



# Fundamentos para la Elaboración del Plan Estratégico y Participativo de Desarrollo Sostenible para Puerto Rico

[Documento de Trabajo]

22 de octubre de 2013



## TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>EL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO</b>	<b>6</b>
<b>I. Declaración de Visión – propuesta</b>	<b>8</b>
<b>II. Valores del ciudadano</b>	<b>9</b>
<b>III. La Misión</b>	<b>11</b>
<b>IV. Principios estratégicos</b>	<b>11</b>
<b>V. Ámbitos de acción</b>	<b>14</b>
<b>VI. Metas Generales</b>	<b>15</b>
<b>VII. Los Indicadores</b>	<b>17</b>
<b>VIII. El Diagnóstico</b>	<b>20</b>
<b>IX. La Toma de Decisiones</b>	<b>22</b>
<b>FORMULANDO LA ACCIÓN</b>	<b>25</b>
<b>I. La Dimensión Holística y la Educación</b>	<b>26</b>
<b>II. El Capital Social</b>	<b>28</b>
<b>III. Poder Ciudadano y Democracia Participativa</b>	<b>33</b>
<b>IV. La Gobernanza</b>	<b>49</b>
<b>ANEJOS</b>	



## INTRODUCCIÓN

La Sociedad Puertorriqueña de Planificación (SPP), en el descargo de sus responsabilidades como la organización que agrupa y representa a los planificadores del País, presenta para su discusión, el borrador de su documento “Fundamentos para la Elaboración del Plan Estratégico y Participativo para el Desarrollo Sostenible de Puerto Rico”. Con este esfuerzo, los planificadores se unen a un grupo importante de organizaciones y personas de nuestra sociedad civil que se ha propuesto utilizar la crítica situación que atraviesa el País como coyuntura para crear un nuevo Puerto Rico.

El éxito en este proceso de cambio social requiere que estén presentes varios elementos fundamentales, entre los cuales resaltamos los siguientes:

- la voluntad de cambio, que surge de la insatisfacción con la realidad actual pero que se fortalece y adquiere dirección con la adopción de un Proyecto de País;
- una Visión del resultado final al cual aspiramos en ese Proyecto de País, que sea compartida, clara y fundamentada en valores expresados;
- un diagnóstico de nuestra situación actual fundamentado en un reconocimiento de nuestras fortalezas y oportunidades
- unas estrategias para atender las formas de pensar, de interrelacionarnos y de conformar grupos de poder con agendas propias, que actualmente alimentan la resistencia al cambio positivo
- un plan estratégico que sea producto de un proceso participativo, que contenga estos elementos arriba indicados y que tome en cuenta las condiciones que deben estar presentes en el ambiente social e institucional para que la implantación sea exitosa.

Los fundamentos que se proponen parten de un reconocimiento de que la planificación se desenvuelve en un contexto de incertidumbre y de cambio acelerado. Propone, como guías para la toma de decisiones en este tipo de contexto, una visión ampliamente compartida, unos principios estratégicos que respondan a la misma y un enfoque holístico.

Toman en consideración algo que resalta de las experiencias en la gestión pública y los procesos de planificación en las últimas décadas: la gran distancia entre los resultados esperados y las metas propuestas. En nuestro empeño por lograr un Plan que realmente nos guíe al Puerto Rico deseado, hemos elaborado un instrumento

en forma de matriz que permite calibrar si las metas, objetivos y proyectos están alineados con los resultados que queremos alcanzar. La misma también apoya la necesidad de promover el cambio de paradigmas que el desarrollo sostenible requiere. Por otra parte, se incluye una sección donde se analizan elementos cruciales que deben considerarse en el proceso de lograr la implantación exitosa del plan resultante.

Se reconoció en los fundamentos propuestos que la crisis por la cual atraviesa Puerto Rico está insertada en el contexto de una crisis internacional, que más allá de una profunda crisis social, económica y financiera, es la confrontación de la humanidad con los límites del sistema natural. El desequilibrio del sistema natural, provocado por los impactos negativos de las actividades sociales y económicas de los seres humanos, ya tiene consecuencias que ponen en riesgo la propia existencia de la especie humana. El solventar esta crisis requiere movernos hacia una sociedad ecológicamente sostenible, y por ende se impone un cambio de modelo de funcionamiento social, económico, gubernamental e individual.

La situación interna del país tiene unos elementos propios que también se deberán tomar en consideración en el plan de estratégico y participativo que esperamos resulte de este esfuerzo: las particularidades de la crisis que la afecta, y, en específico, la resolución de la confrontación compleja con los límites de una estructura política anacrónica que el propio Pueblo de Puerto Rico ya expresó que quiere cambiar.<sup>1</sup>

Consensuado el contenido de este documento entre los miembros de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, lo compartiremos ampliamente. La crisis que se experimenta en el país ha dado margen a múltiples propuestas expresadas por instancias gubernamentales, ciudadanos, organizaciones cívicas y políticas. Son muy valiosas las aportaciones, surgidas de procesos amplios de participación, como los guiados por la Fundación Agenda Ciudadana, y los de agrupaciones políticas, profesionales, sindicales, otras entidades y personas de la sociedad civil. Estas han sido ofrecidas al País con la fe y esperanza de construir un Puerto Rico mejor. En este documento compartimos conceptos, fundamentos e instrumentos de planificación con miras a apoyar el proceso de evaluación de las alternativas contenidas en las propuestas elaboradas por estos sectores.

---

<sup>1</sup> En el Referéndum sobre el estatus político de Puerto Rico, que se celebró el 6 de noviembre de 2012, el 54% de los votantes se expresaron a favor de cambiar la relación territorial actual del país.

Además, han proliferado iniciativas ciudadanas que contienen expresiones sociales, económicas, de gobernanza y de participación que el documento permite integrar y potenciar en el contexto de un Plan Estratégico y Participativo para el Desarrollo Sostenible de Puerto Rico y como base para un nuevo Proyecto de País.

El documento fue elaborado por el Comité de Plan Estratégico de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación entre enero, 2012 y octubre, 2013. La Asamblea 2012 de la SPP ratificó los principios estratégicos que contiene el documento y los mismos han sido compartidos públicamente a otras organizaciones y entidades públicas y privadas.

El Comité agradece el apoyo consecuente de Gabriel Rodríguez Fernández, presidente de la SPP y de los múltiples comentaristas, dentro y fuera de la organización, que contribuyeron al contenido del mismo.

El Comité de Plan Estratégico está compuesto por los siguientes planificadores:

- Lucy E. Cuadrado Pitterson, PPL
- Lucilla Fuller Marvel, PPL
- Dr. Jorge Hernández Favale, PPL
- Mariecel Maldonado LaFontaine, PPL
- Evelyn Moreno Ortíz, PPL
- Mari A. Villariny Marrero, PPL, coordinadora.

*“Planificar no significa saber qué decisión voy a tomar mañana, sino qué decisión debo tomar hoy para conseguir lo que quiero mañana.”*

**Peter Drucker**



## L MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

En esta sección se describen en forma resumida los fundamentos conceptuales y metodológicos esenciales para encaminar un proceso de planificación estratégica y participativa dirigido al desarrollo sostenible de Puerto Rico. Este marco conceptual y metodológico:

**Parte de un enfoque de sistema.** Este enfoque es necesario para ubicar y entender los elementos naturales y socio-económicos que componen la realidad dentro las redes interconectadas en que ocurren, con sus reglas de juego y sus metas funcionales. Se reconoce en el análisis que los sistemas creados por el ser humano son realmente subsistemas del sistema natural. El subsistema social incluye todo lo elaborado por los seres humanos, constituyendo un sistema subordinado al sistema natural. El subsistema económico está enmarcado dentro del subsistema social. Un sistema es un conjunto conformado por elementos en interrelación, interconexión y lógica funcional, cuya sinergia genera un todo que es mayor que la suma de sus partes.



“La sinergia es el comportamiento de sistemas integrales no predicho por la conducta de las partes analizadas en forma separada.”

R. Buckminster Fuller, *Synergetics: Exploration in the Geometry of Thinking*, New York: MacMillan, 1973, p.3

Un sistema es un conjunto conformado por elementos en interrelación, interconexión y lógica funcional, cuya sinergia genera un todo que es mayor que la suma de sus partes.

**Ofrece una Visión.** La Visión define el resultado final que alcanzaremos al culminar todos nuestros esfuerzos.

La Visión se resume en una declaración breve y expresa las características del futuro esperado en tiempo presente, como si ya se hubieran alcanzado. Incluye lo que se quiere pero no cómo se consigue. Por lo general, hay más acuerdo social en qué tipo de sociedad queremos, “el hacia dónde”, que en cómo se llega allí, “los cómo”. Así, por ejemplo, una vez acordado que el país que queremos debe ser sostenible, podremos evaluar si las estrategias, metas, objetivos, acciones y proyectos propuestos, son cónsonos con la sostenibilidad.

**Propone unos valores, basados en principios irrefutables, cónsonos con la Visión propuesta.** Estos valores señalan los comportamientos y las formas de interrelacionarnos que son compatibles con la Visión propuesta. Los valores son conceptos que describen las creencias de un individuo o cultura. Los valores se consideran como subjetivos y varían a través de personas y culturas. Los principios son la expresión de un orden o fenómeno de interrelación que hasta donde se

conoce, es inmutable bajo condiciones dadas. Los principios son universales, evidentes, trascienden cultura, geografía y tiempo. Los valores basados en principios son normas sociales las cuales son universales, trascienden culturas, geografías y tiempo.

El marco conceptual y metodológico también:

- **Parte de nuestras fortalezas y oportunidades**, las que tenemos y debemos proteger e incrementar, y las que vamos a desarrollar. Descarta el acercamiento limitante, que consume el debate público actual, que se concentra en lo que no tenemos, no sabemos, no podemos y no deja que progrese.
- **Propone la participación ciudadana democrática y efectiva** como elemento fundamental.
- **Identifica e integra unos principios estratégicos, de aceptación generalizada**, como guías para elaborar y evaluar las acciones propuestas. Estos principios, definidos más adelante en este documento, son:
  - **Desarrollo sostenible**
  - **Democracia participativa**
  - **Transparencia**
  - **Solidaridad**
  - **Justicia**
  - **Felicidad**
- **Diseña una matriz que permite integrar** la visión, los principios estratégicos propuestos y nuestras fortalezas y oportunidades en cada sector de actividad social y económica –que hemos llamado ámbitos de acción-, y viabiliza así la evaluación y la selección de metas y objetivos cónsonos con la Visión.
- **Propone una misión** fundada en la gobernanza, concepto que recoge una nueva cultura política que nos permitirá recorrer y afrontar juntos, los retos y las oportunidades que el futuro nos depara.
- **Define los ámbitos de acción del plan**, cinco esferas de intervención definidas como lo ambiental, lo social, lo económico, el gobierno y el ciudadano.
- **Incluye un acercamiento al diagnóstico** que pone énfasis en las fortalezas y oportunidades y propone que se analicen las amenazas y debilidades como fortalezas a desarrollar y oportunidades a crear.
- **Elabora unas metas generales** para cada ámbito de acción, que surgen de la visión.
- **Analiza los procesos para potenciar el poder ciudadano.** El término poder

ciudadano hace referencia a la integración de la comunidad al ejercicio de la política, a la esfera decisonal del país. Más allá de la participación electoral, incluye otras maneras para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente y efectiva, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

- **Propone la necesidad de un modelo de gobernanza** que parta del proceso de planificación estratégica, que integre efectivamente la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

Los componentes del marco conceptual y metodológico son los siguientes:

## DECLARACIÓN DE VISIÓN PARA PUERTO RICO - PROPUESTA

***Puerto Rico es un país sostenible, próspero, justo, democrático, solidario y feliz.***

### Puerto Rico



**es un país sostenible,  
próspero, justo, democrático,  
solidario y feliz.**

- **Definición de los elementos de esta declaración de visión:**

**Sostenible:** Puerto Rico es sostenible porque tenemos sistemas naturales abundantes y saludables que permiten a nuestras generaciones presentes satisfacer sus necesidades, sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones, nuestras y de todas las regiones del globo terráqueo, para atender sus propias necesidades. Además, la mayor cantidad de productos y servicios que necesita el país, especialmente los productos y servicios esenciales para sobrevivir, se obtienen de la producción local o regional.

**Próspero:** Los ciudadanos gozamos de sistemas estables de vivienda, educación, salud, justicia y seguridad que nos permiten vivir libres e iguales en dignidad y derecho, satisfechas nuestras necesidades básicas. Hemos alcanzado el Buen Vivir<sup>2</sup>: una existencia plena con un gran contenido espiritual.

<sup>2</sup> Equiparamos la definición al buen vivir o Suma Kawsay definido como: "...la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida con las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros - entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y

**Justo:** La responsabilidad y la riqueza social y material la desarrollamos y distribuimos de manera equitativa para reducir al mínimo las diferencias entre nosotros.

**Democrático:** Somos una sociedad con plena y efectiva participación ciudadana en todas las decisiones colectivas. Asumimos y fomentamos actitudes de apertura y de respeto por las diferencias que existen entre las personas y entre los grupos.

**Solidario:** Somos una sociedad que pone en primera prioridad el bien común, es decir el bien de todos y cada uno de nosotros, que protege firmemente los derechos humanos, donde prevalece la equidad entre las personas y están eliminadas las barreras raciales, religiosas, de origen étnico, por condición socio-económica, por edad, por razón de sexo, de preferencia sexual y nacionalidad. Los ciudadanos trabajamos juntos, con respeto, para resolver nuestros problemas porque, más allá de las diferencias que nos separan, está la certeza de un destino común que nos une y nos llama a velar y cuidar por el bienestar de todas las personas.

**Feliz:** Nosotros, los ciudadanos de este país, afirmamos y celebramos nuestra identidad y riqueza cultural. Podemos decidir el futuro de nuestras vidas y auto-realizarnos, construyendo y disfrutando en forma solidaria todas las riquezas materiales y sociales de Puerto Rico en equilibrio con la naturaleza.<sup>3</sup>

## VALORES DEL CIUDADANO



Se consideró que un comportamiento ciudadano, individual y colectivo, conforme a estos valores es condición básica para alcanzar la Visión propuesta. Esta lista de definiciones describe el comportamiento que está contenido en cada valor.

**Confianza:** Asumimos un comportamiento fundado en principios y en valores claramente establecidos, de manera que nuestro comportamiento con el prójimo sea predecible por éste.

**Cooperación:** Fomentamos la colaboración con un espíritu de respeto y de consideración para con el prójimo, el trabajo en grupo, los procesos pacíficos

---

con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido". *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 de la República del Ecuador*

<sup>3</sup>Esta propuesta de Declaración de Visión para Puerto Rico surge del examen de visiones presentadas por diversos esfuerzos anteriores. Elaboramos la misma a partir de la visión recogida por la Mesa de Diálogo del Sistema Eléctrico de Puerto Rico, que a su vez fue recogida de y/o compartida por otras iniciativas como el Proyecto País de Caguas, AMANESER, Inc., entre otras. Mesa de Diálogo del Sistema Eléctrico de Puerto Rico, **Plan Estratégico para promover la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico de Puerto Rico**, Noviembre, 2009, página 3. [http://iteas.uprm.edu/docs/Mesa\\_Dialogo\\_Documento\\_Plan\\_Estrategico.pdf](http://iteas.uprm.edu/docs/Mesa_Dialogo_Documento_Plan_Estrategico.pdf).

de acuerdo y concertación para resolver conflictos, como la manera de alcanzar metas y fines comunes.

**Democracia:** Fomentamos que las personas y los grupos participen directa y efectivamente en todas las decisiones que los afectan.

**Disciplina:** Fomentamos que la capacidad de hacer y cumplir promesas, así como la de honrar los compromisos, sea un comportamiento habitual de cada uno de nosotros.

**Honestidad:** Nuestras palabras y nuestra acción se adhieren consistentemente a la verdad, la integridad y reflejan una conducta sincera, honorable, genuina, justa, confiable y leal, sin importar las consecuencias.

**Justicia:** Reconocemos y fomentamos la equidad entre los seres humanos. Apoyamos los intereses de los grupos desfavorecidos y de las minorías marginadas. Aportamos a la eliminación de barreras raciales, por sexo, religiosas, étnicas o de nacionalidad. Aportamos al fortalecimiento de los desfavorecidos económica o educativamente. Apoyamos acciones en favor de los derechos humanos. Fomentamos la construcción de estructuras democráticas y de buena gobernanza.

**Libertad:** Protegemos y fomentamos nuestro poder y capacidad para decidir, sin que medien presiones o ataduras como la pobreza, la ignorancia, la falta de principios y valores, o la presión de otras fuentes de poder ajenas a nuestros mejores intereses y el de las personas y los grupos que representamos.

**Responsabilidad:** Asumimos personalmente la obligación de responder por nuestros propios actos. Asumimos un compromiso reflexionado de realizar los deberes y cumplir con las normas que atañen a una persona de forma habitual (en su trabajo, con los compañeros, socios, tutores, familia, con las normas, entre otros).

