



Encuentro de representantes de gobiernos sub-nacionales de la Unión Europea y de América Latina.

LECCIONES Y EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA URB-AL. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS LOCALES Y REGIONALES A LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Rosario, Argentina. 2 a 5 de julio de 2007

**TALLER NÚMERO 5: DOCUMENTO DE REFERENCIA-RESUMEN EJECUTIVO
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA UNA ESTRATEGIA DE COHESIÓN
SOCIAL A NIVEL LOCAL**

Albert Serra-Martin

Presentación

El objetivo de la cohesión social local requiere de una estrategia de desarrollo que deberá apoyarse en una lógica integral que alcance a las distintas dimensiones del sistema social, a los distintos actores presentes en la comunidad y a las relaciones con el entorno regional, nacional y supranacional y al conjunto de las intervenciones sectoriales

Esta exigencia de integración requiere de la realización eficaz de dos funciones estratégicamente relevantes:

- del ejercicio de un liderazgo integrador, con perspectiva estratégica, ajustado a las especificidades y capacidades de los territorios y sistemas locales de convivencia.
- desarrollar una maquinaria institucional y ejecutiva capaz de implementar con eficacia y eficiencia las políticas públicas de desarrollo productivo y social.

La mayor parte de los países más desarrollados y en la mayoría de los países en desarrollo, incluidos la mayoría de los países de AL, estructuran crecientemente sus sistemas económicos y sociales en base a redes de ciudades y de sistemas urbanos de cuyo dinamismo depende su propio desarrollo y el desarrollo global de su sistema nacional.

La orientación de esta aportación aborda la necesidad de desarrollar y mejorar el sistema institucional local en el que se apoya la construcción de la cohesión social entendida como la síntesis del desarrollo integral sostenible de las comunidades humanas.

El documento trata los siguientes temas:

- 1- El concepto de cohesión social en el marco del desarrollo territorial y de la gestión de la comunidad local.
- 2- La necesidad de perspectiva estratégica de desarrollo para la cohesión social.
- 3- El rol del sistema institucional en este proceso
- 4- La aportación de la cooperación descentralizada pública al desarrollo de las capacidades institucionales.

Cohesión social

Es necesario al inicio de esta aportación definir que se entiende por cohesión social. La propuesta que aquí se expone se deriva del modelo europeo de sociedad.

- 1- Promover el aseguramiento del crecimiento económico continuado.
- 2- Promover la participación activa de toda la población en el sistema de producción de bienes y servicios (de creación de "riqueza").
- 3- Promover y asegurar mecanismos que permitan la captura y posterior redistribución significativa de la renta producida (fiscalidad).
- 4- Alcanzar una participación razonable de la totalidad de la población en la renta generada.
- 5- Asegurar el acceso universal a recursos básicos de desarrollo personal y de generación de capital social (políticas de promoción).
- 6- Asegurar el acceso a recursos básicos de atención personal y familiar (políticas de atención).
- 7- Asegurar la existencia de mecanismos para la resolución de situaciones de exclusión transitoria o estructural (políticas de inclusión).
- 8- Asegurar la participación política de la ciudadanía de forma continuada.
- 9- Promover la vinculación y alineamiento del conjunto de la sociedad en un proyecto político, económico, social y cultural compartido.

La convivencia humana genera condiciones de desarrollo y de cohesión social cuando asegura la participación de toda la ciudadanía en el diseño, el proceso y el resultado de la actividad de producción y de consumo.

Factores clave para la cohesión social

- Opción a construir un futuro y un proyecto personal: educación y capacitación productiva.
- Acceso a empleo y/o capacidad de emprendimiento económico.
- Capacidad de adquisición de bienes básicos: alimentación, vivienda.
- Acceso a bienes y servicios de bienestar: sanidad, servicios sociales.
- Entorno vital seguro: seguridad física y seguridad jurídica.
- Entorno físico compartido: existencia de espacio público homogéneo.

Dimensiones

Se pueden identificar tres grandes dimensiones de la cohesión social:

- Política (participación política, derechos políticos)
- Económica (participación en la renta generada)
- Social (disponibilidad de acceso a bienes sociales y socializantes e integradores)

Integralidad del concepto de cohesión social

La integralidad del objetivo de cohesión social se define por la articulación del crecimiento económico, su distribución y su reinversión en el desarrollo de capital social y del desarrollo personal. Esta integralidad tiene reflejos organizativos y operativos que exigen

- Integración vertical del sistema global, regional, estatal y subnacional con crecientes exigencias en los dos extremos: integración global e integración local, especialmente en el espacio urbano.
- Integración horizontal territorial y de los sistemas productivos, sociales, culturales mediante conectividad física y disponibilidad de espacio público.
- Integración de los actores económicos y sociales.

