

Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo

Estudios de caso de Chile,
el Ecuador y Costa Rica

Felipe Link
Christian Matus
Augusto Barrera
Carolina Viola
Carlos Borge



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

DESARROLLO TERRITORIAL

23

Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo

Estudios de caso de Chile,
el Ecuador y Costa Rica

Felipe Link
Christian Matus
Augusto Barrera
Carolina Viola
Carlos Borge



NACIONES UNIDAS

CEPAL

La elaboración de este documento fue coordinada por Luis Riffo y Alicia Williner, Asistentes Superiores de Investigación del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los casos de Chile fueron preparados por Felipe Link y Christian Matus; los del Ecuador, por Augusto Barrera y Carolina Viola, y los de Costa Rica, por Carlos Borge, todos ellos Consultores. La introducción fue elaborada por Daniela Horta, Consultora. Este documento se elaboró en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” (“Resilient and inclusive public management systems for sustainable development in Latin America and the Caribbean” (22250).

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1994-7372 (versión electrónica)
ISSN: 1994-7364 (versión impresa)
LC/TS.2023/194/Corr.1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500186[S]

Esta publicación debe citarse como: Link, F., Matus, C., Barrera, A., Viola, C. y Borge, C. (2025). Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo: estudios de caso de Chile, el Ecuador y Costa Rica. *Serie Desarrollo Territorial* (23) (LC/TS.2023/194/Corr.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 7 |
| Introducción | 9 |
| I. Procesos de liderazgo vinculados al problema público de vivienda en Chile, estudio de casos: Proyecto Maestranza, Ukamau, Santiago; Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar | 19 |
| <i>Felipe Link, Christian Matus</i> | |
| A. Caso 1: Proyecto Maestranza San Eugenio | 20 |
| 1. Contexto de la política habitacional en Chile para viviendas nuevas en la Región Metropolitana | 20 |
| 2. Proyecto Maestranza San Eugenio, Comuna Estación Central, Santiago..... | 21 |
| 3. Análisis de las trayectorias de vida y atributos de liderazgo de las y los principales involucrados | 23 |
| 4. Análisis del proceso de resolución (o no resolución) del problema público, identificando determinantes principales o clave. | 23 |
| B. Caso 2. Campamento Manuel Bustos..... | 24 |
| 1. Contexto de la política habitacional en Chile en función de la informalidad en la Región de Valparaíso | 24 |
| 2. Proyecto de urbanización campamento Manuel Bustos, Comuna Viña del Mar..... | 24 |
| 3. Análisis de las trayectorias de vida y atributos de liderazgo de las y los principales involucrados | 27 |
| 4. Análisis del proceso de resolución (o no resolución) del problema público, identificando determinantes principales o clave. | 27 |
| C. Reflexiones finales..... | 28 |
| Bibliografía..... | 29 |
| II. Liderazgos Públicos Colaborativos en Ecuador: los casos de Cayambe y Portoviejo | 33 |
| <i>Augusto Barrera B., Carolina Viola</i> | |
| A. Caso 1. La respuesta frente al COVID desde una perspectiva intercultural: el caso de Cayambe | 33 |