**Respeto:** Nuestro trato y nuestras acciones parten del reconocimiento del valor y de los derechos inherentes de cada persona que compone el colectivo, y de nosotros mismos. Asumimos y fomentamos actitudes de apertura y de consideración por las diferencias que existen entre las personas y entre los



**“Trabajar es producir y producir es servir a la humanidad.”**

DR. RAMÓN EMETERIO  
BETANCES Y ALACÁN

grupos.

**Servicio y productividad:** Asumimos como actitud de vida dar siempre nuestro mejor esfuerzo hacia crear bienestar con el producto de nuestro afán, ya sea en nuestro trabajo, en nuestras interacciones con la familia, los vecinos, los clientes, los empleadores y

con el país en general, permaneciendo en colaboración continua con el bien de los demás.

**Solidaridad:** Asumimos la determinación firme y perseverante de poner en primera prioridad el bien común, es decir, el bien de todos y cada uno de nosotros.

**Sostenibilidad:** Fomentamos el uso prudente de los recursos naturales, de manera que las futuras generaciones, nuestras y de todas las regiones del globo terráqueo, también tengan medios para tener una vida digna y plena.

**Transparencia:** Nos aseguramos que se lleven a cabo procesos que revelen en forma sustantiva y veraz nuestro desempeño a aquellos que tienen el derecho de conocerlo.<sup>4</sup>

## LA MISIÓN

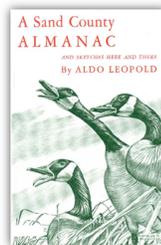
Para viabilizar la Visión antes expuesta en el marco de un amplio proceso participativo, proponemos la siguiente Misión para el futuro Plan Estratégico y Participativo de Puerto Rico:

***Integrar e institucionalizar el proceso de planificación estratégica y participativa con un modelo de gobernanza que gestione los asuntos de interés público de manera que sea conducente a y cónsono con un país sostenible, próspero, justo, democrático y feliz.***

## LOS PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS

Se identificaron seis (6) principios estratégicos que deben regir la toma de decisiones en todos los renglones. Entendemos que los principios estratégicos seleccionados, que se definen a continuación, gozan de una amplia aceptación en el País. Se ha dado particular atención a la definición del primer principio, el desarrollo sostenible, por ser un término muy abusado, que se usa laxamente y con diversas definiciones.

— **Desarrollo sostenible:** Será sostenible aquél proceso de desarrollo bajo el cual nuestras actividades sociales y económicas:



**“La civilización ha saturado la relación elemental hombre-tierra con tantos aparatos e intermediarios que la conciencia que tenemos de ella se está apagando. Fantaseamos que la industria nos sostiene, olvidando qué sostiene la industria.”**

***Aldo Leopold***

<sup>4</sup> Parafraseado, tomado de la definición del Centro Mercatus, según citada por: Torres de Durand, E., Pratts Ponce de León, S. (2013), op. cit.

- no superen la capacidad de nuestro sistema natural para asimilar los residuos generados,
- utilicen recursos renovables de manera que no supere la capacidad de nuestro sistema natural de reponerlos,
- utilicen recursos no renovables de manera que dicho uso sea igual o menor a la creación de sustitutos renovables,
- reduzcan progresivamente nuestra huella ecológica<sup>5</sup> hasta que la misma no supere los recursos que provee nuestro propio País.

De esta manera, fomentaríamos un desarrollo en equilibrio con la naturaleza que nos sostiene con miras a movernos más cerca de ser capaz de satisfacer nuestras necesidades reales actuales sin comprometer los recursos y las posibilidades de las generaciones futuras de puertorriqueños de satisfacer y atender sus propias necesidades.<sup>6</sup>

Por otra parte, desarrollo y crecimiento no son sinónimos. “Crecer significa aumentar naturalmente de tamaño por adición de material a través de la asimilación o el acrecentamiento. Desarrollarse significa expandir o realizar las potencialidades con que se cuenta; acceder gradualmente a un estado más pleno, mayor o mejor. En otras palabras, el crecimiento es un incremento cuantitativo de la escala física; desarrollo, la mejora cualitativa o el despliegue de potencialidades. Una economía puede crecer sin desarrollarse, o desarrollarse sin crecer, o hacer ambas cosas, o ninguna. Puesto que la economía humana es un subsistema de un ecosistema global finito que no crece, aunque se desarrolle, está claro que el crecimiento de la economía no puede ser sostenible en un período largo de tiempo.”<sup>7</sup> (Daly, 1990) Vivimos un planeta “lleno”, donde las actividades del ser humano ya superan la capacidad de ser sostenidas por el sistema natural.

El énfasis en los enfoques y en la conceptualización de la sostenibilidad, se ha comenzado a mover de la perspectiva de “ser más eficientes, efectivos y con menos impacto” hacia la elaboración de bienes y formas de construir de estructuras que nutran el ambiente: bienes que en su fase final puedan

<sup>5</sup> La huella ecológica es un instrumento que mide el impacto de esas actividades humanas sobre el ambiente. Se discute en la sección de Indicadores.

<sup>6</sup> Informe Brundtland de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas. Más información en: [www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/medio-ambiente-y-desarrollo-so/](http://www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/medio-ambiente-y-desarrollo-so/)

<sup>7</sup> Cita de Herman Daly según tomada de: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/Daly-criterios.htm>

formar parte de los ciclos regenerativos de la naturaleza y estructuras que se integren a los ambientes en que se construyan y cuya huella no tenga impacto en los mismos. “El diseño «de cuna a cuna»...ofrece un marco conceptual dentro del cual los ciclos regenerativos y efectivos de la naturaleza proveen modelos para diseños humanos totalmente positivos. Dentro de este marco conceptual podemos crear economías que purifican el aire, la tierra y el agua, que dependen del insumo solar, que no generan desperdicios tóxicos, que utilizan materiales seguros y saludables que nutren la tierra o que pueden ser perpetuamente reciclados y que rinden beneficios tales que mejoran toda expresión de vida.”<sup>8</sup> (McDonough 2002)



Hacia la meta BASURA CERO, se está proponiendo más allá de reducir, reciclar y reusar, la nueva modalidad de supraciclar (*upcycling*): el proceso de convertir residuos o productos inservibles en nuevos materiales o en productos de mayor calidad o de valor ambiental más elevado. El supraciclaje procesa los residuos para devolverlos más arriba en la cadena de suministros de manera que puedan éstos sustituir el uso de materia prima virgen. De esta manera, el supraciclaje (*upcycling*) genera un ciclo que puede continuar a perpetuidad, reduciendo el consumo de energía y efectivamente removiendo ciertos materiales de la basura. Lo que hacemos con las latas, que se derriten para convertirlas en nuevas latas, está cercano a este concepto de supraciclaje.<sup>9</sup>

- **Democracia Participativa:** Es un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de expresarse, asociarse y organizarse con libertad y poder, ejerciendo una influencia directa y efectiva en todas las decisiones públicas.
- **Transparencia:** Es el quehacer público realizado de tal manera que es fácil para todos saber y entender cuáles son las acciones que se realizan y valorar sus consecuencias; que estas acciones no propendan a confundir, engañar o

<sup>8</sup> William McDonough & Michael Braungart, ©2003, **The Cradle-to-Cradle Alternative, State of the World 2004 (Worldwatch / W.W. Norton, 2004):** “Cradle-to-cradle design, on the other hand, offers a framework in which the effective, regenerative cycles of nature provide models for wholly positive human designs. Within this framework we can create economies that purify air, land, and water, that rely on current solar income and generate no toxic waste, that use safe, healthful materials that replenish the earth or can be perpetually recycled, and that yield benefits that enhance all life.” <http://www.mcdonough.com/speaking-writing/the-cradle-to-cradle-alternative/>

<sup>9</sup> <http://intercongreen.com/2010/02/17/recycling-vs-upcycling-what-is-the-difference/>

mentir con el propósito de distorsionar el contenido, fines y propósitos de las mismas; y, que los que las lleven a cabo rindan cuentas de sus acciones ante la ciudadanía.

- **Solidaridad:** Poner en primera prioridad el bien común, es decir el bien de todos y cada uno de nosotros, proteger firmemente los derechos humanos, hacer prevalecer la equidad entre las personas y eliminar las barreras raciales, religiosas, de origen étnico, por razón de sexo, de preferencia sexual y nacionalidad.
- **Justicia:** Es el acceso en igualdad de condiciones al bienestar provisto por la naturaleza y la sociedad y a la igualdad de oportunidades de movilidad social y espacial. Bajo esta principio estratégico, se desarrollan las leyes y políticas públicas mediante las cuales se trata a todos los seres humanos como iguales.
- **Felicidad:** Es la afirmación y celebración de nuestra identidad y riqueza cultural. Es el cultivo de lazos de afinidad y redes de apoyo familiares, grupales, comunitarias y nacionales. Es la oportunidad de autorrealizarnos, decidir el futuro de nuestras vidas, construyendo y disfrutando en forma solidaria todas las riquezas materiales, sociales y espirituales de Puerto Rico.

## LOS ÁMBITOS DE ACCIÓN

Un ámbito de acción identifica los contornos de un conjunto de actividades. Se identifican cinco ámbitos de acción para el Plan Estratégico y Participativo para el Desarrollo Sostenible de Puerto Rico:

- **Ambiental:** Incluye el sistema natural y el ambiente construido.
- **Social:** Como ámbito de acción hemos definido bajo el término social el conjunto de acciones dirigidas a satisfacer las necesidades de la población.
- **Económico:** Incluye todo lo relacionado con la estructura de producción, de asignación de recursos económicos, distribución de productos y consumo de bienes y servicios.
- **Gobierno o poder público:** El gobierno es el órgano al que la sociedad le ha atribuido el poder ejecutivo para reglamentar la convivencia y llevar a cabo servicios para la población. Incluye todas estas acciones.
- **Individuo o poder ciudadano:** Incluye las acciones de los individuos y grupos que componen la sociedad. Se define el ciudadano por su condición de ser humano independientemente de su origen, etnia, género, condición social, edad, creencias u otras condiciones externas.

## METAS GENERALES



Una meta es un fin generalmente a largo plazo el cual se expresa típicamente en términos generales, se basa en ideas e implica acciones genéricas. Las metas generales propuestas surgen de la Visión, conforman los “escalones” principales que hay que alcanzar para hacer realidad la misma. Se estableció una meta ejemplo para cada ámbito de acción definido: ambiente, sociedad, economía, ciudadano.

— **Meta “Ambiental”:** Proteger y mantener nuestro capital natural.

Los ecosistemas nos abastecen de bienes tales como agua, alimentos, madera, material de construcción, energía, medicinas, entre otros. También ponen a nuestra disposición de forma gratuita servicios esenciales a nuestra supervivencia, tales como la regulación del clima, el procesado de contaminantes, la depuración de las aguas, la actuación como sumideros de carbono, la prevención contra la erosión y las inundaciones. Estos bienes y servicios constituyen el capital natural. “Las capacidades de regeneración y asimilación deben ser consideradas como capital natural. El no mantenimiento de estas capacidades debe ser considerado como consumo de capital y, por tanto, como no sostenible.” (H. Daly)



— **Meta “Social”:** Proveer los medios necesarios para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a una vida digna, al “buen vivir”, donde todas las necesidades básicas puedan ser suplidas.

Se definen necesidades básicas como las necesidades primarias para la sobrevivencia (aire limpio, agua limpia, alimentación adecuada, techo seguro) y aquellas necesarias para el desarrollo integral de la persona, tales como educación, salud, esparcimiento, arte, justicia, equidad, entre otros aspectos sociales, espirituales y culturales.

— **Meta “Económica”:** Proveer los recursos necesarios para la prosperidad de Puerto Rico garantizando la sostenibilidad y la equidad y promoviendo la productividad y la autosuficiencia del país.

La falta de equidad en una sociedad puede tener efectos más devastadores que la pobreza. La desigualdad de ingresos está altamente correlacionada con problemas como: baja expectativa de vida y mayor incidencia de mortalidad infantil, homicidios, encarcelamiento, obesidad, problemas de salud mental, alcoholismo, uso de drogas ilícitas, embarazo temprano, y deserción escolar. (S. Marxuach, CNE). La falta de equidad “tiene efectos devastadores en el tejido social: falta de oportunidades de educación, salud, justicia y hasta rebota en pobre credibilidad en las instituciones.” (H. Toro, CNE)<sup>10</sup>



— **Meta “Gobierno”:** Integrar e institucionalizar el proceso de planificación estratégica y participativa con un modelo de gobernanza pública que gestione los asuntos de interés público de manera que sea conducente a y cónsono con la visión.

La gobernanza pública se define como la práctica de estilos de gobernar que maximizan la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado; se basa en una amplia y efectiva participación pública y en las interacciones entre niveles de gobierno y entre actores públicos y no públicos, mediante redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

La esencia de la gobernanza radica en que los mecanismos de gobierno no se basen en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

— **Meta “Ciudadano”:** Desarrollar y consolidar el capital social.

Por ciudadano entendemos al natural o vecino de Puerto Rico, sin importar su estatus migratorio. El capital social lo definimos como el conjunto de normas de confianza, valores, actitudes y redes entre personas e instituciones de una comunidad que define el grado de interrelación entre los diferentes actores sociales y facilita acciones colectivas y de cooperación.<sup>11</sup> Casi toda la

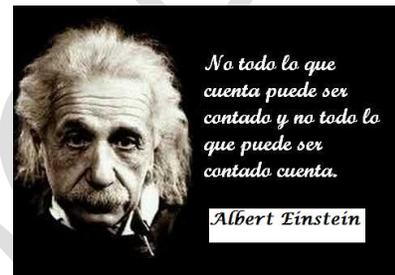
<sup>10</sup> <http://grupocne.org/2011/03/10/conferencia-economica-2011/>

<sup>11</sup> Definición de capital social tomada del Banco Interamericano de Desarrollo.

literatura sobre capital social coincide que es indispensable no subestimar la importancia del mismo en los procesos de desarrollo. Se atribuye un mejor desempeño en el proceso de desarrollo a sociedades con un mayor grado de confianza entre sus ciudadanos y una densidad más elevada de redes y relaciones entre éstas.

## INDICADORES

Para determinar si el proceso va en la dirección de alcanzar la visión, las metas y los objetivos propuestos, se utilizan indicadores. El indicador es una medida de ejecución que permite la evaluación, identificando las diferencias entre los resultados planificados y los obtenidos. Además, los indicadores se usan como base de comparación, por ejemplo, entre países o entidades.



**Existe una necesidad de identificar indicadores apropiados para el nuevo paradigma de desarrollo sostenible. Los indicadores que actualmente se utilizan no son adecuados.**

"A Puerto Rico lo gobierna un Bruto, que no tiene la sensibilidad que hace falta para distinguir entre el bien y el mal. A Puerto Rico lo gobierna un ente que confunde lo que produce beneficios para el país con lo que le hace daño al país. ...Nos referimos al Producto Nacional Bruto (PNB)."<sup>12</sup> El PNB es una medida del agregado de la producción de bienes y servicios. Al considerar el crecimiento económico como la medida del desarrollo, se ha llegado a la conclusión generalizada que para salir de la pobreza es necesario hacer crecer el PNB. Pero, el PNB tiene fuertes detractores. "Un nuevo indicador debe ser usado, afirman: *"uno que tome en cuenta tanto los efectos positivos como negativos del crecimiento.* ...En estos momentos, El Yunque no aporta nada a nuestro producto nacional bruto, sus aportaciones, que no se venden y compran en el mercado, no existen para efectos de la economía. Pero, si a algún genio se le ocurriera derribarlo y quemarlo para convertirlo en carbón nuestro PNB crecería, por tanto, quemar nuestros bosques es bueno para la economía. Así mismo los dineros que gastamos

<sup>12</sup> Rosario-Maldonado, J., *Prólogo*, página iii en: Alameda-Lozada, J., Díaz-Rodríguez, I., **Index of Sustainable Economic Welfare for Puerto Rico**, Departamento de Economía, Recinto Universitario de Mayagüez, Universidad de Puerto Rico.

en médicos, en abogados, en prisiones aumentan nuestro PNB. Así que, el crimen, el cáncer y los divorcios son buenos para la economía. ¿No es eso realmente perverso?"<sup>13</sup>

Un Plan Estratégico y Participativo de Desarrollo Sostenible para Puerto Rico tiene por fuerza que contemplar nuevos indicadores, más relevantes a la visión, metas y objetivos a los cuales se aspiran con el desarrollo sostenible. El planificador y economista, Dr. José Alameda junto a la Dr. Ivonne Díaz, siguiendo la corriente contemporánea de medición económica ajustada a consideraciones ecológicas, calcularon el Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES) para Puerto Rico y concluyeron que este indicador, modificado para incluir algunas partidas del Índice de Progreso Genuino tales como el costo del crimen, resulta mejor para medir los niveles de bienestar social.



Por su parte, el Reino de Bután, un país pequeño situado en la región del Tíbet, en el sur de Asia, ha alcanzado la atención mundial con su Índice de la Felicidad Nacional Bruta, una manera de medir, en forma cualitativa, el desarrollo de un país a base de la calidad de vida de sus residentes y no de su producto nacional bruto. Para ellos el verdadero desarrollo de los seres humanos y de la sociedad se logra al complementar e integrar eficientemente el desarrollo material y espiritual.

