http://hdr.undp.org/en>
- (1997) *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document*. Edición electrónica obtenida de <http://mirror.undp.org/magnet/policy/summary.htm>

UNFPA (2007) *Estado de la Población Mundial 2007*. Edición electrónica en versión española e inglesa obtenida de <http://www.unfpa.org>

UN-HABITAT (1999) *Defining urban governance*. Accesible en: <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-understand.html>

- (2002) *The Global Campaign on Urban Governance. Concept paper*. Nairobi, UN-HABITAT
- (2006) *Sustainable Cities Programme/Localizing Agenda 21 Programme. Mid-term Review Final Report*.
- (2006b) *Report of the Third Session of the World Urban Forum*. Vancouver, 19-23 june. Accesible en [http://www.wuf3-fum3.ca/pdf\\_other/un\\_report\\_en.pdf](http://www.wuf3-fum3.ca/pdf_other/un_report_en.pdf)

UN-HABITAT, PNUMA y CIUP (2006) *La experiencia peruana en planificación y gestión urbano-ambiental*. UN-HABITAT, PNUMA y CIUP.

UN-HABITAT y UNEP (1998) *Sustainable Cities Programme. Approach and Implementation*. The SCP Source Book Series. Nairobi, UN-HABITAT y UNEP.

- (1999a) *Preparing the Environmental profile*. The SCP Source Book Series. Volume 1. Nairobi, UNCHS Habitat/UNEP and SCP.
- (1999b) *Organising, Conducting and Reporting an SCP City Consultation*. The SCP Source Book Series, Volume 2. Nairobi, UNCHS/UNEP and SCP.

- (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 y 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. Nairobi, UN-HABITAT y UNEP.
- (2003) *Establishing and Supporting a Working Group Process*. The SCP Source Book Series, Volume 3. Nairobi, UNCHS/UNEP and SCP.
- (2003b) *Measuring Progress in Environmental Planning and Management. Participatory Decision-Making Indicators*. The SCP Source Book Series, Volume 9. Nairobi, UN-HABITAT/ UNEP.
- (2004a) *The SCP Process Activities*. The SCP Source Book Series. Nairobi, UN-HABITAT y UNEP.
- (2004b) *Formulating Issue Specific Strategies and Action Plans*. The SCP Source Book Series, Volume 4. Nairobi, UNCHS/UNEP and SCP.
- (2004c) *Institutionalising the Environmental Planning and Management (EPM) Process*. The SCP Source Book Series, Volume 5. Nairobi, UNCHS/UNEP and SCP.
- (2005a) *The Sustainable Cities Programme in Tanzania 1992-2003*. The SCP Documentation Series, Volume 2. Nairobi, UN-HABITAT y UNEP.
- (2005b) *The Sustainable Cities Sry Lanka Programme 1999-2004*. The SCP Documentation Series, Volume 4. Nairobi, UN-HABITAT y UNEP.

Uphoff, N. (1990) "Paraprojects as New Models of International Development Assistance" in *World Development* 18 (10), pp. 1404-1411.

Valcárcel (2006) *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de investigación*. Pontificia Universidad Católica de Perú.

Valdivieso, M. (2002) "Gobernanza: un caso de reciclado neológico". *Boletín digital 'Punto y Coma'*. Accesible en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/78/pyc785.htm> Fecha consulta: abril 2007.

Valles, M.S. (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Ed. Síntesis.

Verschure, H. y Tuts, R. (2004) "Lessons Learnt" en Loeckx, A. et al (2004) *op cit*.

Vicherat, D. (2001) "Writing the city: urban life in the era of globalisation". Documento-resumen de la conferencia bajo el mismo título celebrada en Dublín entre el 24 y 27 de agosto de 2001.

Villalba, U. (2007) "Participación y desarrollo: ¿capital social y/o empoderamiento?" en *Congreso HEGOA 'El desafío del Desarrollo Humano. Propuestas locales para otra globalización'*. Bilbao, 8-10 febrero 2007.

VVAA (1996) *Collins. Diccionario español-inglés, inglés-español*. Barcelona, Grijalbo.

Wackernagel, M. and Rees, W.W. (1996) *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. New Society Publishers, Gabriola Island, BC.

Welch, G. and Nuru, Z. (Eds) (2006) *Governance for the future. Democracy and Development in the Least Developed Countries*. UNDP and UN-OHRLLS.

Wilcox, D. (1994). *The guide to effective participation*. Brighton: Delta Press.

Williams, P.M. (2002) "Community Strategies: Mainstreaming Sustainable Development and Strategic Planning?" *Sustainable Development*, Vol 10, pp. 197-205.

World Bank (2007) *Governance Matters 2007. A decade of measuring the quality of governance. World Wide Governance Indicators 1996-2006*. Washington, The World Bank.

Yanarella, E.J. and Bartilow, H. (2000) "Dreams of Sustainability: beyond the antinomies of the global sustainability debate", *International Journal of Sustainable Development*, Vol 3, N° 4, pp. 370-389.