La gestión estratégica para la cohesión social local

La estructuración de la sociedad humana se puede definir como un mundo de ciudades articuladas en un sistema global. El estado nación sigue siendo la pieza clave del sistema mundial pero es evidente la necesidad de configuración de conglomerados supraestatales

así como constatar, en el otro extremo, que el proceso urbanizador se convierte en la dinámica humana clave y la ciudad en el centro neurálgico de las relaciones sociales y de las actividades productivas. Global y local se convierten en los dos polos de la organización humana y ello ocurre también en el ámbito de la gestión de la cohesión social.

Los valores de lo local, a menudo poco valorados, son relevantes para el desarrollo:

- 1- El valor de la densidad.
- 2- El valor de la proximidad.
- 3- El valor de la identidad local. Sentido de pertenencia
- 4- El valor de la descentralización
 - La especificidad y la especialización;
 - La multiplicación de los “focos de desarrollo”;
 - La oportunidad del liderazgo compartido y diseminado.

La historia de los países desarrollados es la historia de sus ciudades.

Los retos del desarrollo local

El desarrollo local plantea cuatro retos principales en dos escenarios básicos:

El escenario territorial y comunitario

- a. Reto de garantizar la **competitividad productiva** del territorio.
- b. Reto de asegurar **redistribución** (de base nacional y local) que asegure la participación de toda la ciudadanía en el proyecto común.

El escenario corporativo e institucional de la gobernanza local

- c. Reto de un modelo de **gobernanza local** sólido y sostenible en el tiempo económica y socialmente.
- d. Reto de estructurar un sistema de **gestión** del gobierno local que asegure niveles altos de eficacia, eficiencia y calidad institucional.

El proyecto de ciudad

Finalmente, lo relevante de la gobernanza local y el foco que puede permitir el alineamiento estratégico de los distintos actores sociales es la definición de una perspectiva estratégica de desarrollo territorial y social con opciones definidas en el nivel productivo y compromiso del gobierno en el desarrollo urbano y social. Los elementos que pueden permitir la estructuración de este proyecto de ciudad, garantizando su viabilidad a medio y largo plazo y por tanto la existencia de grados elevados de cohesión social son, entre otros:

Los factores para el diseño estratégico del desarrollo local

El marco de compromiso básico de un proyecto local con garantías de cohesión social se deriva de un concepto de urbanismo, lo que Ildelfonso Cerdà, diseñador del Ensanche de Barcelona, denominaba “la ciudad igualitaria”. La ciudad para todos y con todos.

Esta filosofía supone una opción clave para el sistema urbano de AL: la ciudad integradora e igualitaria busca siempre integrar el suburbio y convertirlo en ciudad central de forma continuada y permanente. Este es, sin duda, el gran reto. Evitar la segregación, por una parte, del suburbio y su cronificación como subciudad y evitar, por otra parte, la “privatización” de la ciudad central eliminando el concepto de espacio público. El primer elemento de verdadera institucionalidad local para la cohesión no es el gobierno ni siquiera la gobernanza local, sino el espacio público y la posibilidad de su uso sin limitaciones por parte de la ciudadanía.

En el marco de esta concepción básica del espacio urbano se pueden definir otros componentes del desarrollo local.

1- Proyecto económico y productivo.

Es imprescindible que la comunidad de convivencia local o urbana defina su modo de generación de renta. No hay vía posible hacia la cohesión social sin proyecto productivo y sin capacidades endógenas desde las que impulsarlo.

2- Desarrollo del capital social

El primer valor de la ciudad y de sus ciudadanos es su valor productivo. La inclusión social se inicia por la inclusión productiva. Sin embargo, esta posibilidad depende a menudo de la existencia de políticas públicas sociales que potencien el capital social. La interacción entre inserción productiva y política social es continua.

3- La identidad local

La construcción de la identidad se basa en perfiles primarios sino en la existencia de valores intangibles, de comportamiento, y de valores tangibles, de estructura y de actividad, que construyen un perfil propio y permiten visualizar y percibir la existencia de un proyecto común, pieza clave de la cohesión social.