El índice de Felicidad Nacional Bruta tiene como base cuatro pilares:

- Promoción del desarrollo socioeconómico sostenible y en equidad.
- Preservación y promoción de valores culturales.
- Conservación del medio ambiente.
- La buena gobernanza, incluyendo el desarrollo de un civismo activo y responsable.

Inspirado en estos cuatro pilares surgen los nueve componentes que estarán subdivididos a su vez en aspectos específicos de medición. Estos nueve componentes son: Bienestar psicológico, Uso del tiempo, Vitalidad de la comunidad, Cultura, Salud, Educación, Diversidad medioambiental, Nivel de vida, Gobierno. A partir de estos nueve componentes se elaboran setenta y dos variables cuantificables, diseñadas para proveer datos sobre aspectos significativos que miden aspectos

---

<sup>13</sup> op. cit, página vi.

tales como: satisfacción con la vida, emociones positivas, emociones negativas, espiritualidad, conocimiento alfabetización, uso del tiempo en el trabajo y de descanso, entre muchas otras, para así poder calificar mejor su calidad de vida, bienestar y felicidad.



La huella ecológica es otro indicador dirigido a medir el impacto de las actividades humanas sobre el ambiente. La huella ecológica es un indicador del impacto ambiental generado por la demanda humana que se hace de los recursos existentes en los ecosistemas del planeta relacionándola con la capacidad ecológica de la Tierra de regenerar sus recursos. Representa el

área de tierra o agua ecológicamente productivos (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos e idealmente también el volumen de aire), indispensable para generar los recursos necesarios y además para asimilar los residuos producidos por cada población determinada de acuerdo a su modo de vida, de forma indefinida. El objetivo fundamental de calcular las huellas ecológicas consiste en evaluar el impacto sobre el planeta de un determinado modo o forma de vida y, compararlo con la biocapacidad del planeta. Consecuentemente es un indicador clave para la sostenibilidad.<sup>14</sup>

El Banco Mundial ha elaborado un sinnúmero de indicadores. Por ejemplo, para evaluar la gobernanza, utiliza, entre otros, los siguientes indicadores:

- **Voz y responsabilidad:** Medida de los derechos políticos, civiles y humanos. Incluye indicadores de la capacidad de los ciudadanos de elegir sus gobiernos o la independencia de los medios de comunicación, entre otros.
- **Efectividad gubernamental:** Medida de la competencia e independencia de la administración y de la calidad de los servicios públicos, así como de la credibilidad de los compromisos gubernamentales.
- **Aplicación del derecho:** Medida de la confianza y la capacidad de las normas de la sociedad. Incluye la percepción de la incidencia del crimen, la efectividad de la justicia y la confianza y la aplicación de los contratos.

<sup>14</sup>[http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4155/es/contenidos/boletin\\_revista/ihitza36/es\\_ihitza/adjuntos/ihitza36.pdf](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4155/es/contenidos/boletin_revista/ihitza36/es_ihitza/adjuntos/ihitza36.pdf)

- **Control de corrupción:** Medida de la percepción de la corrupción, en especial de los efectos de la misma en el entorno de los negocios que implican la falta de respeto por las leyes y un fallo de gobernanza.

La elaboración de indicadores apropiados para este nuevo modelo de desarrollo es todavía un campo en evolución.

## El DIAGNÓSTICO

El diagnóstico dentro de un proceso de planificación estratégica normalmente se fundamenta en la metodología conocida como FODA, que analiza las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. El marco conceptual y metodológico propone un que se realice un diagnóstico que de énfasis a nuestras fortalezas y oportunidades. Propone que miremos las amenazas y debilidades como fortalezas y oportunidades a crear. Se descarta así el acercamiento limitante, que consume el debate público actual, que se concentra en lo que no tenemos, no sabemos, no podemos y no deja que progrese.



Bajo cada ámbito de acción y para cada principio estratégico, se enumeraron y analizaron, a manera de referencia y sin pretender ser exhaustivos, las fortalezas del País que sirven de punta de lanza para alcanzar las metas y objetivos que se propongan. La lista de fortalezas no pretende representarlas por nivel jerárquico o por prioridad.

**Cómo leer la matriz:** Qué fortaleza tiene el sector, que apoya la consecución de cada principio estratégico. Ejemplo: qué fortalezas tiene el ambiente en Puerto Rico que apoyan la consecución del desarrollo sostenible (ambiente/ desarrollo sostenible).

**Ejemplo de uso de la matriz:** En la elaboración de estrategias para promover el desarrollo sostenible: En el ámbito “Sociedad” cruzado con el principio estratégico “desarrollo sostenible” encontramos que una de nuestras fortalezas es nuestro capital social y bajo éste, por ejemplo, las relaciones de confianza institucionalizadas en las organizaciones no gubernamentales.

- Acciones posibles dada la fortaleza:

- o Manejo comunitario, por ONGs de áreas ecológicamente sensitivas
- o Campañas educativas sobre temas de desarrollo sostenible a través de actividades organizadas por ONGs
- o Identificación acciones para consolidar una fortaleza importante para el ámbito de acción y principio estratégico

PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS	ÁMBITOS DE ACCIÓN				
	AMBIENTAL	SOCIAL	ECONÓMICO	GOBIERNO	CIUDADANO
<b>Desarrollo sostenible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tamaño de microclimas</li> <li>— Potencial de energías renovables</li> <li>— Recursos naturales únicos</li> <li>— Localización geográfica</li> <li>— Contexto caribeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Capital social: ONGs, otros</li> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Boricuas en EU</li> <li>— Cohesión y movilidad social</li> <li>— Creatividad, resiliencia, cultura, idiosincrasia</li> <li>— Sistemas de comunicación social</li> <li>— Sistema educativo</li> <li>— Contexto caribeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de comunicación social</li> <li>— Cooperativismo, corp. propiedad de trabajadores (pts)</li> <li>— Tecnología</li> <li>— Turismo sostenible</li> <li>— Infraestructura física</li> <li>— Sistema de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Planificación</li> <li>— Sistema judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— amor a la patria</li> <li>— conciencia ambiental</li> <li>— responsable con deberes ciudadanos</li> <li>— educación y conocimientos</li> <li>— receptividad a la disciplina</li> <li>— respeto a leyes</li> <li>— respeto/amor a la naturaleza</li> <li>— aprecio a las bellezas de la naturaleza</li> <li>— filosofía cooperativista</li> </ul>
<b>Democracia Participativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tamaño</li> <li>— Clima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Capital social: ONGs, otros</li> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Boricuas en EU</li> <li>— Cohesión y movilidad social</li> <li>— Creatividad, resiliencia, cultura, idiosincrasia</li> <li>— Sistemas de comunicación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de comunicación social</li> <li>— Cooperativismo y corp. propiedad de trabajadores (pts)</li> <li>— Fondos de inversión local</li> <li>— Sistema de retiro</li> <li>— Estado de bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Planificación</li> <li>— Sistema judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Educación</li> <li>— sentido de justicia</li> <li>— tolerancia</li> <li>— emprendedor</li> <li>— creatividad</li> <li>— iniciativa</li> <li>— amor a la patria</li> <li>— responsable con deberes ciudadanos</li> <li>— receptividad a la disciplina</li> <li>— respeto a las leyes</li> <li>— sentido gregario</li> <li>— capacidad de trabajar juntos</li> <li>— filosofía cooperativista</li> </ul>
<b>Transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tamaño</li> <li>— Clima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de comunicación social</li> <li>— Planificación</li> <li>— Idiosincrasia</li> <li>— Sistema educativo</li> <li>— ONG</li> <li>— Boricuas en EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de comunicación social</li> <li>— Mano de obra calificada</li> <li>— tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Planificación</li> <li>— Sistema judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— sistema de comunicación informal ("radio bamba")</li> <li>— expresivos</li> <li>— nobleza de espíritu</li> <li>— comprometidos con la verdad</li> <li>— exigentes</li> <li>— amor a la patria</li> <li>— filosofía cooperativista</li> </ul>

PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS	ÁMBITOS DE ACCIÓN				
	AMBIENTAL	SOCIAL	ECONÓMICO	GOBIERNO	CIUDADANO
<b>Solidaridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tamaño</li> <li>— Clima</li> <li>— Bellezas naturales (verde, mar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Capital social: ONGs, otros</li> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Boricuas en EU</li> <li>— Cohesión y movilidad social</li> <li>— Creatividad, resiliencia, cultura, idiosincrasia</li> <li>— Sistemas de comunicación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— sistema de comunicación social</li> <li>— tecnología</li> <li>— cooperativismo y pts (propiedad laboral)</li> <li>— banca: CRA, donativos corp, fideicomisos</li> <li>— estado de bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— planificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— gregarios</li> <li>— valores, ética, sentido de justicia</li> <li>— empatía (“ay bendito”)</li> <li>— sentido de unión familiar y comunitario</li> <li>— generosidad/desprendimiento</li> <li>— amor a la patria</li> <li>— religiosidad/espiritualidad</li> <li>— tolerancia</li> </ul>
<b>Justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Clima</li> <li>— Tamaño</li> <li>— Geografía</li> <li>— Bellezas naturales</li> <li>— Fertilidad de la tierra</li> <li>— Contexto caribeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Solidaridad</li> <li>— Redes sociales familiares, comunitarias, virtuales</li> <li>— Cultura</li> <li>— Capital social</li> <li>— Contexto caribeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Clase media</li> <li>— Ingreso promedio</li> <li>— Sistema de comunicación de distribución</li> <li>— Sistema financiero</li> <li>— tecnología</li> <li>— Contexto caribeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Legislación de avanzada</li> <li>— Sistema de servicio público</li> <li>— Sistema de justicia</li> <li>— Sistema educativo</li> <li>— Estado de bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— gregarios</li> <li>— valores, ética, sentido de justicia</li> <li>— empatía (“ay bendito”)</li> <li>— sentido de unión familiar y comunitario</li> <li>— generosidad/desprendimiento</li> <li>— religiosidad/espiritualidad</li> <li>— tolerancia</li> <li>— filosofía cooperativista</li> </ul>
<b>Felicidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Clima</li> <li>— Geografía</li> <li>— Bellezas naturales (verde, mar, montañas)</li> <li>— condición de isla</li> <li>— Contexto caribeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Solidaridad</li> <li>— Redes sociales familiares, comunitarias, virtuales</li> <li>— Cultura</li> <li>— Capital social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de comunicación social</li> <li>— Estado de bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estado de bienestar</li> <li>— Sistema de servicio público</li> <li>— Sistema de justicia</li> <li>— Sistema educativo</li> <li>— Sistema de salud</li> <li>— Programas culturales</li> <li>— Instituciones culturales</li> <li>— Organizaciones sin fines de lucro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— gregarios</li> <li>— valores, ética, sentido de justicia</li> <li>— empatía (“ay bendito”)</li> <li>— sentido de unión familiar y comunitario</li> <li>— generosidad/desprendimiento</li> <li>— religiosidad/espiritualidad</li> <li>— respeto</li> <li>— amor a la patria</li> <li>— filosofía cooperativista</li> </ul>

## LA TOMA DE DECISIONES

La matriz de referencia integradora contiene y entrelaza los siguientes elementos: principios estratégicos, ámbitos de acción, metas y objetivos e indicadores.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Los principios estratégicos se definen en la página 8 de este documento y los ámbitos de acción en la página 14.

Permite el análisis de consistencia entre los elementos y de esta manera apoya el cambio de paradigma necesario en este momento histórico. Se ilustra en etapas. La primera gráfica de la matriz ilustra la etapa de correlación de la Visión con las metas generales. Estas metas deben conducir a la Visión. Igualmente, al subdividir estos ámbitos de acción en sectores, como se ilustra el ejemplo de la economía en la segunda gráfica, se debe correlacionar la meta específica del sector con la meta general del ámbito.

<b>VISIÓN: Puerto Rico es un país sostenible, próspero, justo, democrático, solidario y feliz.</b>					
<b>PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS</b>	<b>METAS GENERALES POR ÁMBITOS DE ACCIÓN</b>				
	<b>AMBIENTE</b>	<b>SOCIEDAD</b>	<b>ECONOMIA</b>	<b>GOBIERNO</b>	<b>CIUDADANO</b>
1. Desarrollo sostenible	Proteger y mantener nuestro capital natural.	Proveer los instrumentos y estructuras necesarias para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a una vida digna, donde todas las necesidades básicas puedan ser suplidas.	Proveer los recursos necesarios para la prosperidad de Puerto Rico garantizando la sostenibilidad y la equidad y promoviendo la productividad y autosuficiencia del país.	Integrar e institucionalizar el proceso de planificación estratégica y participativa con un modelo de gobernanza que gestione los asuntos de interés público de manera que sea conducente a y cónsono con la visión.	Desarrollar y consolidar el capital social.
2. Democracia participativa					
3. Transparencia					
4. Solidaridad					
5. Justicia					
6. Felicidad					

<b>VISIÓN: Puerto Rico es un país sostenible, próspero, justo, democrático, solidario y feliz.</b>					
<b>META GENERAL ECONOMIA:</b> Proveer los recursos necesarios para la prosperidad de Puerto Rico garantizando la sostenibilidad y la equidad y promoviendo la productividad y autosuficiencia del país.					
<b>PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS</b>	<b>METAS GENERALES POR SECTORES DE LA ECONOMÍA</b>				
	<b>AGRICULTURA</b>	<b>MANUFACTURA</b>	<b>COMERCIO</b>	<b>COMUNICACIONES</b>	<b>SOLIDARIA</b>
1. Desarrollo sostenible	Proveer seguridad alimentaria para Puerto Rico	.....A REDACTAR	.....A REDACTAR	.....A REDACTAR	.....A REDACTAR
2. Democracia participativa					
3. Transparencia					
4. Solidaridad					
5. Justicia					
6. Felicidad					

La próxima gráfica ilustra la etapa de correlación, para cada ámbito de acción, de los principios estratégicos con las metas generales, las metas específicas y luego con los objetivos y acciones elaboradas. El reto en esta etapa es cómo articulamos, enriquecemos o evaluamos cada meta general, meta específica, objetivo y acción para que incluya o que sea cónsona con cada principio estratégico.

PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS	EVALUACIÓN DE METAS, OBJETIVOS, ACCIONES POR ÁMBITO DE ACCIÓN EN RELACIÓN A CADA PRINCIPIO ESTRATÉGICO				
	AMBIENTE	SOCIEDAD	ECONOMIA	GOBIERNO	CIUDADANO
Desarrollo sostenible	¿Lo propuesto es cónsono con y promueve que Puerto Rico sea sostenible? ¿Propone desarrollo en vez de crecimiento? ¿Abona a la reducción de la huella ecológica?				
Democracia Participativa	¿Lo propuesto promueve o es resultado de un proceso democrático y participativo?				
Transparencia	¿Lo propuesto se presenta, promueve o es resultado de un proceso realizado con transparencia?				
Solidaridad	¿Lo propuesto es cónsono o promueve la solidaridad y hace prevalecer la equidad?				
Justicia	¿Lo propuesto promueve la justicia y la equidad o es resultado de un proceso justo y equitativo?				
Felicidad	¿Lo propuesto es cónsono o promueve la felicidad de los ciudadanos?				

A modo de ejemplo, la tercera gráfica ilustra la etapa de evaluación con indicadores apropiados, pero solamente para el principio de sostenibilidad.

PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS	ÁMBITOS DE ACCIÓN				
	AMBIENTE	SOCIEDAD	ECONOMIA	GOBIERNO	CIUDADANO
	Indicadores para evaluar metas, objetivos, acciones en relación a cada principio.				
Desarrollo sostenible	Ejemplo de indicador : HUELLA ECOLÓGICA	Ejemplo de indicador: ÍNDICE DE FELICIDAD NACIONAL BRUTA	Ejemplo de indicador: ÍNDICE DE BIENESTAR ECONÓMICO SOSTENIBLE	Ejemplo de indicador: Efectividad gubernamental	Ejemplo de indicador: Voz y responsabilidad

## **F**ORMULANDO EL MARCO DE LA ACCIÓN

La semilla de futuro que se articula en la Visión tiene que sembrarse en terreno fértil. Tanto el proceso a través del cual se genera el Plan, como el ambiente social e institucional en que se implanta, deben cumplir ciertas condiciones. La sinergia que crea la confianza, unida a una Visión de País clara y compartida como norte y dirección, es un aspecto crítico para generar un ambiente social nutricional. Por su parte, el ambiente institucional debe viabilizar la



participación efectiva en la toma de decisiones públicas de los ciudadanos, comunidades, organizaciones, entidades, instituciones y grupos de interés que no forman parte de las estructuras gubernamentales. Dentro de la estructura gubernamental, también debe viabilizar la participación efectiva de las instancias locales y municipales en esa toma de decisiones. Además, se plantea la necesidad de un nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras que, a la vez que permita una acción gubernamental fundamentada en una democracia con participación equilibrada de la diversidad de sectores sociales, también conduzca a una gestión de lo público efectiva y eficiente, que esté dirigida al bien común y sobre todo, a garantizar la sostenibilidad.

Los que visionan, asumen la de toma de decisiones colectivas, implantan proyectos, establecen empresas sociales y económicas son personas en interacción con otras personas. Cambiar los resultados de nuestro quehacer colectivo requiere provocar transformaciones en nuestra manera de actuar y esto conlleva necesariamente cambios en actitudes y formas de pensar. Esta sección también pretende añadir a la discusión pública que ya existe sobre este particular, unos elementos que se consideraron cruciales para forjar una ciudadanía compatible con el Puerto Rico que describe la Visión.