Yurjevic, A. (1996) "Desarrollo sostenible: una mirada actualizada" *Revista CLADES*, N° 10.

La Carta de Aalborg (1994) Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. I Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Aalborg (Dinamarca).

El Plan de actuación Lisboa: de la Carta a la Acción (1996). II Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Lisboa (Portugal)

Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI (2000) FEMP.

Declaración de Xàtiva: Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad. Mayo 2000.

#### CASOS DE ESTUDIO EN ESPAÑA

- SERRANO, A. La Agenda 21 de Gijón y la gestión Ambiental Municipal. Primer Borrador. Nov. 1998
- Memòria del projecte: "per una Almassora sostenible". Juny 2000. Fòrum per la sostenibilitat
- Agenda XXI Lloret de Mar
- Agenda 21 de Barcelona, Vitoria-Gasteiz, Torrent y Pamplona.
- L'Auditoria mediambiental d'Alcoi. Un instrument de partida per a la confecció de l'Agenda 21 Local
- Documentos editados por el ayuntamiento de Calvià (Mallorca):
  - Plan de Acción de Calvià; Observatori sobre sostenibilitat i qualitat de vida 1997-2000

- Agenda 21 Local para Calvià: desarrollo sostenible de un municipio turístico. Julio 1998. Ciudades para un futuro más sostenible. Catálogo de Buenas Prácticas.
- Agenda 21 Local de Calvià (Mallorca). Octubre 1996. Local Sustainability European Good Practice Information Service.
- El Plan estratégico de Málaga. Octubre 1996. Local Sustainability European Good Practice Information Service.
- Agenda 21 Local y Medio Ambiente Urbano. Navarra. Estudio de los municipios: Burlada, Pamplona, Tudela.
- Estrategia de desarrollo sostenible de Castilla y León: Agenda 21. Prioridades 2000-2006.

#### REFERENCIAS EN INTERNET

##### *CASO DE ESTUDIO AREQUIPA*

Municipalidad Provincial de Arequipa  
<http://200.60.49.130/noticia.aspx?id=10>

Gobierno Regional Arequipa  
<http://www.regionarequipa.gob.pe/>

CONAM: Consejo Nacional del Ambiente  
<http://www.conam.gob.pe/>

VIVIENDA: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
<http://www.vivienda.gob.pe/>

Portal del Gobierno de Perú  
[www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)

Asociación de Municipalidades de Perú  
[www.ampeperu.gob.pe](http://www.ampeperu.gob.pe)

UN-HABITAT-ROLAC: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
<http://www.unhabitat-rolac.org/>

##### *ÁMBITO INTERNACIONAL*

Sustainable Cities Programme de UN-HABITAT  
<http://ww2.unhabitat.org/programmes/sustainablecities/>

Programa Agenda 21 Local de UN-HABITAT  
<http://ww2.unhabitat.org/programmes/agenda21/defaultsp.asp>

Programa Capacity 21-PNUD  
<http://www.capacity.undp.org/>

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
<http://www.pnuma.org/>

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
<http://www.pnud.org.pe/>

Internacional Council for Local Environmental Initiatives  
<http://www.iclei.org>

European Sustainable Cities and Towns Campaign  
<http://www.sustainable-cities.eu/>

V Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles  
<http://www.sevilla2007.org/>

Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible de la UE  
<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>  
<http://ec.europa.eu/sustainable/>

Carta de Aalborg y Compromisos de Aalborg  
<http://www.aalborgplus10.dk>

Local Sustainability. European Good Practice Information Service  
<http://www3.iclei.org/egpis/>

United Nations Sustainable Development  
<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>

Banco Mundial  
<http://www.worldbank-org>

The Local Government Declaration  
[www.iula.org/](http://www.iula.org/)

The Johannesburg Call and 'Local Action 21'  
[http://www.iclei.org/lgs/johannesburg\\_call.htm](http://www.iclei.org/lgs/johannesburg_call.htm)

Plan of Implementation and the Johannesburg Political Declaration  
<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs.htm>

LASALA  
<http://www.iclei.org/europe/lasala/>

EU Strategy for Sustainable Development:  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0264en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf)

#### ***ÁMBITO ESPAÑOL***

Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya  
<http://www.gencat.es/mediamb/>

Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat  
<http://www.diba.es/xarxasost/cat/index.htm>

Red de municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad  
<http://www.pueblosvalencianosostenibles.org>

Internacional Institute for Sustainable Development  
<http://www.iisd.org/default.asp>

Comunidad Foral de Navarra- Área de Medio Ambiente  
<http://www.cfnavarra.es/MEDIOAMBIENTE/Agenda/Agenda21/Index/PagMarc14.htm>

Ministerio de Medio Ambiente de España  
<http://www.mma.es>

Federación de Municipios y Provincias de España  
<http://www.femp.es>

Congreso Nacional de Medio Ambiente de España (CONAMA)  
<http://www.conama.org/>