Las áreas de desarrollo y gestión local para la cohesión

Se pueden identificar cinco grandes bloques para la articulación de la gestión local.

- 1- Urbanismo y vivienda
- 2- Espacio público, seguridad y movilidad
- 3- Servicios urbanos: ciclo del agua, limpieza y residuos, mantenimiento de la estructura urbana, energía y comunicaciones
- 4- Desarrollo económico: diseño de modelo productivo, competitividad y cooperación inter-territorial, emprendeduría y formación de capital social.
- 5- Bienestar social y servicios a las personas: educación, salud, servicios sociales, cultura, deporte, desarrollo comunitario.

Y tres principios básicos de actuación:

- 1- Las políticas locales deben afectar a todo el territorio y a toda la población.
- 2- La gestión de estas políticas exige participación razonablemente activa y compromiso por parte de todos los agentes económicos y sociales de la comunidad.
 - a. La gestión operativa de estas políticas debe avanzar hacia grados altos de eficacia, eficiencia, responsabilización y transparencia.

Estos retos forman parte de la agenda de la modernización de todo el gobierno local mundial. La apuesta por la descentralización es el paso previo y necesario para abordarla.

La integración de las políticas para la cohesión

La integración de las políticas de cohesión social requieren de dos ejes de trabajo:

Elementos de alineamiento político

La tendencia a visualizar las políticas sectoriales es inevitable y seguramente deseable pero es factible "releer" la acción sectorial desde los objetivos políticos básicos de la acción de gobierno:

- 1- Las políticas de **promoción y desarrollo**. Orientadas a la mejora de las condiciones y calidad de vida de toda la población.
- 2- Las políticas de **atención social**. Prestación y garantía del acceso a los servicios básicos de soporte a la actividad productiva (transporte, mantenimiento urbano, promoción económica,...) y al cuidado y desarrollo personal (educación salud, servicios sociales, cultura, acción comunitaria, deporte).

Las políticas de **inclusión**. Orientadas a la atención a personas y unidades de convivencia en situación de exclusión social, marginalidad o riesgo de exclusión. Lucha contra la pobreza.

Elementos de integración organizativa

Seis orientaciones principales pueden ayudar a visualizar las vías de mejora organizativa a explorar:

- 1- Estructuración de sistemas de coordinación horizontal en niveles inferiores a la alta dirección (programas, proyectos o servicios).
- 2- Introducción de sistemas de trabajo intersectoriales e interdisciplinarios (comisiones, grupos de trabajo, territorios, sectores de población).
- 3- Definición de políticas transversales afectadas a todas las divisiones y sectores (género, medio ambiente, sostenibilidad, diversidad...).
- 4- Estructuración de órganos de trabajo orientados al análisis y al diseño de políticas focalizados en sectores de población de riesgo.
- 5- Estructuración de órganos estables de participación y representación social diseñados de forma que se asegure al presencia de toda la estructura social evitando la “especialización” y gremialización de la participación ciudadana.
- 6- Finalmente es deseable incrementar los sistemas de coordinación que refuerzan la interacción interadministrativa y multinivel.

La implementación de estos elementos de integración exige capacitación de la dirigencia política y gerencial y gestión del cambio organizativo.

Desarrollo institucional y cohesión social

El desarrollo institucional es condición necesaria para el desarrollo de políticas de cohesión social. Este desarrollo tiene dos ámbitos de concreción: las condiciones exógenas o de entorno del gobierno local en AL y las condiciones endógenas del propio gobierno local.