Estos temas normalmente no se analizan con la profundidad necesaria. Ello ha incidido en las dificultades que el país ha experimentado en alcanzar sus metas de desarrollo. Los mismos se discuten en este documento con el propósito de fomentar la elaboración de un plan estratégico participativo y un diseño de implantación que incluya planteamientos sobre cómo alcanzar un "Nosotros" con la dimensión holística y el capital social que los tiempos exigen. El mismo debe incluir también medidas para fortalecer el poder ciudadano, de manera que se garantice una

democracia participativa consolidada y una gobernanza eficiente, efectiva y justa.

## LA DIMENSIÓN HOLÍSTICA Y LA EDUCACIÓN

Requerimos de procesos de planificación participativa y de educación que forjen un ciudadano con enfoque holístico, un ciudadano que se piense integrante de un todo interrelacionado e interdependiente y que tome acciones basadas en esta forma holística de pensar. El punto de partida debe ser ver y entender el cuadro más grande, el universo, el planeta como un todo. El nuevo paradigma es uno holístico, que requiere entender la realidad en términos de un todo integrado. Desde esa perspectiva se ve a los sistemas del universo, y a los de nuestro país en una forma interconectada, funcionando en forma integral o no separable. Ese punto de vista de un todo interrelacionado aplica a cualquier contexto o sistema (un árbol, un cuerpo humano, un sistema ecológico, una sociedad, un planeta.)

Es bajo una lupa holística que se puede entender cómo todas las decisiones tomadas en un ambiente u otro afectan las decisiones tomadas en otro lugar. El nuevo paradigma requiere de un proceso educativo que tenga como eje central un enfoque integral, holístico y de sistemas en el cual los seres humanos aprendamos como funcionar (interactuar) con el mundo de la naturaleza. Se refiere a la educación en su concepto más abarcador como un proceso de aprendizaje y comprensivo por medio de la experiencia de nuestras vidas en todas las dimensiones.

La meta de la educación holística es fortalecer y desarrollar a los seres humanos a todos los niveles, edades y espacios geográficos para que seamos portavoces, guardianes y fiduciarios de la protección y utilización de la naturaleza para su sostén y disfrute y a la vez lograr una calidad de vida en los otros ámbitos. Habrá que crear, para ello, un programa de educación masiva en todas las instituciones formales e informales del país para instruir educar a todos los ciudadanos sobre los valores y leyes naturales y su relación con los otros ámbitos propuestos en este Plan.

Este nuevo enfoque educativo requiere que el educando y educador interactúen en un plano de igualdad y en un ambiente de comunidad de aprendizaje mutua con la reflexión como norte de la acción. Es una educación liberadora basada en los postulados científicos y en las corrientes pedagógicas de avanzada donde el educador es sujeto de su propia acción y no objeto pasivo, conforme lo plantean

Paulo Freire, Ivan Illich, Everett Reimer y otros educadores en sus escritos. La educación a la que aspiramos es una que fomente la autoestima de la persona y le capacite para integrarse efectivamente en la vida democrática a todos los niveles, desde la escuela y la comunidad, mediante la participación en las aulas en un ambiente libre de prejuicios. Este enfoque aspira a que tanto los niños como los jóvenes participen de una educación no limitada a las áreas sustantivas tradicionales como las ciencias y matemáticas, lenguajes y otras destrezas básicas para el ejercicio de las profesiones y oficios, sino que incluya las destrezas de sana convivencia social, el respeto y los principios de solidaridad, donde se aprecie la cultura puertorriqueña.

Es una educación que invita a la reflexión sobre la acción necesaria de los ciudadanos para llevar una vida de calidad, basada en unos comportamientos que no incurran en un consumo desenfrenado de los recursos del planeta. En otras palabras, es una educación, que capacite al ciudadano para exigir una buena gobernanza a los dirigentes políticos porque se les ha capacitado para ello.

Las diferentes instituciones de la sociedad civil y del sector sin fines de lucro tendrán la prerrogativa de elaborar currículos específicos para este propósito, según la visión y misión de país consensuada, y según sus propias visiones y misiones. Entendemos que esto puede ser por áreas geográficas tales como: por barrio, por comunidades/vecindarios como el G-8 del Distrito del Caño Martín Peña, como por barrio, por regiones, así como por las cuencas hidrográficas: o bien por organizaciones ya existentes como los Ciudadanos del Karso y los de la Coalición Corredor del Noreste. También podría ser por área de interés a nivel isla de Puerto Rico, así como por agrupaciones profesionales como la Sociedad Puertorriqueña de Planificación (SPP) y otras como la Fundación Agenda Ciudadana.

La meta de la educación holística es fortalecer y desarrollar a los seres humanos a todos los niveles, edades y espacios geográficos para que seamos portavoces, guardianes y fiduciarios de la protección y utilización de la naturaleza para su sostén y disfrute y a la vez lograr una calidad de vida en los otros ámbitos. Habrá que crear, para ello, un programa de educación masiva en todas las instituciones formales e informales del país para instruir educar a todos los ciudadanos sobre los valores y leyes naturales y su relación con los otros ámbitos propuestos en este Plan.

## EL CAPITAL SOCIAL



### Capital Social

El ambiente social, incluido en éste la educación holística, debe promover el desarrollo de la confianza, la capacidad para trabajar juntos y las destrezas para crear redes de intercambio y coordinación. También debe fomentar las capacidades necesarias para alcanzar acuerdos vinculantes y resultados mutuamente satisfactorios. Estas características de la sociedad han sido analizadas en los últimos años bajo el término de “capital social”. Este se ha transformado en uno de los temas sobre los que más se investiga, escribe y trabaja en el ámbito internacional en este momento, al comprobarse sus impactos positivos en la implantación de estrategias de desarrollo social, económico y político.

### Definición del término

El concepto de capital social se refiere al conjunto de normas de confianza, valores, actitudes y redes entre personas e instituciones de una comunidad que define el grado de interrelación entre los diferentes actores sociales y facilita acciones colectivas y de cooperación.<sup>16</sup> Ha sido definido como el “pegamento” que mantiene la cohesión social. A comienzos de los años noventa, Robert Putnam (1993), en su estudio comparativo del desarrollo del norte y el sur de Italia, concluyó que el mejor desempeño tanto económico como político del norte de Italia se debía a su superior capital social: al mayor grado de confianza entre sus ciudadanos y a la densidad más elevada de redes y relaciones entre éstas.<sup>17</sup>

### Tipos de capital social

**Puente:** Entre miembros de un mismo grupo

**Enlace:** Entre miembros de grupos distintos

**Acceso:** Entre miembros con distintas cuotas de poder

Hay tres tipos o manifestaciones del capital social. El capital social de enlace se refiere al que establece la norma y facilita las relaciones entre los miembros de un mismo grupo o comunidad. El capital social de puente es el que permite las relaciones con los miembros de otros grupos, son relaciones con “el otro”, con el que es distinto. La existencia del mismo es esencial para la creación de redes más allá de los grupos inmediatos y cerrados; sea esta inmediatez dictada tanto por la proximidad

<sup>16</sup> Definición de capital social tomada del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>17</sup> Robert Putnam, Roberto Leonardi y Raffella Nanetti, **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**, Princeton University Press, 1993.

geográfica como por intereses comunes. Sin capital social de puente no puede haber convocatoria social amplia y mucho menos la sociedad inclusiva y respetuosa de la diversidad que requiere el desarrollo sostenible.

Finalmente muchos autores reconocen una tercera clase de capital social, el de acceso. Este se define como el que permite que los diferentes grupos accedan a los espacios y actores sociales con recursos y poder para facilitar proyectos y, sobre todo, cambios sociales. Este último es necesario en tanto que persistan en la sociedad actores con diferentes cuotas de poder e influencia.

### **Capital social en relación al desarrollo sostenible**

El capital social, aunque puede ir cambiando paulatinamente, es lo suficientemente constante como para ser utilizado como recurso para enriquecer la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, aun en el largo plazo. “(El Capital Social es) un activo intangible que se manifiesta en la capacidad de confianza, valores cívicos y asociatividad que pueda lograr la sociedad... Estos aspectos tienen un peso significativo en las posibilidades de desarrollo de los países, en tanto son una suerte de permeabilizador, una amalgama, de todas las actividades económicas y sociales. Los primeros estudios econométricos al respecto, demuestran la existencia de correlación entre, por ejemplo, la capacidad de cooperación y asociatividad de una comunidad y su bienestar. A mayor asociatividad, mayor es el potencial de crecimiento económico que puede alcanzar una determinada sociedad.”<sup>18</sup> (Covarrubias y Kliksberg, 2001)

Por otra parte, un estudio chileno sobre el capital social ratifica que “el significado político del capital social radicaría en su aportación a la base social de la democracia.” De acuerdo a dicho estudio, “la mayor disposición de capital social (formal e informal) está asociada a una mayor confianza en poder incidir sobre la marcha del país y también a una mayor participación democrática. Otra correlación significativa dice: quienes poseen capital social tienden a manifestar una menor desafección política y exhibir una mayor confianza en las instituciones. En resumidas cuentas, una presencia vigorosa de capital social podría significar el fortalecimiento de la democracia.”<sup>19</sup> Además, el incremento de la confianza, la interacción social y la cooperación facilitan alcanzar acuerdos vinculantes y resultados mutuamente satisfactorios. Estos elementos del capital social permiten

---

<sup>18</sup> Covarrubias M., Isaías, **Bernardo Kliksberg, El Capital Social**, Caracas: Editorial Panapo, 2001. <http://www.ucla.edu.ve/dac/compendium/compendium8/capital.htm>

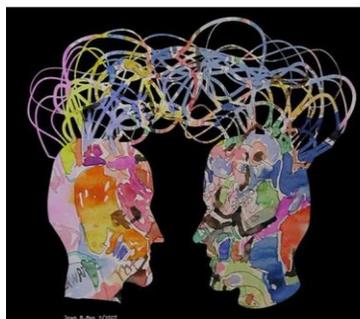
<sup>19</sup> Lechner, N., **¿Cómo construimos un Nosotros?** [http://www.desarrollohumano.cl/pdf/red\\_v/como.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/red_v/como.pdf)

alcanzar decisiones y acciones colectivas y disminuyen el comportamiento oportunista de los miembros de una comunidad.<sup>20</sup>

En sus aspectos negativos, el capital social puede ser utilizado para crear comportamientos antisociales y consolidar subculturas criminales. También puede afianzar la diferenciación y el aislamiento social en sectores poblacionales, sobre todo cuando hay mucho capital de enlace y poco capital de puente y de acceso.

### Impactos sobre el capital social

Los esfuerzos para fortalecer y consolidar el capital social tienen que tomar en cuenta el impacto de las transformaciones, sobre todo las relacionadas con la globalización, que se manifiestan en nuestra convivencia. Un capital social denso, de acuerdo al Dr. Norbert Lechner<sup>21</sup>, "...presupone un imaginario fuerte del "Nosotros". Dicho en otras palabras, no es fácil que las personas establezcan



"Toda sociedad se reconoce a si misma por medio de un imaginario colectivo. Sólo mediante esa instancia proyectada fuera de si, una sociedad puede constituirse en tanto orden colectivo."

Dr. Norbert Lechner, Destacado investigador, politólogo y abogado

relaciones de confianza y cooperación social si no visualizan que comparten algo común entre ellos." De acuerdo a su análisis, una imagen débil del Nosotros está vinculada a los cambios drásticos en nuestro modo de vida. "Podemos hablar de un cambio cultural,

entendiendo por cultura las «maneras de vivir juntos» (UNESCO 1997). ... Se trata de cambios sigilosos y casi imperceptibles en la vida cotidiana, pero que a lo largo de tres, cuatro lustros terminan por cambiar profundamente la vida social. Consecuencia de esa transformación de nuestro modo de convivir, tienden a perder credibilidad los imaginarios colectivos<sup>22</sup>, incluyendo a la democracia, que daban sentido a la convivencia."<sup>23</sup>

Subraya dos transformaciones culturales. "Por una parte, han cambiado las experiencias que hace la gente de la convivencia social. (La gente) tiende a establecer relaciones sociales más flexibles y, por tanto, a generar (un entramado)

<sup>20</sup> <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc196/P-Lopez.pdf>

<sup>21</sup> Lechner fue Director de FLACSO Chile desde 1988 hasta 1994. Luego formar parte del equipo investigador de Desarrollo Humano Chile del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

<sup>22</sup> Sinónimo de mentalidad, cosmovisión, conciencia colectiva o ideología

<sup>23</sup> Lechner, N., **¿Cómo construimos un Nosotros?** [http://www.desarrollohumano.cl/pdf/red\\_v/como.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/red_v/como.pdf)

social más tenue y frágil...Por otra parte, han cambiado las representaciones que la gente suele hacerse de la sociedad. Antaño, ella se imaginaba a la sociedad como un cuerpo coherente y cohesivo. En comparación con entonces, ahora siente que “todo es posible y nada es seguro”. Nadie y nada le ofrece una idea verosímil de la totalidad social. Y, sin ese marco de referencia, no es fácil sentirse parte de un sujeto colectivo.”

Otra fuente de transformación que destacamos, se relaciona a nuestra transición de una sociedad de trabajo a una sociedad de consumo. La cultura de consumo tiene profundos impactos sobre los estilos de convivencia, de acuerdo a Lechner. Este señala que hemos pasado de una acción colectiva, propia del mundo productivo, a la estrategia individual típica de la cultura de consumo con múltiples consecuencias sobre la convivencia. “El consumo modifica el horizonte espacial. En la sociedad industrial, el trabajador está ligado a un lugar relativamente fijo y, por ende, inserto en relaciones sociales duraderas. Ese anclaje local facilita experiencias colectivas. El consumidor, en cambio, está inmerso en el flujo de bienes, nacionales e importados, que no están limitados por su ubicación territorial. Se amplía el horizonte espacial a la vez que se diluye el horizonte temporal. El consumo introduce otra temporalidad. En tanto que el trabajo requiere una planificación del tiempo en relación a la meta proyectada, el consumo vive al instante. Las gratificaciones diferidas al futuro son reemplazadas por la satisfacción instantánea del deseo. Predomina el afán de una vivencia directa e inmediata. El consumo contribuye pues a la aceleración del tiempo y un creciente “presentismo” a la vez que dificulta procesos de aprendizaje y maduración.” Finalmente, Lechner señala que otro impacto de la cultura del consumo es que la conducta social ya no se orienta tanto por una ética del trabajo (que valora la vocación, la autodisciplina y la gratificación diferida).<sup>24</sup>

Se han realizado ya investigaciones dirigidas a enfrentar el debilitamiento del capital social en nuestras sociedades globalizadas. “Los resultados de los estudios empíricos proponen la instrumentación de programas con efectos en la confianza interpersonal e institucional, a través del fomento a la participación en asociaciones civiles y estrategias de fortalecimiento de las personas en círculos cercanos, como vecinos, jefes y parientes. También sugieren políticas públicas que incluyan la promoción y el apoyo a procesos de participación ciudadana y asociación de las personas en el ámbito local y en su ambiente cotidiano, acciones

---

<sup>24</sup> op. cit.

encaminadas a la generación de espacios públicos que fomenten la interacción de los ciudadanos en la comunidad, el vecindario y con sus amistades."<sup>25</sup>

### **El capital social en Puerto Rico**

En el caso de Puerto Rico, de acuerdo a Ramón Daubón y Alfredo Carrasquillo en su libro *Capital Social* <sup>26</sup>, se dificulta la realización de transacciones, acuerdos y alianzas debido a que hay una reducida aceptación de las normas compartidas, haciendo más impredecible el comportamiento público. Señala Carrasquillo que: "(Una) situación similar se constata en comunidades divididas que, ante una amenaza ambiental – el establecimiento de una empresa y el inicio de un proyecto que implica peligro ambiental - , se unen para luchar contra ese enemigo y esa amenaza. Se construye capital social, se genera una cohesión social coyuntural poderosa, sin lugar a dudas. Pero cuando la inyección de entusiasmo provista por la amenaza desaparece, la cohesión coyuntural pierde fuerza y reaparecen muchas de las tensiones comunitarias previas." <sup>27</sup> Concluyen que de los tres tipos de capital social, necesitamos fortalecer sobre todo, el capital de puente y el de acceso, además de dar continuidad a esfuerzos iniciados.

Ya en el 2002, el Dr. Elías Gutiérrez señalaba en su libro *El Futuro Sobre el Tapete: tres escenarios y una provocación*, publicado por el Centro de Investigación y Política Pública, que "la sociedad puertorriqueña ha sufrido un serio revés en su capacidad para "acumular" capital social. La pérdida de ese elemento crucial para la viabilidad del colectivo ahonda la trampa en que muchos perciben al país. El desarrollo de una sociedad civil comprometida con la acción se ha planteado como la avenida que podría llevar a una mejor calidad de vida y a la resolución de muchos problemas. Problemas que resultan difíciles, o imposibles, de resolver por medio de las estructuras tradicionales. Es probable que la sociedad civil pueda incrementar su potencial. Especialmente, si la ciudadanía cobrara conciencia de la imperiosa necesidad de su participación educada e inteligente en los procesos de decisión colectiva."<sup>28</sup>

En Puerto Rico ya hemos tenido experiencias muy positivas con estrategias dirigidas a fomentar el fortalecimiento del capital social. La Dra. Marcia Rivera junto al Dr.