| | | |
|----------------|---|-----------|
| 1. | El contexto nacional del COVID | 33 |
| 2. | Características relevantes del cantón Cayambe | 34 |
| 3. | Alcance y respuesta al problema público: el COVID en Cayambe | 35 |
| 4. | Enfoques y ámbitos de la respuesta local..... | 37 |
| 5. | Liderazgo colaborativo frente al COVID-19: actores y modelo decisional..... | 39 |
| 6. | Características de los procesos colaborativos | 40 |
| 7. | Estructuras de colaboración existentes en Cayambe..... | 41 |
| 8. | Intersecciones de procesos y estructura durante el proceso | 41 |
| 9. | Reflexiones finales..... | 43 |
| B. | Caso 2. La reconstrucción de Portoviejo (2016-2021) | 44 |
| 1. | Las claves fundamentales de Portoviejo | 44 |
| 2. | La magnitud del sismo de 16A | 45 |
| 3. | Los impactos del sismo en Portoviejo | 46 |
| 4. | La respuesta frente al sismo: niveles y responsabilidades | 46 |
| 5. | Portoviejo: la respuesta local frente a la reconstrucción | 47 |
| 6. | El modelo decisional: Núcleo decisional e interacciones en el caso de Portoviejo..... | 48 |
| 7. | Capacidades y atributos del liderazgo..... | 50 |
| 8. | Procesos colaborativos: el liderazgo colaborativo en el caso de Portoviejo | 50 |
| 9. | Estructuras de colaboración | 51 |
| 10. | Intersecciones de procesos y estructura..... | 51 |
| 11. | Reflexiones finales..... | 52 |
| | Bibliografía..... | 52 |
| III. | Liderazgo Público Colaborativo: casos de Costa Rica – Talamanca & Golfo de Nicoya..... | 57 |
| | <i>Carlos Borge Carvajal</i> | |
| A. | Caso 1. Liderazgo Público Colaborativo: caso de Talamanca | 57 |
| 1. | Contexto de Talamanca | 57 |
| 2. | El problema público en Talamanca..... | 58 |
| 3. | Actor clave: Guillermo Rodríguez | 59 |
| 4. | Historia del liderazgo | 60 |
| 5. | El problema: diversificando la salud pública..... | 61 |
| 6. | Estrategias para avanzar | 62 |
| 7. | Liderazgo colaborativo: proyecciones personales y aliados | 63 |
| B. | Caso 2. Liderazgo público colaborativo: caso del Golfo de Nicoya..... | 64 |
| 1. | Contexto del Golfo de Nicoya | 64 |
| 2. | El problema público en el caso de Golfo De Nicoya | 65 |
| 3. | Actor clave: José Miguel Carvajal | 66 |
| 4. | Historia del liderazgo..... | 67 |
| 5. | El problema: políticas públicas sobre pesquería | 67 |
| 6. | Estrategias para avanzar | 68 |
| 7. | Liderazgo colaborativo: proyecciones personales y aliados | 69 |
| | Bibliografía..... | 69 |
| | Serie Desarrollo Territorial: números publicados..... | 72 |
| | | |
| Cuadros | | |
| Cuadro 1 | Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030 (MALPCS 2030) | 14 |
| Cuadro 2 | Políticas y acciones implementadas en el Cantón Cayambe frente a la pandemia del COVID-19 | 37 |

Gráfico

| | | |
|-----------|---|----|
| Gráfico 1 | Comparación respecto al número de defunciones en tres cantones de Pichincha (enero de 2020 a agosto de 2021)..... | 36 |
|-----------|---|----|

Recuadros

| | | |
|------------|--|----|
| Recuadro 1 | Síntesis de caso Proyecto Maestranza San Eugenio | 21 |
| Recuadro 2 | Síntesis caso campamento Manuel Bustos..... | 25 |

Diagramas

| | | |
|------------|--|----|
| Diagrama 1 | Cómo la transformación social sucede | 12 |
| Diagrama 2 | Mapa de actores involucrados en el proceso del Conjunto Maestranza..... | 22 |
| Diagrama 3 | Análisis del mapa de actores involucrados en el proceso de Manuel Bustos | 26 |
| Diagrama 4 | Actores del núcleo decisional Cayambe | 40 |
| Diagrama 5 | Núcleo/nodo decisional Portoviejo..... | 49 |

Mapas

| | | |
|--------|--|----|
| Mapa 1 | Cantón Cayambe | 35 |
| Mapa 2 | Cantón Cayambe, provincia de Pichincha: casos de coronavirus confirmados por parroquia entre el 29 de febrero de 2020 y 17 de mayo de 2021 | 37 |

Resumen

El presente documento contiene una síntesis de estudios de caso realizados en el marco del eje de trabajo del ILPES sobre liderazgos públicos colaborativos, el cual comprende un programa de actividades de investigación empírica, de capacitación y de cooperación técnica.

Se presentan seis casos de estudio para tres países de la región, Chile, Ecuador y Costa Rica, considerando cinco ámbitos de problemas públicos: gestión de desastres naturales, gestión de pandemia COVID-19, salud y pueblos originarios, gobernanza de recursos naturales, y déficits de vivienda urbana.

En todos ellos se consideró el contexto espacio temporal de los problemas públicos, los principales liderazgos, tanto de la esfera pública como del ámbito ciudadano, sus interacciones e interdependencias, y las estrategias adoptadas para enfrentar dichos problemas. Asimismo, se analizaron las trayectorias de vida de dichos liderazgos.

Introducción

A. Desarrollo territorial y Agenda 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, establece una misión y perspectiva comprehensiva y transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que forman parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esto ha abierto paso a considerar la Agenda 2030 como una guía a diferentes países para considerar el desarrollo desde perspectivas innovadoras, promoviendo mayores alianzas a nivel global, además de considerar los medios de implementación necesarios para cumplir con los diferentes objetivos que la agenda comprende.

De manera complementaria, el desarrollo de la Industria 4.0 y la tecnología han facilitado instancias productivas que optimizan procesos que abren espacios y generan mayor comunicación e interacción con el entorno, optimizando procesos de creación de redes colaborativas de forma horizontal (Casalet, 2018). Y es a partir del impulso en la creación de estas redes que sería posible beneficiarse y distribuir el crecimiento socio-económico de los países, ya que el buen funcionamiento de sistemas nacionales de innovación requiere una buena estructura de gobernanza a múltiples niveles con varios agentes involucrados en la creación de mecanismo institucionales socio-económicos (E/CN.16/2022/2).