Factores críticos de éxito exógenos al gobierno local

- 1- La estructura tributaria de AL no permite asegurar un **financiamiento** adecuado, ni autónomo ni por transferencias del Estado, que alcance para una política consistente de cohesión social ni en el nivel estatal ni menos aun en el nivel local. Es difícil asegurar la cohesión social, en los términos aquí definidos, sin solidaridad redistributiva. No hay políticas de cohesión sin redistribución y no hay redistribución sin tributación alta. No hay posibilidad, ni de hecho voluntad, de política de cohesión social sin solidaridad y compromiso tributario y redistributivo.
- 2- El problema de la fiscalidad no es local sino nacional. La cohesión social local presupone reequilibrio territorial y este sólo es posible en base a transferencias entre territorios, al igual que la redistribución sólo es posible con tributaciones que transfieran recursos de unos grupos de renta a otros. El problema fiscal por tanto se sitúa, en AL, en el impuesto sobre la renta y en el nivel nacional e incluso supranacional
- 3- Los servicios locales son muy relevantes en la gobernanza local, pero la pieza clave de la acción local de gobierno es la inversión: hacer ciudad, vivienda, transporte, comunicaciones y equipamiento. La inversión local es de una altísima rentabilidad tanto en relación a la base productiva como a la cohesión social
- 4- En AL, el gobierno local está todavía en una fase de consolidación
- 5- La estructura territorial del gobierno local en AL es considerablemente “racional”. Las dimensiones territoriales, poblacionales y el número de unidades de gestión en prácticamente todos los países presentan “masas críticas” que algunos países europeos, entre ellos España, desearían para ellos. Se estiman 15.616 unidades municipales para toda AL (Godínez, 2004) para 512 millones de habitantes. Solamente en España se contabilizan 8.000 municipios para una población de 45 millones de habitantes.
- 6- En AL se produce un desarrollo de la presencia de un sector empresarial multinacional fuerte en el ámbito de los servicios urbanos y de las “utilities” que están introduciendo algunas prácticas de cooperación inexistentes en Europa.
- 7- La consolidación de la democracia local avanza rápidamente en AL y esta es la base de la gobernanza local. La posibilidad de generación de sistemas progresivos de

transferencias de recursos del estado central a los gobiernos locales para finalidades específicas (servicios básicos, educación, políticas de inclusión) apuntan a la intensificación de un proceso de consolidación de la gobernanza. Cabe imaginar un gobierno local en AL que pueda avanzar a partir de mejorar su financiamiento en base a:

- a. Transferencias generalistas
- b. Transferencias finalistas,
- c. Mejora de la fiscalidad propia,
- d. Cooperación al desarrollo,
- e. Cooperación público-privada.

Factores críticos de éxito endógenos

Se proponen algunos requerimientos del modelo de gobierno local orientado a promover el desarrollo económico con un alto nivel de cohesión social.

Capacidad de análisis y direccionamiento estratégico

Capacidad para imaginar un proyecto de ciudad económicamente viable y socialmente cohesionado.

La gestión de la información de entorno

Es necesario estructurar en el ámbito local sistemas de información y conocimiento den soporte racional al diseño estratégico, a la gestión de los servicios municipales y a la relación con la ciudadanía.

La gestión de los recursos

Con independencia del nivel de recursos disponibles en cada momento por parte del gobierno local, una de las condiciones de crecimiento de estos recursos tenderá a ser la garantía de calidad de la gestión del gobierno local en este ámbito.

La responsabilidad fiscal

El aseguramiento de la responsabilidad fiscal es una exigencia creciente al sector público. También en el ámbito local.

La construcción de ciudad: el plan de inversión

Mantener niveles de inversión permanentemente activos es estratégico para el desarrollo local.

La prestación de servicios

El centro neurálgico de la gestión local es la prestación de servicios entendida como la logística que permite mantener operativo el territorio y asegurar niveles adecuados de atención a las personas y a su bienestar social.

La cartera de servicios del gobierno local

La disponibilidad de un buen sistema de información de gestión de esta cartera de servicios (portafolio) que permita visualizar y vincular la totalidad de servicios al presupuesto, al territorio y a las distintas áreas de actuación y los grupos de población, al tiempo que facilita el desarrollo de análisis de eficiencia y satisfacción, deviene en una herramienta clave de gestión y de soporte a la decisión política

La cultura corporativa: orientación a la gestión por resultados

La adopción de una cultura de gestión por resultados, entendiendo por resultados la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social fijados para el territorio de referencia, puede poner las bases para la adopción de una cultura corporativa adecuada a la misión y función del gobierno local.

Control de gestión y rendición de cuentas

Promover la garantía de un control riguroso y exhaustivo de la acción de gobierno y de la rendición de cuentas correspondiente, tanto a la ciudadanía como a los organismos externos de control es un requerimiento central de la calidad de la gobernanza.

Desarrollo organizativo

El desarrollo organizativo es la concreción del fortalecimiento institucional.

- 1- Diseño organizativo básico de la estructura corporativa. Estructura vertical, descentralización e integración horizontal y áreas de transversalidad.
- 2- Establecimiento de órganos de apoyo (funcionales y tecnoestructura).
- 3- Procesos y circuitos. Sistemas de información corporativos y operativos.