---

<sup>25</sup> López-Rodríguez, Patricia, **El capital social en el fortalecimiento de la política social**, <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc196/P-Lopez.pdf>

<sup>26</sup> Daubón, Ramón E., Carrasquillo, Alfredo, **Capital Social**, Editorial Tal Cual, Centro de Investigación y Política Pública, Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón, 2002

<sup>27</sup> Ibid; pagina 115

<sup>28</sup> <http://graduados.uprrp.edu/planificacion/facultad/elias-gutierrez/ERGFUTTA.pdf>

Bernardo Kliksberg analizaron los resultados del Proyecto de Comunidades Especiales.<sup>29</sup> Encontraron que el mismo comenzó a potenciar la generación de un valioso capital social en las comunidades pobres de Puerto Rico. Constataron este hecho a través de los resultados de la evaluación de los siguientes indicadores:

- mejoramiento del clima de confianza,
- capacidad de organización comunitaria,
- desarrollo de liderazgo,
- participación ciudadana,
- confianza en los líderes,
- afirmación de autoestima y sentido de apoderamiento por parte de líderes y residentes,
- reafirmación de la identidad colectiva.

Actualmente proliferan en el país proyectos que están logrando grandes avances en el fortalecimiento de nuestro capital social, particularmente de los tipos que más necesitamos aumentar que son los de puente y acceso, según señalan Carrasquillo y Daubón. Al lector interesado lo estimulamos a que analice las experiencias del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, el Junte de Lloréns Torres, Iniciativa de Eco-Desarrollo Bahía de Jobos, Inc. (IDEBAJO), los programas de fomento de iniciativas comunitarias de los municipios de Caguas y Carolina, entre muchas otras que florecen en el país. La Fundación Agenda Ciudadana, por otra parte, es un ejemplo de una iniciativa que busca crear capital de acceso.

## **PODER CIUDADANO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:**

La exitosa elaboración y posterior implantación de un plan participativo como el que propone este documento, está fundamentada en el equilibrio entre los poderes de la sociedad, especialmente entre el poder ciudadano y el poder público. Este equilibrio es clave para viabilizar que la voluntad del pueblo esté representada en las acciones del gobierno.

### **EL PODER CIUDADANO**

Desde el principio de la humanidad el ser humano ha ejercido poder individual y colectivo para satisfacer sus necesidades básicas. Este poder es inherente a su

---

<sup>29</sup> Kliksberg, Bernardo, Rivera, Marcia, **El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico**, 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO; San José: Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico, Unesco, 2007. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/secret/capital/>

propia naturaleza y se ha manifestado en forma organizada para sobrevivir a los excesos de poder de monarcas, dictadores, gobiernos totalitarios y también de los gobernantes llamados democráticos. Conforma "la voluntad del pueblo," que en nuestra Constitución se consagra como "la fuente del poder público".

El concepto de poder ciudadano se entrelaza y a menudo se usa indistintamente con el de democracia y su vertiente participativa o con el de participación ciudadana. La participación ciudadana es la plena manifestación del poder ciudadano e indispensable para los principios de democracia participativa y la gobernanza democrática que promueve este trabajo. Definimos la participación ciudadana como un proceso mediante el cual, el ciudadano que no es electo a posiciones del gobierno, se integra en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afectan su vida, sean estos de carácter ambiental, político, económico, social o cultural, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la que se desenvuelve.

**DECLARAMOS:**

.....

***Que entendemos por sistema democrático aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas;***

.....

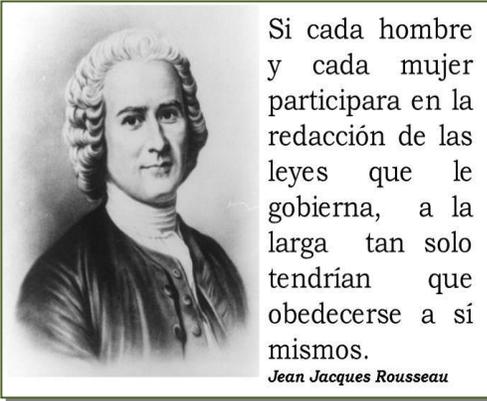
**CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO, Preámbulo**

## **EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO**

Desde los orígenes de la democracia hasta la época moderna han sido muchos los países que han abrazado este sistema de gobierno, al que hemos venido a conocer como " del pueblo, por el pueblo y para el pueblo."<sup>30</sup> Esta interpretación aún se refleja en la mayoría de las constituciones de los países modernos. Repasar los derechos o atributos de este sistema de gobernar, nos ayuda a valorar el significado de la democracia en nuestra vida individual y colectiva. Entre estos atributos se incluyen:

- Estado de derecho
- División de poderes
- Elecciones libres y justas
- Pluralidad de partidos políticos

<sup>30</sup> Abraham Lincoln, **The Gettysburg Address**, 19 de noviembre de 1863



Si cada hombre y cada mujer participara en la redacción de las leyes que le gobiernan, a la larga tan solo tendrían que obedecerse a sí mismos.

*Jean Jacques Rousseau*

- Alternancia en el poder
- Libertad de expresión, libertad de prensa
- Libre asociación de los ciudadanos
- Vigencia y respeto por los derechos humanos

Estos derechos fueron conquistados tras múltiples luchas durante la historia moderna de la democracia. Muchas de estas luchas

requirieron gran valor y sacrificios personales y colectivos. La revolución francesa y la estadounidense han dejado firmemente arraigado un principio sencillo: que el fundamento en el que se basa cualquier legislación y ejercicio del poder ejecutivo debe ser la voluntad de las personas. Este principio ha servido de inspiración y esperanza a muchas luchas, desde guerras mundiales hasta las armadas con la antorcha de la paz, como las protagonizadas por Mahatma Gandhi, Martin Luther King y Nelson Mandela.

Los atributos descritos anteriormente definen lo que se ha venido a conocer como democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos deben poder participar en su gobierno de forma indirecta a través de sus representantes electos, y de forma directa a través de votaciones populares sobre cuestiones fundamentales.

Aunque cada día son más los países que impulsan los mecanismos de democracia directa o participativa, una de las conclusiones claves de los trabajos de investigación de la Fundación Verde Europea confirma que “la democracia directa moderna, a diferencia de las formas antiguas y medievales<sup>31</sup>, es parte integrante del gobierno representativo. Es más, las disposiciones y prácticas

---

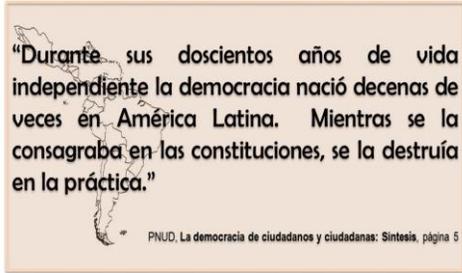
<sup>31</sup> La democracia participativa o directa se distingue a su vez entre la pre-moderna y la moderna. La democracia directa pre moderna nació en la Antigua Atenas con la adopción de la democracia asamblearia clásica, donde los votantes ejercían sus derechos políticos en una asamblea. La democracia suiza con su histórico sistema de cantones es la que más se acerca a la democracia directa pre moderna. Suiza constituye un caso único, ya que tuvo la oportunidad privilegiada de democratizar su sistema democrático durante más de un siglo, al no participar en ninguna guerra externa o interna y al no contar con ningún líder antidemocrático que cambiara radicalmente los principales logros de la soberanía popular. (Instituto para la Iniciativa y Referéndum Europa y Green Europea Fundación, Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea, Autor Principal Bruno Amufan, 2010 Pág. 27)

democráticas directas han pasado a ser cada vez más necesarias para el gobierno representativo."<sup>32</sup>

## Retos y Oportunidades de la Democracia

A pesar de que muchos países cuentan con un sistema democrático, la ciudadanía no está contenta con la carencia de derechos políticos y las decisiones negativas que toman sus representantes. Esto puede explicar en parte el descenso de participación en las elecciones democráticas de muchos países, incluido a Puerto Rico. Aún las democracias maduras, en la actualidad, se han convertido en democracias un poco cansadas con necesidad de renovación.<sup>33</sup>

El surgimiento de la democracia directa o participativa es para muchos, la respuesta a los desafíos que presenta en la práctica la democracia representativa. Si antes la sociedad sólo exigía que su voto contara, ahora demandan más "bienes" asociados, como el bienestar social y una mayor influencia en la definición de políticas públicas. La democracia participativa no sólo implica la participación de la sociedad a través del voto, sino que introduce otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno.<sup>34</sup>



"Durante sus doscientos años de vida independiente la democracia nació decenas de veces en América Latina. Mientras se la consagraba en las constituciones, se la destruía en la práctica."

PNUD, La democracia de ciudadanos y ciudadanas: Síntesis, página 5

Kofi Annan, ex - Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha expresado que "la democratización verdadera es algo más que las elecciones"<sup>35</sup>, es decir, que las elecciones por sí mismas no garantizan la democracia, sino que son parte de un proceso más amplio. La ONU, a través de su Comisión de Derechos Humanos, publicó su lista de derechos democráticos, entre los cuales está el derecho al voto, pero también el derecho a recibir y difundir información, el derecho a la participación política, y el derecho a tener un gobierno transparente, entre otros.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Instituto para la Iniciativa y Referéndum Europa y Green Europea Fundación, Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea, Autor Principal Bruno Amufan, 2010

<sup>33</sup> op.cit.

<sup>34</sup> PNUD, **Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**, 2004, p. 44 y 54

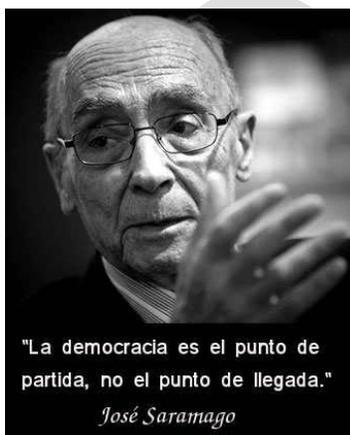
<sup>35</sup> Kofi Annan, según citado en "Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", 2004, p. 47.

<sup>36</sup> Citado en el Informe de la Comisión de Participación Ciudadana, Cámara de Diputados de México.  
[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_pciudadana.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm)

En los últimos 25 años, la democracia participativa ha experimentado un gran desarrollo. En la actualidad, muchos países cuentan con formas de participación democrática directa a escala nacional, regional o local. Todos estos avances son importantes para fortalecer la democracia. Sin embargo, muchos piensan que ampliar este tipo de democracia sería muy difícil. Algunos de los planteamientos incluyen que: el gran número de votantes dificultaría la constante consulta, desaparecerían los responsables de las consecuencias de una mala decisión, el balance constitucional y la manipulación de información para favorecer los intereses de los que más dinero tienen, y otros. Pero, los que abogan por la democracia participativa continúan planteando que las fuerzas que pretenden mantener la democracia moderna como una forma meramente indirecta, siguen tratando de dominar la toma de decisiones de los ciudadanos.



Esta controversia ha dado paso a otra propuesta, la democracia semi-directa, que combina la base de la democracia representativa con algunos mecanismos de la democracia directa. Esta abraza la iniciativa popular y el referendo como



mecanismos de votación popular. "Sin renunciar a los grandes logros de la democracia representativa, profundizar en la democracia local – refiriéndose a los municipios o ciudades – implica profundizar en los mecanismos de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en los asuntos públicos haciendo hincapié en la rendición de cuentas entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado."<sup>37</sup>

Naciones Unidas también nos hace reflexionar al afirmar que "la democracia no se mantendrá ni expandirá de

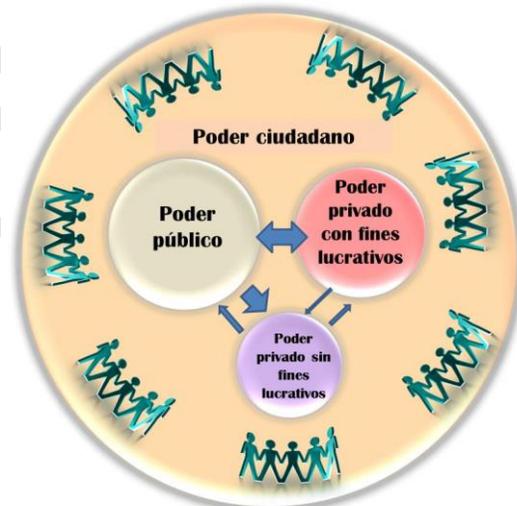
<sup>37</sup> Jordi Peris Blanes, Míriam Acebillo Baqué, Carola Calabuig Tormo, **La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local**, Universidad Politécnica de Valencia.

modo espontáneo, ya que es siempre una obra en construcción que requiere la voluntad de todos los ciudadanos, modelaje por parte del liderazgo político y apoyo popular.<sup>38</sup>

Los retos que se presentan ahora y en el futuro deben tomarse en consideración, pero no deben ser impedimento para que todos los poderes en Puerto Rico dialoguen sobre este tema. Este es un proceso demasiado importante para sacrificarlo por imposiciones arbitrarias de tiempo o partidismo político, sino que debe ser caracterizado por un análisis profundo, el diálogo sostenido, una amplia participación y educación holística de los ciudadanos.

### Actores claves en el ejercicio del poder ciudadano en una democracia

El ciudadano es el único que tiene poderes políticos en la democracia. Sin embargo, el poder de los otros actores claves en los espacios de poder de la sociedad, es de tal magnitud que le deja al ciudadano sólo cuotas de poder. En la ilustración se pueden visualizar tres espacios de poder que interactúan con el poder ciudadano. Estos poderes son el poder público, el poder privado lucrativo y el poder privado no lucrativo.



#### — Poder público

A medida que el poder público sea legitimado no solo por la votación popular en cada elección sino por el consenso social, mayores serán las posibilidades de viabilizar un plan para el desarrollo sostenible. En este proceso es importante que los actores que intervienen en el espacio ocupado por el gobierno entiendan las fuerzas que trabajan a favor de la sostenibilidad y las que se mueven para detener las acciones de los actores del poder público que actúan en su contra.

Los actores que interactúan en este espacio incluye a los representantes electos por los ciudadanos para las posiciones de legislador, Gobernador, Comisionado Residentes, Alcaldes, Asambleas Municipales y en caso de existir, organismos regionales y/ o sub-municipales.

<sup>38</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **Democracia en América Latina**, ONU

Para que estos actores se comuniquen efectivamente con su respectiva circunscripción<sup>39</sup>, incluyendo a los representantes de los otros poderes, es necesario contar con legislación que institucionalice la participación ciudadana y obligue al poder público a cumplir con estándares de transparencia.

Por otro lado, es necesario reconocer la limitación de poderes que tienen los representantes electos en Puerto Rico. Esta limitación la analiza John Gaventa<sup>40</sup> en su ensayo sobre *Power and Powerlessness* cuando se refiere otras formas de poder que emergen de un proceso efectivo de colonización. Según Gaventa, autores de y sobre el tercer mundo describen este poder como uno que sirve para legitimar la dominancia de los colonizadores. Esta dimensión resulta relevante en el análisis del equilibrio de poderes en Puerto Rico, ya que tenemos que añadir al análisis el control que ejercen los poderes de los Estados Unidos.

#### — Poder Privado Lucrativo

El espacio que ocupan los actores del poder privado lucrativo incluye a pequeñas, medianas y grandes empresas ya sean domésticas o extranjeras. Estos actores son claves para viabilizar un plan de desarrollo sostenible para Puerto Rico, ya que sus acciones impactan, en forma positiva o negativa, la actividad productiva, el empleo, el manejo del desarrollo económico, y sobre todo, la armonía con la naturaleza, eje del desarrollo sostenible.

La cultura empresarial dominante propende a que los empresarios que se desplazan en este espacio de poder, valoricen más el maximizar sus ganancias que proteger la naturaleza para ésta y futuras generaciones. Es ampliamente conocido que gran parte de este grupo empresarial ejerce influencia sobre el sector público para adelantar sus intereses particulares.

La dominancia de esta cultura empresarial, descrita como “capitalismo salvaje” ha comenzado a ser desplazada por otros enfoques que se armonizan más con los requisitos del desarrollo sostenible. Ya hay empresarios que pueden reconciliar el éxito económico de sus empresas con el desarrollo sostenible del

<sup>39</sup> Circunscripción es la traducción para *constituency*.

<http://www.linguee.es/ingles-espanol/traduccion/constituency.html>

<sup>40</sup> Gaventa, J. **Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley**, University of Illinois Press, 1980.

país y algunos otros, ven unido su éxito directamente al desarrollo sostenible y el bienestar de la población. En Europa, por ejemplo, se destacan más de 500 empresas en 13 países, que se han unido para apoyar el movimiento de la *economía del bien común*.

La *economía del bien común*, es un modelo económico alternativo a los dos grandes modelos históricos, que son el capitalismo y la economía centralizada.

Este modelo es promovido por el economista austriaco y profesor de la Universidad de Viena, Christian Felber, quien pretende implantar y desarrollar una verdadera economía sostenible como alternativa a la dominancia de los mercados financieros. La propuesta de Felber plantea que el objetivo de la economía es la satisfacción de las necesidades, la elevación de la calidad de vida y la creación del mayor bien común posible. Algunos de los conceptos fundamentales del modelo incluyen:



- El éxito económico no es medido por indicadores monetarios como el beneficio financiero sino con el balance del bien común (a nivel de empresas) o el producto del bien común (a nivel de sistema). El balance del bien común se convierte en el balance principal de todas las empresas. Cuanto más social, ecológica, democrática y solidaria sea la actividad mejor serán los resultados del balance del bien común.
- A la naturaleza se le concede un valor propio por lo cual no puede transformarse en propiedad privada. El uso de la tierra está condicionado a criterios ecológicos lo que terminaría con la especulación, la apropiación de grandes superficies por multinacionales u otros países y el latifundismo. En contrapartida se anula el impuesto sobre el terreno.
- El crecimiento económico deja de ser un fin. Un nuevo objetivo será la reducción de la huella ecológica de personas privadas, empresas y naciones.
- El balance financiero será el balance secundario. El balance financiero pasa de ser un fin a ser un medio. Este sirve solo para aumentar el nuevo fin empresarial: aportación al bien común. Los excedentes deberán utilizarse para inversiones con plusvalía social y ecológica.

La *economía del bien común* está creando un gran debate entre entusiastas seguidores y fuertes opositores, pero como comenta el propio portal de la economía solidaria: "no es ni el mejor de los modelos económicos, ni el final de

una historia, solo el paso siguiente hacia un futuro más sostenible, justo y democrático. Se trata de un proceso participativo, de desarrollo abierto que busca sinergia en procesos similares como economía solidaria, economía social, democracia económica... (entre otros)."<sup>41</sup>

#### — El poder privado no lucrativo

En este espacio de poder privado no lucrativo, se desplazan los socios, trabajadores dueños, empleados y líderes voluntarios de organizaciones formales o informales incluyendo las caritativas, culturales, religiosas, sindicatos, fundaciones, hospitales, universidades, asociaciones profesionales, empresas comunitarias y muchas otras.



Las palabras de la Ex-senadora Margarita Ostolza Bey<sup>42</sup> en el 2004, sobre el llamado tercer sector son aún relevantes: "Ese sector de las organizaciones sin fines lucrativos se ha convertido además, en escuela de ciudadanía donde grupos cada vez mayores de voluntarios, ofrecen sus servicios gratuitos y participan activamente en la realización de la obra social y económica. Estas organizaciones construyen de ese modo el tejido social, la integración humana y el capital social que representa la verdadera riqueza de un país."

El estudio más reciente sobre las organizaciones sin fines de lucro realizado por la firma Estudios Técnicos, Inc.<sup>43</sup> establece que estas organizaciones son una fuerza económica que, entre otras cosas, contribuyeron al país con:

- 5.35% del Producto Nacional Bruto de Puerto Rico en el 2007. Esto representa una proporción mayor que la contribución del sector agrícola y del sector de turismo. Si se añaden otros gastos, se calcula que el valor de estos servicios alcanzó el 8.5% del PNB.
- 229,608 empleos directos. La mediana del número de empleados por OSFL es de 12.
- 36,224 voluntarios ó  $\frac{3}{4}$  partes de las organizaciones en el estudio cuentan con una mediana de 26 voluntarios o menos.
- 800,000 beneficiarios durante 2007.

<sup>41</sup> [http://www.economiasolidaria.org/noticias/la\\_economia\\_del\\_bien\\_comun](http://www.economiasolidaria.org/noticias/la_economia_del_bien_comun)

<sup>42</sup> [http://www.economiasolidaria.org/noticias/la\\_economia\\_del\\_bien\\_comun](http://www.economiasolidaria.org/noticias/la_economia_del_bien_comun)

<sup>43</sup> Información tomada de: Villamil, José Joaquín, "La Economía Solidaria...una sola economía", presentación del 4 de junio de 2010.

- 6,378 organizaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios en Puerto Rico.

En este espacio interactúan también empresas comunitarias, que impulsan la economía solidaria. Entre estas empresas se encuentran las cooperativas, mutualidades, sociedades laborales, corporaciones especiales propiedad de trabajadores y otras organizaciones de base comunitaria. Según José Joaquín Villamil, estas empresas son parte de la ruta hacia el desarrollo que impulsa la economía solidaria y que se caracteriza por:

- Énfasis en generar empleos
- Orientada a Mercados Locales
- Empresas Productivas
- Integra lo social y lo económico
- Promueve la estabilidad social
- Se fundamenta en la colaboración
- La empresa integra objetivos externos ( la eficiencia del sistema socio –económico)

“Nos parece que la nueva economía debe tener al ser humano como centro de su actividad, y por esto, toda actividad económica debería estar guiada por principios democráticos. Es importante que el desarrollo económico salga de la misma gente a partir de sus realidades, necesidades, posibilidades y recursos, y que no sea impuesto por agentes externos que no tienen el bienestar y dignidad del ser humano como parámetro.



Además, ese desarrollo económico debería buscar más la complementariedad y menos la competencia. Debe buscar cubrir las necesidades humanas tomando en cuenta que los recursos son finitos, o sea que se acaban y solo se le puede dar un uso a la vez. Lo que producimos, consumimos y usamos es algo que está dejando de usar o comer alguien más y que posiblemente no esté disponible para generaciones futuras. ...Creemos, como resultado de nuestra práctica, que el desarrollo de una nueva sociedad solo es posible si la gente tiene la oportunidad de organizarse desde sus necesidades más básicas, con autonomía y plena participación en todo el proceso.”

NELSON SANTOS, dirigente Iniciativa de Eco Desarrollo de Bahía de Jobs (IDEBAJO), según citado por 80 grados.net  
<http://www.80grados.net/la-solidaridad-como-base-para-la-transformacion-comunitaria/>

Del análisis de estas características se desprende que las empresas comunitarias comparten valores y prácticas similares a los empresarios que forman parte de la economía del bien común promovida por Felber y que también se reflejan en las nuevas tendencias del Banco Mundial. Solamente en Europa, en el 2010, existían 2,000,000 de empresas de la economía solidaria que contribuían un 6% del empleo total. (J. Villamil)

Pero entre todas estas empresas, se destacan las del movimiento cooperativo que a nivel mundial en el 2012 contaba con mil millones de socios y cien millones de empleos o un 20% más que las compañías multinacionales. El movimiento Cooperativo en Puerto Rico también sobresale entre todas las empresas comunitarias.

El cooperativismo, conjuga en sus valores de ayuda mutua, autogestión, solidaridad y democracia, el cumplimiento de objetivos económicos y sociales, enmarcados dentro del interés por el desarrollo de la comunidad en general. Este movimiento se perfila como un modelo de desarrollo que por sus características y su propia definición se encuentra claramente inmerso dentro de una gestión y relación con el medio ambiente y todos los temas relacionados.<sup>44</sup>

El sector sin fines lucrativos es un aliado natural de la ciudadanía que aspira a transformar la democracia puertorriqueña. Aunque fortalece el capital social de enlace, en general, el sector no ha desarrollado su potencial para consolidar el capital de puente o de acceso. Muchas de estas organizaciones están limitadas en su campo de acción por los requerimientos de la exención contributiva federal, que les limita severamente la realización de actividades de cabildeo para influenciar legislación. La participación en el proceso legislativo es fundamental en alcanzar una plena democracia participativa.

### **Niveles y Mecanismos de Participación Ciudadana**

Varios autores se refieren a diferentes niveles de participación ciudadana para describir el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, incluyendo niveles extremos de muy baja o muy alta participación y varios niveles intermedios.

Es importante destacar que la baja participación ciudadana puede responder a otras causas como la enajenación de la realidad, temor a represalias, fatiga del voluntariado, inseguridad por la alta criminalidad, falta de movilidad y otras desventajas creadas por condiciones de pobreza. La existencia de instancias gubernamentales o sectores sociales con distintas cuotas de poder también impactan los niveles de participación. La siguiente tabla ilustra cómo una instancia o sector dominante en la sociedad puede ejercer su poder moldeando y limitando

#### **Cooperativismo de Puerto Rico en Cifras\***

- 479 cooperativas
- 897.000 socios (1 de 4 puertorriqueños)
- 5,651 empleados
- \$8,000 M en activos
- 17 cooperativas de vivienda poseen 4,500 unidades de vivienda
- 140 cooperativas juveniles con \$2.3 millones en ventas

\*Liga de Cooperativas, **Agenda Cooperativa de País**, 2012

<sup>44</sup> Carlos Gustavo Palacino Antia, **Cooperativismo Modelo de Equilibrio Ecológico**, informe sometido al XII Forestry Congress, 2003 Quebec City, Canada

la participación del sector subordinado, según analiza Gaventa en su libro antes citado.

### LAS DIMENSIONES DEL PODER

	Primera	Segunda	Tercera
<b>La naturaleza del poder de "A" sobre "B"</b>	"A" prevalece por medio de recursos superiores de negociación (incluyen la fuerza)	"A" construye barreras en contra de la participación de "B" en las decisiones.	Influyendo o dando forma a lo que "B" percibe como desigualdades por medio de mitos, el control de la información, ideologías.
<b>La manera en que "B" siente el poder de "A":</b>	Derrota de "B" debido a falta de recursos	No participación de "B" debido a barreras y a percibirse anticipadamente derrotado	Susceptibilidad a mitos, ideologías, legitimaciones, sentido de impotencia, falta de sentido crítico o múltiples percepciones de issues y acciones por "B" debido a como "A" influye, da forma a esas percepciones y limita la participación
<b>Emociones asociadas con la experiencia</b>	Ira	Frustración	Confusión, dudas de sí mismo, se culpa a sí mismo

Gaventa, J., *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, University of Illinois Press, 1980

Por otro lado, un alto nivel de participación ciudadana también podría surgir dentro de un clima de confrontación creado por la gravedad de los problemas que puedan causar las acciones del gobierno. Entre estos dos extremos se ubican niveles de participación intermedios que propician la planificación participativa.



Para propósitos de este trabajo identificamos los cinco niveles de participación a los que hace referencia la Agenda Local 21 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>45</sup> A continuación se describen cada uno de estos niveles y varios mecanismos de participación ciudadana que pueden impactar su relación con el poder público, especialmente en los esfuerzos conjuntos para lograr un plan participativo de desarrollo sostenible.

#### — Participación en la Información

Implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos para mantener una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno. Esta información es crucial para una

<sup>45</sup> op.cit.

participación efectiva y pre-requisito para alcanzar los otros niveles.

Incluye la distribución de hojas sueltas, boletines, comunicados de prensa, información a través de la red, visitas a representantes de gobierno y otros. Es importante destacar todas las acciones ciudadanas deben estar basadas en información veraz y objetiva antes de adoptar otros mecanismos de participación. Información incorrecta o tergiversada puede conducir a acciones que minen la confianza y resulten en pérdida de apoyo de los sectores que tratamos de involucrar.

### — Participación en la Consulta

Hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado. Es apropiada cuando se pueden ofrecer alternativas sobre lo que se va a hacer, pero no desarrollar ideas propias o colaborar en la implantación. El gobierno no está obligado a cambiar su actuación con base a estas opiniones pero esta relación ciudadano-gobierno legitima las acciones de este último.

Entre los mecanismos de consulta se incluyen los grupos focales, encuestas, foros ciudadanos, mesas multisectoriales, reuniones públicas (*town meetings*), consejos o juntas consultivas y las vistas públicas entre otros. El requerimiento de vistas públicas emana de la misma Constitución del ELA y la Ley de la Junta



de Planificación. El propósito es escuchar los puntos de vista de los diferentes deponentes en torno a legislación, política pública y otras acciones relacionadas. Estas vistas por lo general son de corta duración, y privilegian la participación de individuos, políticos o representantes de empresas y organizaciones de reconocida reputación. Sin embargo, la participación de ciudadanos particulares y comunidades poco reconocidos es mucho más difícil.

La comunicación es principalmente unidireccional, pues muchos participantes no reciben retro-alimentación adecuada sobre el tratamiento que le ha dado el gobierno a sus recomendaciones. Por lo general, prevalece el punto de vista de los representantes electos o el de los grupos que los influyen por encima del bien común.

— **Participación en la Decisión**

Implica que la sociedad cuenta con herramientas para participar en las decisiones que se tomen con respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Da a la gente el poder de decidir sin compartir por completo la responsabilidad de llevar a cabo las propuestas. Entre los mecanismos de decisión se destaca la votación popular de iniciativa y referendo. En la siguiente ilustración, la Fundación Verde Europea<sup>46</sup> distingue cinco mecanismos de votación popular que varían de acuerdo a la distribución del poder público. Aunque Los ciudadanos tienen el poder de votar en todos estos mecanismos, sólo la iniciativa popular, el referendo sobre cuestiones fundamentales y la revocación de personas le dan una mayor repartición de poder al ciudadano.<sup>47</sup>

**REPARTICIÓN DE PODER EN LA VOTACIÓN POPULAR**

Distribución de Poder	Votaciones Populares sobre Cuestiones Fundamentales	Votaciones Populares Sobre Personas
Reparto de Poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa Popular</li> <li>• Referendo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revocación</li> </ul>
Concentración de Poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones</li> </ul>

Fuente: Manual de Iniciativa y Referendo, Green European Fundación, Instituto foro Iniciativa and Referéndum, 2010

— **Iniciativa Popular**

Es un mecanismo de democracia participativa que le concede derecho al pueblo para hacer propuestas de ley al poder legislativo, bajo diferentes criterios que varían según la estructura legal de cada país. Dichas



Ciudadanos Pro Iniciativa & Referéndum  
facebook.com/cpirpr

*Un grupo de ciudadanos de Puerto Rico que busca impulsar la elevación a rango constitucional del mecanismo de Iniciativa Ciudadana.*

“Actualmente hay 28 jurisdicciones de Estados Unidos que tienen el mecanismo de iniciativa y referéndum, a saber: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Idaho, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Nuevo México, Dakota del Norte, Ohio, Oklahoma, Oregón, Dakota del Sur, Utah, Washington, Wyoming, las Islas Vírgenes estadounidenses y el Distrito de Columbia.”

<sup>46</sup> Green European Foundation, **Manual de Iniciativa y Referendo**, Institute for Initiative and Referendum, 2012.

<sup>47</sup> Desde 1898, un total de 34 estados en Estados Unidos han votado a favor de enmendar su constitución para incluir Iniciativa y Referendo, mientras que 9 han votado en contra. Según el Instituto de Iniciativa y Referendo de la Universidad de Southern California, desde el 1904 se han presentado un total de 2,421 iniciativas de las cuales un 41% han sido aprobadas. Los estados líderes en este proceso son Oregón y California.

iniciativas deberán ser avaladas por una cantidad de firmas para que puedan ser consideradas por la Legislatura. Estas iniciativas pueden versar sobre asuntos públicos, como una reforma de un estatuto o una ley o incluso una enmienda constitucional, mediante la formulación de peticiones que tienen que satisfacer ciertos requisitos predeterminados.

#### — Referendo <sup>48</sup>

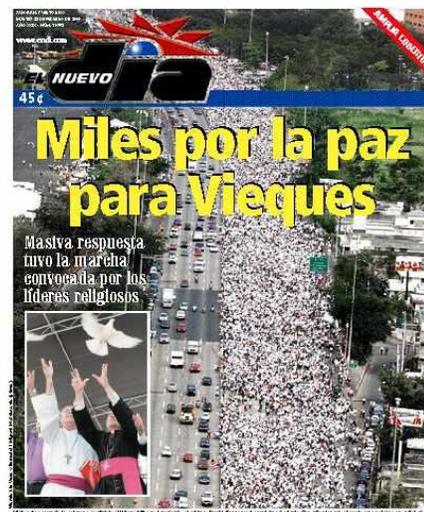
Es un procedimiento jurídico mediante el cual se convoca al pueblo a consulta para que apruebe o rechace una normativa o derogue una normativa o ley existente. Le concede el derecho al pueblo a presentar propuestas al gobierno, que puede ser nacional, regional o local.

#### — Plebiscito

Es un mecanismo de democracia representativa que consiste de una votación popular mediante la cual, el poder público consulta al electorado para que decida entre opciones y apruebe o rechace una ley o decisión de los gobernantes.

El plebiscito es una consulta pública controlada desde arriba. La autoridad pública, sea un Gobernador, o Legislatura es la que decide cuándo y sobre qué tema se pedirá al pueblo que vote o de su opinión. El voto popular en lugar de ser un elemento activo de control del procedimiento, se convierte en un medio para obtener un fin determinado por parte de una autoridad representativa.

En ausencia de mecanismos de votación popular, grupos ciudadanos han recurrido a mecanismos de confrontación o protesta para que el poder público tome conciencia sobre el impacto negativo de algunas de sus decisiones. Entre estos mecanismos se incluye huelgas, piquetes y boicots a productos o empresas. En ocasiones la gravedad de los asuntos es tal, que algunas personas optan por la desobediencia civil para confrontar las acciones del poder público. En este caso los ciudadanos utilizan tácticas que interrumpen el orden establecido



<sup>48</sup> Algunos países se refieren al referendo y plebiscito como sinónimos, pero muchas fuentes los diferencian. Los hemos descrito según lo presenta el Manual de la Green European Foundation, antes citado.

sin presentar resistencia ante las autoridades, pero a sabiendas de que pueden ser arrestados. Este mecanismo fue utilizado por muchos ciudadanos de diferentes ideologías e intereses que se identificaron con la causa de la salida de la marina de Vieques, incluyendo a legisladores de Puerto Rico y congresistas de Estados Unidos.