Capacitación de los recursos humanos

De la calidad de las personas, incluida la propia ciudadanía como usuaria y destinataria de la acción local de gobierno, es de quién realmente depende la calidad de la gobernanza local.

Capacitación en gestión relacional

Hay algunos elementos de capacitación que además suponen, de forma más intensa, generación de cambio cultural y de innovación. Son especialmente relevantes los cuatro ámbitos que se citan a continuación: *Gestión relacional y participación ciudadana; Coordinación interinstitucional (multinivel); Cooperación público privada; Cooperación internacional*

Desarrollo del marco de trabajo

No se agota en estas referencias las exigencias de desarrollo corporativo e institucional. El taller de trabajo al cual sirve esta aportación aportará muchos elementos a esta primera aproximación.

Fortalecimiento institucional y aportaciones de la CDPL

El fortalecimiento institucional y el desarrollo organizativo no ocupan un espacio preferente en las actividades y experiencias de la CD. Hay una tendencia natural hacia las políticas finalistas en el establecimiento de actividades de CD. Y cabe recordar aquí que la consolidación de buena parte de los sistemas de gobierno local en Europa, así como su experiencia en la gestión de la cohesión social urbana y local (experiencia que no excluye en absoluto muchos retos por resolver), son elementos que permiten pensar que la cooperación AL-UE en este campo puede ser especialmente provechosa.

Para el desarrollo de esta cooperación se perfilan dos grandes escenarios complementarios de trabajo:

- 1- En primer lugar, el escenario orientado al desarrollo del reconocimiento político, jurídico y económico de la gobernanza local en AL.
- 2- En segundo lugar, el escenario de trabajo orientado al desarrollo de proyectos concretos de cooperación descentralizada por medio de la cooperación CaC (Ciudad a Ciudad, C2C: City to City).

Como aportación a lo que debe ser el debate central del taller se presentan algunos elementos de reflexión y de concreción sobre estos dos ámbitos.

Elementos de cooperación global: fortalecimiento del gobierno local

En este ámbito de trabajo se perfilan tres líneas principales de articulación de la actividad:

- 1- Profundización del “modelo” de descentralización y del rol del gobierno local en él. En este ámbito merece especial atención el modelo de financiación diferenciando además con claridad entre descentralización del ingreso (poco o nada redistributiva)

y la descentralización del gasto (fuertemente redistributiva y generadora de reequilibrio territorial).

- 2- Identificación de los requerimientos de desarrollo de la calidad institucional, organizativa y operativa de los propios gobiernos locales en la perspectiva de incrementar su nivel de responsabilidad en la gestión el estado y de los recursos públicos.
- 3- La tercera línea de trabajo se centra en la creación de escenarios de desarrollo del gobierno local en AL y de propuestas públicas de cambio en este ámbito tanto en el nivel nacional como en el nivel regional y global.

Fortalecimiento institucional local y CDP

El segundo escenario, complementario e interactivo con el primero, se centra en la consecución de mejoras concretas de institucionalidad local en municipalidades concretas. Estas mejoras abarcan desde el desarrollo del marco político hasta la gestión de procesos administrativos. Solo a modo de sugerencias para el debate de aspectos de la institucionalidad local que pueden dar lugar a proyectos de CD se apuntan los ámbitos posibles de trabajo:

- 1- Análisis y diseño del proyecto estratégico de desarrollo territorial.
- 2- Desarrollo de los objetivos y del plan de gobierno local.
- 3- Diseño de la estructura organizativa sectorial y funcional y de participación ciudadana.
- 4- Establecimiento del marco fiscal, presupuestario y financiero.
- 5- Establecimiento del portafolio estratégico. Programas y estrategias. Inversiones y servicios
- 6- Portafolio productivo anual. Servicios, actuaciones y planes ejecutivos de inversión. Objetivos a corto plazo. Actuación sectorial y desarrollo corporativo y organizativo. Modelos de prestación y producción de servicios y de la acción de gobierno.
- 7- Presupuesto ejecutivo
- 8- Estructuración de procesos administrativos, de gestión y de prestación de
- 9- Prestación de servicios y gestión relacional.
- 10- Evaluación de la acción de gobierno. Análisis objetivos-resultados. Análisis de satisfacción ciudadana. Análisis comparativo interterritorial.

En el marco de estos temas se propone desarrollar proyectos concretos que permitan avances en la mejora de la institucionalidad local a través de la CD.

Albert Serra-Martín