#### — **Participación en el Control**

Este nivel se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos lleven a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Uno de los mecanismos más populares es el de *Rendición de Cuentas*<sup>49</sup> que impulsa Naciones Unidas y sobre el que se está comenzando a hablar en Puerto Rico.

#### — **Participación en la Ejecución**

Para muchos es en este nivel donde se da la culminación el esplendor de la participación. Los diferentes intereses involucrados no solo deciden conjuntamente, sino que se asocian para su implantación. Requiere una visión compartida como la propuesta en este documento. Las acciones deben basarse en relaciones de confianza y en acuerdos básicos sobre lo que se debe hacer. Implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Entre los mecanismos de participación en la ejecución, tradicionalmente controlada por el gobierno, se encuentra la delegación de autoridad del poder público a nuevos organismos u organismos existentes. Por lo general, esta delegación requiere aprobación tanto del ejecutivo, como de los cuerpos legislativos.

En Puerto Rico recientemente se han transferido importantes recursos del gobierno y se ha delegado poder al sector privado mediante las Alianzas Público Privadas (APP). Sin embargo, muchos críticos coinciden que muchas de estas alianzas proveen más beneficios al poder privado lucrativo que a la ciudadanía general.

Sin embargo, la ciudadanía organizada ha logrado unos espacios de mayor participación en la ejecución. Un ejemplo reciente es la orden ejecutiva del Gobernador de marzo de 2013, que crea el Comité Multisectorial del Bosque

---

<sup>49</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Rio+20OpenLetterSPSignatures\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Rio+20OpenLetterSPSignatures_sp.pdf)



Para lograr los cambios cualitativos que propone este documento, esta organización no puede estar basada en decisiones apresuradas o desconectadas de otros procesos afines. Por otro lado, las consideraciones político-partidistas, aunque puedan ser bien intencionadas, no deben presionar o sustituir la participación de todos los sectores afectados por este y otros planes.

Los actores claves de los cuatro espacios geográficos, a saber, vecindario, municipio, región y nación, tienen que estar interconectados entre ellos de modo que cada espacio vaya incorporando los actores del próximo espacio, manteniendo el eslabón ciudadano y vecindario hasta el espacio nacional.

Esta organización tiene que partir de los asentamientos humanos que integran en forma holística todos los aspectos importantes para la convivencia responsable del ser humano, dentro y con la madre tierra que lo sostiene. Abraza las dimensiones social, económica y cultural y el conjunto de reglas en e interacciones en las que está centrada la gobernanza democrática.

## LA GOBERNANZA

Al ampliar la ciudadanía su ámbito de acción resulta indispensable la creación, por parte de esa misma ciudadanía, de instituciones que respondan y representen mejor el bien común, garanticen a todos el acceso a recursos, equidad en la distribución de los costos y beneficios de la actividad económica y a la propia vez sean más eficientes y efectivos. Esta nueva configuración de las relaciones de poder es, necesariamente, de abajo hacia arriba pero dentro de unos parámetros, acuerdos y visión de país adoptados en un Plan Estratégico y Participativo para el Desarrollo Sostenible de Puerto Rico, que articula el Proyecto de País consensuado. Las maneras en que se configuran estas nuevas relaciones de poder se analizan bajo el concepto de gobernanza.

**LA GOBERNANZA  
DEMOCRÁTICA:  
Gobernar con la  
gente en lugar  
de para la gente.**



*William Miranda  
Marín  
1940-2010*



El cambio en las relaciones de poder que conlleva el apoderamiento ciudadano, requiere que la visión, las definiciones de estrategias, metas, objetivos y las decisiones entre alternativas de acción, intrínsecas al proceso estratégico y participativo de planificación del desarrollo sostenible, sean realmente objeto de negociación y acuerdo entre los actores sociales. . En otras palabras, requiere una

nueva manera o modelo para la toma democrática de decisiones en el ámbito público.

La gobernanza se propone como el paradigma de gestión pública para el siglo 21, que potenciará las transformaciones necesarias que nos permitan enfrentar los desafíos sociales y económicos de hoy. “La crisis y el colapso económico y fiscal que han experimentado los países a nivel mundial en la última década han puesto de manifiesto la incapacidad de los gobiernos de impulsar y mantener el desarrollo sostenido, la competitividad económica de los países y el bienestar de los ciudadanos.” (Torres de Durand, 2013) <sup>50</sup>

## Definiciones

De acuerdo a los planificadores doctores Eneida Torres de Durand y Saúl Pratts hay que reconocer “... la necesidad de ir más allá de la palabra Gobierno (*Government*) que se asocia con los modelos de decisión pública propios de los

**ATRIBUTOS DE LA GOBERNANZA**

- **Nuevos equilibrios:** Estado /Sociedad
- **Cooperación:** entre actores dispuestos a participar
- **Coherencia:** en las acciones emprendidas
- **Eficiencia y efectividad:** en la acción pública
- **Horizontalidad:** en el relacionamiento
- **Información y rendición de cuentas**

Dra. Altair Magri, **Apuntes sobre la gobernanza y su aplicación territorial**,  
<http://e.via.universidad.edu.uy/loginfile.php/283571/course/section/30002/clase4.pdf>

antiguos escenarios, predominantemente centralizados, burocráticos y jerárquicos. Las experiencias de ingobernabilidad resultantes de la implantación de los enfoques anteriores: el modelo burocrático, el neoliberalismo y la nueva gerencia pública, han generado una gran insatisfacción y desconfianza en los ciudadanos por los pobres resultados alcanzados. La gobernanza surge en respuesta a la necesidad de generar

estructuras, conceptos, sistemas procesos y prácticas dirigidos a gestar un nuevo estilo de gobernar los asuntos públicos.”<sup>51</sup>

La gobernanza es un término que tiene diversas acepciones. Puede definirse como un concepto que trasciende la idea de un buen gobierno. “Mientras que gobierno es entendido como la estructura de instituciones y espacios de toma de decisión formales del aparato estatal, el concepto de gobernanza engloba la interacción sistémica de actores diversos. ... Incluye tanto a las instituciones formales que

<sup>50</sup> Dra. Eneida Torres Durand, Dr. Saúl Pratts Ponce de León, **Una Nueva Gobernanza para Puerto Rico**, Universidad del Turabo, 2013, página 39.

<sup>51</sup> op. cit., página 42

sancionan el ejercicio del poder, como a los acuerdos y procedimientos informales de negociación y toma de decisiones en el ámbito de lo público. Las reglas del juego incluyen tanto los aspectos constitucionales y legales como las costumbres y los modelos mentales compartidos (North, 1990)."<sup>52</sup> Esta definición de gobernanza parte del enfoque que el poder está distribuido entre actores múltiples y por ello debe integrar los niveles de análisis local, nacional e internacional.<sup>53</sup>

Por otra parte, para sus críticos, el término gobernanza está vinculado al neoliberalismo y por ende lleva a la privatización de la decisión política, beneficiando a los actores económicos y conduce al debilitamiento o desaparición del Estado. Según estos críticos, lejos de ser una forma renovada de democracia, la gobernanza en su carácter neoliberal representa una amenaza para ella. "... Hay formas donde la sociedad civil efectivamente ha logrado autonomía y ha llegado a establecer relaciones democráticas con respecto al Estado, pero por otro también se han instalado formas donde el mercado no sólo ha disminuido la presencia del componente gubernamental, sino que ha debilitado perversamente a la sociedad."<sup>54</sup>

En este documento asumimos el uso del término gobernanza, con una definición clara del mismo y dentro del marco de la democracia participativa, para distinguir unas nuevas prácticas, normas, procesos y comportamientos de los que actualmente están vigentes en nuestra sociedad. Se partió del entendimiento que la gobernanza da expresión a una nueva articulación de redes sociales y políticas capaces de asumir y asegurar el bienestar de nuestra sociedad. También añadirá eficacia y eficiencia a la gestión pública.

De acuerdo a los autores, los planificadores Torres y Pratts antes citados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la gobernanza como "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles (...). Está compuesta por mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales ciudadanos y grupos

---

<sup>52</sup> Jordi Peris Blanes, Míriam Acebillo Baqué, Carola Calabuig Tormo, **La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local**, Universidad Politécnica de Valencia, página 28. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/agenda21.pdf>

<sup>53</sup> Para más detalles de la definición de gobernanza refiérase a la página 14 de este documento.

<sup>54</sup> Caldera Ortega, A., **Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia**, FLACSO, México. [http://www.academia.edu/363949/Gobernanza\\_y\\_proyectos\\_politicos\\_una\\_revision\\_critica\\_desde\\_la\\_teor%C3%ADa\\_normativa\\_de\\_la\\_democracia](http://www.academia.edu/363949/Gobernanza_y_proyectos_politicos_una_revision_critica_desde_la_teor%C3%ADa_normativa_de_la_democracia)

expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.”<sup>55</sup>

### **Características de un modelo de gobernanza**<sup>56</sup>

Cada país debe diseñar su modelo de gobernanza de manera que responda mejor a sus necesidades, idiosincrasias culturales y a su marco legal e institucional. Sin embargo, para el diseño del mismo se deben considerar los siguientes elementos o criterios:

**Apertura.** Las Instituciones del Estado trabajan de una forma más abierta. Junto con los municipios y las organizaciones no gubernamentales (ONGs), desarrollan una comunicación más activa sobre su labor y sobre las decisiones que adoptan. Deben asimismo utilizar un lenguaje que resulte accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

**Participación:** Alcanzar calidad, pertinencia y eficacia en las políticas del Estado, de los Municipios y las instancias regionales y vecinales requieren una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas y ejecución de proyectos. Las complejidades y urgencias de los asuntos públicos requieren hoy más que nunca un alto nivel de compromiso y cooperación ciudadana que solo se obtiene mediante su participación efectiva en todo el proceso de toma de decisiones. Una

**Del discurso del Hon. José A. Santiago, Presidente de la Asociación de Alcaldes y Alcalde de Comercio ante el 2do. Congreso Iberoamericano de Municipios Verdes celebrado el 12 de octubre de 2013 en Mayagüez.**

“De los gobiernos de los estados, de los altos dignatarios y jefes de gobierno y sus cónclaves y manifiestos, hemos tenido bastantes pronunciamientos sobre el cambio climático, el calentamiento global y la cada vez más preocupante seguridad alimentaria. Sin embargo, ¿qué es lo que ha ocurrido? Irónicamente son esos mismos gobiernos los que muchas veces permiten y hasta auspician actividades industriales, económicas y militares que contradicen los tratados que ellos mismos pactan. Políticas que provocan daños ecológicos monumentales y que dan al traste con las múltiples iniciativas que en el plano local tomamos los municipios y las organizaciones comunitarias comprometidas con la conservación del ambiente.... (La) gobernanza democrática de conciencia ambiental es la mejor respuesta a la impotencia y falta de resultados... Este congreso constituye una acción afirmativa de las ciudades y pueblos ....dispuestos a dejar de ser espectadores para compartir la responsabilidad con los altos gobernantes en la implantación de una nueva política ciudadana de desarrollo sostenible.”



<sup>55</sup> op. cit., página 41.

<sup>56</sup> Farinós Dasí, Joaquín, **Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda**, (2008).

participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación efectiva del ciudadano depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador y holístico por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas y de un proceso participativo “de abajo hacia arriba”.

**Responsabilidad:** Es preciso clarificar el papel de cada uno de los participantes en los procesos de toma de decisiones y de implantación de las acciones.

**Eficacia:** Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas del Estado y de los Municipios sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

**Coherencia:** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor: desafíos tales como el del calentamiento global o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales tradicionales, para lo cual las autoridades regionales y municipales deben de estar cada vez más implicadas. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

Cada una de estas características es importante en sí misma. Empero, no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma integradora.

### **La Cultura del Buen Gobierno**

Además de la forma que podamos darle a las estructuras de gobierno para que estas viabilicen la gobernanza, según ya descrita, las maneras en que actuamos y nos interrelacionamos, son esenciales para lograr establecer una gobernanza efectiva. Estas maneras de actuar e interrelacionarnos las agrupamos bajo el término “cultura de buen gobierno”.

Para dirigirnos hacia el fortalecimiento de una cultura de Buen Gobierno proponemos la adopción de los Principios Estratégicos, esbozados al inicio de este documento<sup>57</sup>, como filtros para evaluar las decisiones gubernamentales, incluyendo las ejecutivas, legislativas, municipales, regionales y de las instancias comunitarias y vecinales.

También proponemos la adopción de indicadores apropiados en los procesos evaluativos y de rendición de cuentas a la ciudadanía. Estos deben reflejar progresos en la calidad de vida para los ciudadanos y en el proceso hacia la sostenibilidad.

## PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS

1. **DESARROLLO SOSTENIBLE:** ¿Lo propuesto es cónsono y promueve que Puerto Rico sea sostenible?
2. **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:** ¿Lo propuesto promueve o es resultado de un proceso democrático y participativo?
3. **TRANSPARENCIA:** ¿Lo propuesto se presenta, promueve o es resultado de un proceso realizado con transparencia? ¿Incluye un proceso de rendición de cuentas?
4. **SOLIDARIDAD:** ¿Lo propuesto es cónsono o promueve la solidaridad y hace prevalecer la equidad?
5. **JUSTICIA:** ¿Lo propuesto promueve o es resultado de un proceso de justicia y equidad?
6. **FELICIDAD:** ¿Lo propuesto es cónsono o promueve las condiciones sociales, económicas y culturales bajo las cuales pueden encontrar felicidad los ciudadanos?

Otros estilos de funcionamiento que debe fortalecer la gestión gubernamental, importantes para alcanzar esta cultura de buen gobierno, son las siguientes: <sup>58</sup>

- **Legalidad:** El buen gobierno necesita garantizar un marco legal justo, honesto y equitativo en la aplicación de las leyes.
- **Eficiencia:** Las instituciones de un buen gobierno debe responder en un marco de tiempo razonable a todos los grupos de interés.
- **Concertación:** Es el logro de la aprobación de acuerdos mediante la presentación y discusión ante una gran diversidad de actores. Estos requieren tener una visión amplia y una perspectiva de largo plazo que promuevan la planificación y la toma de decisiones dirigida al desarrollo sostenible del país.
- **Equidad:** Una sociedad debe asegurar que todos sus integrantes sientan que forman parte de la misma, esto se logra con disponibilidad de las oportunidades para mejorar o mantener su situación de bienestar.
- **Eficacia:** Significa que todos los recursos que se disponen son utilizados de la forma mejor posible y en el tiempo que sea programado para el beneficio de la sociedad. Estos conceptos se aplican a los recursos naturales utilizados en una forma sostenible y con protección del medio ambiente.
- **Sensibilidad:** Todas las instituciones sociales deben actuar con sensibilidad en sus demandas, sobre todo con los habitantes que son afectados por la toma de decisiones.

<sup>57</sup> Ver tabla de contenido para identificar la página.

<sup>58</sup> Adaptado del documento de Casa Asia: ¿Qué es un buen gobierno?  
[www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf](http://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf)

## Hacia un modelo de gobernanza para Puerto Rico

Proponemos que el desarrollo de un marco conceptual de gobernanza para nuestro país parta de los Ámbitos de Acción, previamente esbozados, como base pues es en la interconexión de estos ámbitos se da la gobernanza. Estos están descritos en este documento<sup>59</sup>, como:

- El ámbito ambiental
- El ámbito social
- El ámbito económico
- El gobierno o poder público
- El ciudadano o poder ciudadano

### — El ámbito ambiental

Se refiere a las acciones que se toman en relación al ambiente natural o construido. Para lograr acercarnos a ser capaces de satisfacer nuestras necesidades reales actuales sin comprometer los recursos y las posibilidades de las generaciones futuras de puertorriqueños de satisfacer y atender sus propias necesidades,<sup>60</sup> las acciones de este ámbito deben dirigirse a lograr que las actividades sociales y económicas:

- no superen la capacidad de nuestro sistema natural para asimilar los residuos generados,
- utilicen recursos renovables de manera que no supere la capacidad de nuestro sistema natural de reponerlos,
- utilicen recursos no renovables de manera que dicho uso sea igual o menor a la creación de sustitutos renovables,
- reduzcan progresivamente nuestra huella ecológica<sup>61</sup> hasta que la misma no supere los recursos que provee nuestro propio País.

### — El ámbito social

Se refiere al conjunto de acciones dirigidas a satisfacer las necesidades de la población. Estas deben dirigirse a alcanzar una distribución de recursos sociales y económicos con mayor justicia y equidad concebida desde el acceso a las necesidades básicas de vivienda, salud, educación, seguridad, transporte, agua y energía como derecho social. Incluye acciones para el apoderamiento

<sup>59</sup> Ver Tabla de Contenido para localizar la página en que se discuten los Ámbitos de Acción.

<sup>60</sup> Informe Brundtland de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas. Más información en: [www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/medio-ambiente-y-desarrollo-so/](http://www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/medio-ambiente-y-desarrollo-so/)

<sup>61</sup> La huella ecológica es un instrumento que mide el impacto de esas actividades humanas sobre el ambiente. Se discute en la sección de Indicadores.

del ciudadano de manera que asuma las riendas de su vida dentro del espacio público.

— **El ámbito económico**

Incluye todas las acciones relacionadas con la estructura de producción, de asignación de recursos económicos, distribución de productos y consumo de bienes y servicios. Estas acciones deben estar orientadas a lograr:

- un sistema de producción de bienes y servicios para un mercado existente que promueva la reutilización de insumos e innovación a nuevos inventos que reduzcan la utilización de recursos naturales no renovables de nuestro planeta
- un ciudadano socialmente educado que tenga conocimiento y compromiso con su sociedad que sea un individuo comprometido con una alta responsabilidad productiva en su empleo
- una economía que contribuya al desarrollo del ser humano sostenible consciente de la interconexión entre el comportamiento económico, presión ambiental y consecuencias sociales.<sup>62</sup>

— **El gobierno o poder público**

El gobierno es el órgano al que la sociedad le ha atribuido el poder ejecutivo para reglamentar la convivencia y llevar a cabo servicios para la población. Incluye todas estas acciones. Se busca que ejerza su poder público utilizando la gobernanza participativa.

— **El ciudadano o el poder ciudadano**

Incluye las acciones de los individuos y grupos que componen la sociedad. Se define el ciudadano por su condición de ser humano independientemente de su origen, etnia, género, condición social, edad, creencias u otras condiciones externas. Es a nombre de quién se ejerce el poder público y se busca que pueda ejercer su poder ciudadano dentro de un sistema de gobernanza participativa.

Proponemos que para lograr a un modelo de gobernanza efectivo para Puerto Rico es necesario:

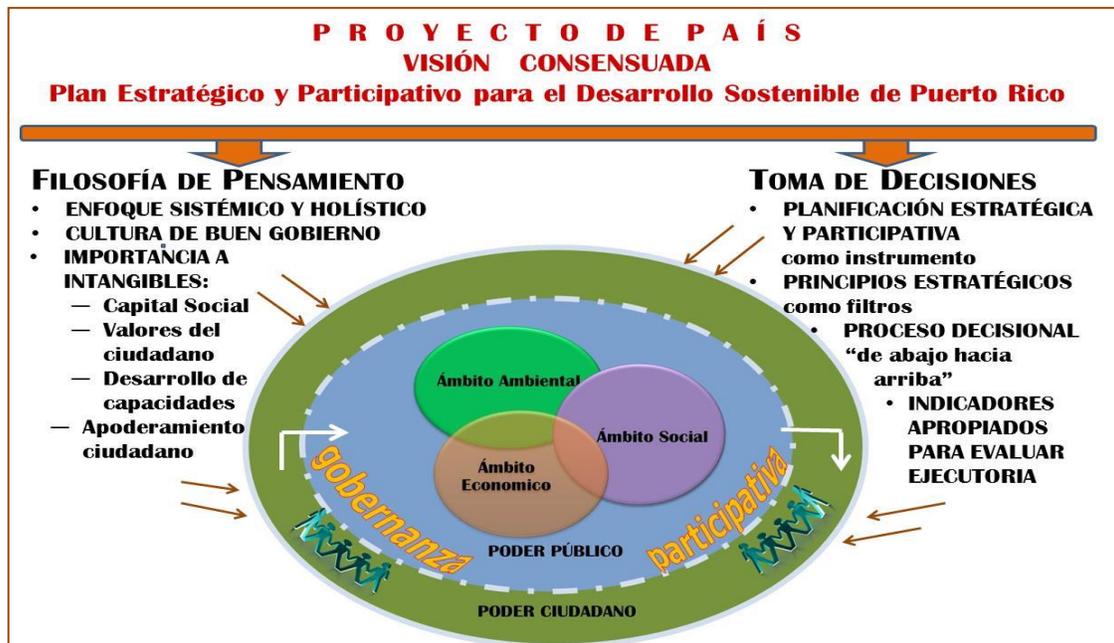
— **Consensuar una Visión de País y un Plan Estratégico y Participativo para el Desarrollo Sostenible de Puerto Rico**

La articulación de una visión del país al cual aspiramos, consensuar un Proyecto de País y traducirlo en un plan estratégico elaborado en forma participativa provee el marco aglutinador del quehacer colectivo. Provee dirección y criterios de selección entre alternativas facilitando una descentralización efectiva de la gestión de gobierno. Es un requisito para un

---

<sup>62</sup> Agenda Local 21, op.cit.

modelo de gobernanza efectivo. En este documento se propone una Visión de País que recoge propuestas similares de una diversidad de organizaciones, además de los fundamentos para la elaboración del plan.



— **Adoptar un enfoque holístico y sistémico para guiar la toma de decisiones utilizando los Principios Estratégicos como filtros**

Este enfoque es necesario para ubicar y entender los elementos naturales y socio-económicos que componen la realidad dentro de las redes interconectadas en que ocurren, con sus reglas de juego y sus metas funcionales. Los Principios Estratégicos sirven para evaluar si las decisiones a tomarse se mantienen dentro de la visión y Proyecto de País consensuados.

— **Fortalecer la integración del proceso de planificación estratégica y participativa en la gestión gubernamental**

Una vez adoptado el concepto de la gobernanza tenemos que entender y revisar que en la planificación tiene que darse un proceso de cambio profundo. Los procesos de toma de decisiones de arriba hacia abajo no resultan efectivos en momentos cuando se necesitan niveles altos de compromiso y participación de la ciudadanía para enfrentar los graves problemas que nos aquejan como sociedad. El enfoque de la planificación tradicional (racional, de tipo determinístico, jerárquico, y centralizado de arriba abajo, orientada exclusivamente a conseguir resultados estables y poco flexible) debe cambiar a un sistema adaptativo y de aprendizaje que reaccione a la nueva información de forma consistente con los valores y

objetivos de las sociedad. La planificación debe ser un proceso dinámico, participativo y multisectorial para alcanzar las metas a través de la preparación de planes estratégicos a largo plazo que sirvan de instrumentos para dirigir la acción y los asuntos locales prioritarios de desarrollo sostenible.<sup>63</sup> Los planes estratégicos deben generar cambios en la forma de gobernar. Un plan formulado para alcanzar el objetivo de la sostenibilidad en un país debe incorporar políticas que propicien la modificación de estructuras gubernamentales para incorporar la participación y representatividad democrática de su población.

— **Fomentar el apoderamiento ciudadano**

Apoderar es devolver poder al ciudadano de manera que al nivel comunitario y vecinal las personas puedan escoger su propio camino y llevar a cabo sus propias acciones dentro del ámbito de la Visión y el Proyecto de País consensuado.

— **Otros factores de relevancia**

Otros factores de relevancia para crear un modelo de gobernanza para Puerto Rico y que han sido temas discutidos en este documento son los siguientes:

- Fortalecer una cultura de Buen Gobierno
- Fortalecer una cultura de democracia participativa
- Consolidar el capital social y los valores ciudadanos

### **Observaciones sobre la Regionalización**

Frecuentemente en la discusión pública del país se señala la necesidad de regionalizar, agrupando de alguna manera a los municipios existentes. La necesidad de esta regionalización se propone, como razón virtualmente única, por la falta de viabilidad económica de muchos de estos municipios.

Proponemos que una definición de regiones para el proceso de planificación en Puerto Rico es necesaria para encaminar al país hacia un desarrollo sostenible en la medida en que ésta permita:

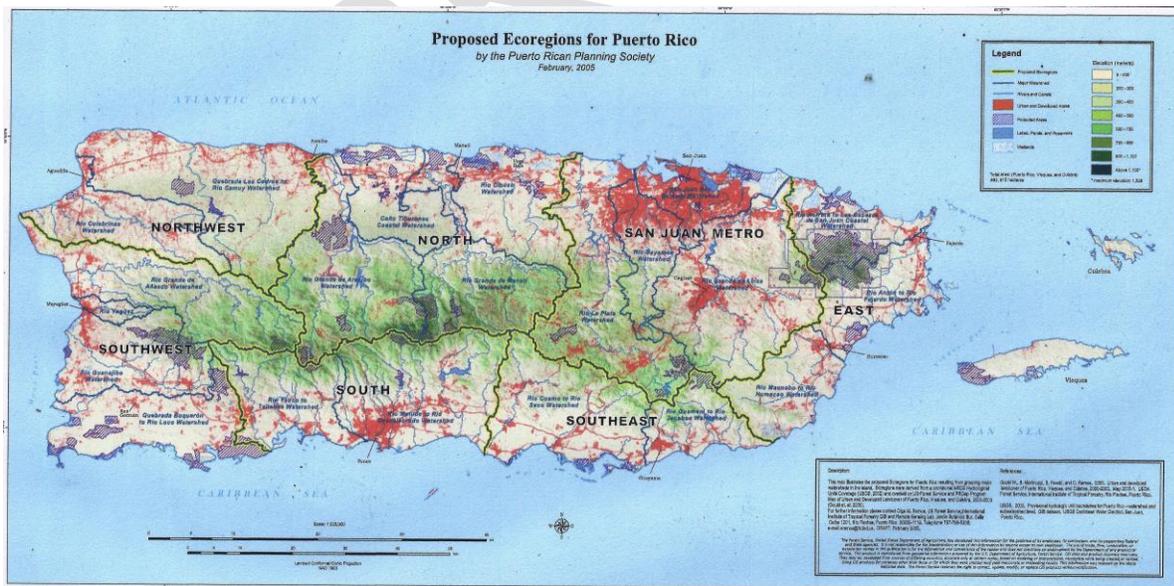
- alcanzar niveles efectivos de democracia participativa y fortalecimiento del capital social
- reconectar y armonizar la actividad económica, social y cultural con el funcionamiento saludable del sistema natural
- implantar efectivamente una planificación de usos del terreno
- encaminar al país hacia una mayor autosuficiencia, incluyendo incrementar la seguridad alimentaria
- incrementar la efectividad y eficiencia de la gestión pública

---

<sup>63</sup> Agenda 21

La región ha sido definida como una “población de seres humanos espacialmente continua que están ligados por necesidad histórica o por elegir una localización geográfica en particular. La dependencia en la localización puede surgir por una atracción compartida a la cultura local, centros de empleo, recursos naturales y otras comodidades o entretenimientos asociados a una localización específica.” (Dawking,2003)

Para delinear regiones funcionales en Puerto Rico, el Dr. Carlos Del Valle, PPL señala que “el acercamiento debe considerar tres criterios principales: continuidad, identidad y centralidad. Esto es, la continuidad espacial de los recursos naturales, reservas agrícolas y áreas urbanizadas; la identidad socioeconómica y demográfica de sus habitantes; y, la centralidad política y funcional de los municipios localizados dentro de los confines del territorio regional.” Señala también que la actividad económica a proyectarse en el territorio de la región debe tomar en consideración la capacidad de carga de sus sistemas naturales y debe proveer el fundamento para la delimitación de estructuras de gobierno regionales para la planificación. Proponemos también que para estructurar las regiones se parta de la base de un agrupamiento de las cuencas hidrogeológicas<sup>67</sup>, que son, en términos de la naturaleza, sistemas virtualmente cerrados con respecto al recurso agua.



<sup>67</sup> Las cuencas hidrográficas más las áreas de recarga de los cuerpos de agua subterráneos.

## ANEJOS

¡PST! EL PAÍS ESTÁ AHÍ  
ESPERANDO ¿LE DIGO  
QUE SE SIENTE O QUÉ?



BORRADOR

## LISTADO DE LAS FORTALEZAS

### 1. Sistema de Educación Superior

- Cuenta con unos recursos humanos y unas instalaciones físicas que le permiten potenciarlo como referente en el Caribe, por lo que debería mercadearse allende nuestros mares.
- Por las mismas razones, debería potenciarse su asociación con el gobierno, proveyéndole a éste de las investigaciones y el peritaje que éste necesite para su funcionamiento óptimo.
- Potenciar la capacidad de investigación que poseen (research and development) para el asesoramiento a aquellas entidades públicas y privadas que así lo soliciten.

### 2. Sistema e Infraestructura de Comunicaciones (por sistema de comunicaciones entendemos: televisión, prensa escrita, radio, telefonía, internet (fibra óptica), agencias de publicidad, puertos, aeropuertos y red vial)

- La calidad y cobertura del sistema de comunicaciones de Puerto Rico nos permitiría servir de referente, no tan solo para el Caribe sino para toda Latinoamérica y para los mercados hispanos de los Estados Unidos.
- Además, hace posible el que podamos planificar, en el mediano plazo, cobertura total de internet para toda la Isla, de manera gratuita.
- Nos permite conceptualizar al País, para efectos de planificación, como un sistema integrado, que facilita los intercambios de todo tipo y reduzca los niveles de apertura a su interior y por ende, sus niveles de incertidumbre.
- Rol de mayoristas para el Caribe en importaciones y exportaciones

### 3. Energía Y Tecnología

- Nuestra posición geográfica y recursos energético renovables (solar, olas del mar y eólica, principalmente), nos permiten plantearnos, en un mediano plazo, el aspirar a la autosuficiencia energética.

- Si los sistemas de trenes son la respuesta para un Puerto Rico Sostenible, podríamos adoptar un agresivo programa de transferencia de tecnología que nos permita, como ha sido el caso de México, el crear e implantar nuestra propia tecnología de trenes, pudiéndose reducir así dramáticamente, este renglón de gasto.

#### 4. Turismo Sostenible

- Puerto Rico puede ampliar su actividad turística, volcándola hacia un turismo sostenible que no erosione nuestros recursos naturales y distribuya más equitativamente sus beneficios por toda nuestra geografía. Nuestros recursos naturales e infraestructura instalada, son nuestra mejor carta de presentación.

#### 5. Población y Cultura

- Nuestra cultura caribeña, incluida nuestra música, gastronomía, e idiosincrasia (don de gente), constituyen uno de nuestros principales y más distintivos acervos. Son fortalezas que es preciso utilizar al máximo, no tan solo económicamente, sino además, como elemento de cohesión social y para revitalizar económicamente nuestras comunidades.
- El que el 51% de la población de puertorriqueños resida en Estados Unidos, nos permite mercadear nuestros bienes y servicios más fácilmente.
- Nuestra mano de obra calificada, nos permitiría fomentar la exportación de mano de obra experta, por ejemplo, de servicios de consultoría.
- Creatividad, resiliencia (capacidad de recuperación, tenacidad, resistencia)
- Capital social, entendida como el conjunto de normas que rigen las relaciones entre personas e instituciones. Será necesario resaltar las normas positivas existentes, para prepararnos a la necesaria cultura de cambio que tendremos que consensuar para salir de la crisis, mejorar y ser felices y solidarios.
- Movilidad y cohesión social, entendida como la capacidad que hemos demostrado para unirnos para promover metas comunes, para apoyar diferentes grupos sociales, proteger los derechos

humanos y defender los recursos naturales; irrespectivamente de nuestra ideología y clase social.

#### 6. Banca, Cooperativas y Seguros

- Las experiencias positivas y sostenibles de nuestros empresarios en otros lugares del mundo, debe de consolidarse y ampliarse.

#### 7. Sistema de Salud

- Potenciar aun más un sistema que le brinda servicios a muchas otras Islas del Caribe.

#### 8. Posición Geográfica

- Clima:  
La diversidad de microclimas, el régimen de lluvias moderado, las corrientes marinas que traen brisas todo el año, los recursos naturales únicos y la belleza natural de los paisajes, unidos a la condición de islas, hacen de Puerto Rico un destino de singular atractivo.
- Ubicación estratégica en relación al Caribe, América Latina, Estados Unidos y Europa
- Tamaño: "Small is beautiful"  
Pequeño, bien integrado, fácil de administrar, distancias relativamente cortas
- Contexto caribeño

#### 9. Sector Manufacturero

- La calidad de nuestra mano de obra empleada en este sector no debe de subestimarse, por el contrario, deberíamos usarlos para reactivarlo.
- Infraestructura física

#### 10. Legislación de avanzada

- Largo historial de leyes relacionadas a la planificación
- Legislación ambiental, laboral, reconocimiento de derechos humanos
- Corporaciones especiales propiedad de trabajadores

#### 11. Amplios sistemas de comunicación social

- Radio, televisión periódicos

- Agencias de publicidad
- Internet, telefonía
- Redes de comunicaciones personales: radiobemba", Facebook, Twitter, etc.

## 12. Ciudadanos

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— amor a la patria, a l pueblo, al barrio y a la comunidad</li> <li>— conciencia ambiental</li> <li>— responsable con deberes ciudadanos</li> <li>— educación y conocimientos</li> <li>— receptividad a la disciplina</li> <li>— respeto a leyes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— respeto/amor a la naturaleza</li> <li>— aprecio a las bellezas de la naturaleza</li> <li>— creatividad</li> <li>— resiliencia</li> <li>— amor a la cultura puertorriqueña</li> <li>— capacidad para trabajar por ideales</li> <li>— aprecio a valores</li> <li>— sentido del humor</li> </ul> |
|--|--|

## 13. La diáspora puertorriqueña

BORRADOR