Por lo tanto, es imperante considerar nuevos cambios culturales que posicionen a la ciudadanía en el centro de un nuevo servicio público, entregando acceso a la información, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles. En línea con esto, es necesario el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el ámbito de la modernización de la gestión pública para otorgar soluciones a las necesidades de la ciudadanía y organizaciones a través del Gobierno Digital y a su vez, considerando un Gobierno Abierto (Naser & Ramírez-Alujas, 2017) que ayude a reenfocar esfuerzos en las necesidades de las personas, en sus manifestaciones, en sus estructuras y en sus procesos.

Es por esto que el trabajo de ILPES busca aportar a los países de la región en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, a través de la formación de capacidades, la cooperación técnica, el trabajo en redes y los estudios aplicados, y a través de sus instrumentos de gestión de conocimiento, tales como el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. Así mismo, hacia futuro tiene el objetivo de contribuir en forma sustantiva a esta reflexión y ofrecer aportes para la búsqueda de un desarrollo

territorial más inclusivo y sostenible a partir del enfoque del liderazgo público colaborativo, como una nueva forma en que el Estado se relaciona con la ciudadanía.

Como resultado de los objetivos, en el marco del proyecto Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, se llevaron a cabo dos estudios de caso por país sobre liderazgos públicos colaborativos en Costa Rica, Ecuador y Chile.

1. Políticas Públicas y Agenda 2030

La propuesta que hicieron los países signatarios de la Agenda 2030 en el año 2015, fundamenta un hito fundamental para las políticas públicas dado a que esta figura como “la única agenda” compartida a nivel global a partir de la cual cada uno de los países, pueda identificar sus problemas públicos más urgentes, priorice y proponga estrategias de solución a través de herramientas tales como políticas públicas.

Las políticas públicas son un proceso tienen como objetivo resolver los problemas a los cuales la sociedad se ve afectada socioeconómicamente a nivel nacional, estas se ven consolidadas en forma de acciones, leyes, políticas, programas y proyectos impulsados por los Estados e instituciones de este. Los problemas públicos son complejos y requieren de políticas que los aborden de forma integral, entre los sectores e instituciones, niveles del Estado y escalas del territorio (Morales et al, 2021). Así como también, requieren mantener una coherencia entre los marcos temporales de los distintos instrumentos de política que se aplican en el territorio.

En este sentido, la implementación de políticas públicas que vayan de la mano con la Industria 4.0 y la creación de diferentes instancias que consideren una coherencia con la Agenda 2030, deben ser innovadoras y considerar alianzas multinivel entre actores de diferentes áreas para la creación de políticas públicas integrales que sigan los principios para el Desarrollo Sostenible. Estas interacciones y comunicaciones, necesarias para la creación de alianzas, están ligadas al fortalecimiento de políticas públicas resilientes e innovadoras, las cuales finalmente son clave para crear e impulsar liderazgos colaborativos.

2. Formando políticas públicas innovadoras y resilientes

Gracias a la reciente publicación de ILPES “Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: Consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación” (Morales et al., 2021) se identificaron requerimientos específicos para generar innovación y fortalecer la resiliencia del aparato público gubernamental. Entre estos, se observan: i) Fortalecer los mecanismos de gobernanza institucional al interior de las administraciones públicas y en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, incluyendo las capacidades de anticipación y respuesta a situaciones extremas (desastres naturales y producidos por el ser humano); ii) reforzar los criterios de integralidad en cada una de las políticas públicas que se diseñan e implementan; iii) fomentar la innovación en la gestión pública; y finalmente (d) fortalecer los mecanismos de resiliencia institucional.

Como explica el reporte (Morales et al, 2021), el concepto de integralidad de las políticas públicas es sumamente importante para trabajar con el liderazgo colaborativo, y puede ser abordado desde dos perspectivas: En primera instancia, se encuentra una dimensión que se relaciona con el concepto de desarrollo sostenible contenido en la Agenda 2030, así como en las agendas políticas propias de cada Estado. Esto implica que cualquier problema público que pretenda ser resuelto a través de una política pública deberá considerar, para proporcionar respuestas integrales al problema, tres enfoques temáticos interconectados: el crecimiento económico, el desarrollo social inclusivo y la sostenibilidad ambiental, los cuales son los pilares del desarrollo sostenible.

Por otro lado, la segunda perspectiva se refiere a los mecanismos institucionales que deben ser implementados para llevar a cabo la Agenda 2030 o las agendas propias de cada Estado. Por lo tanto, es crucial dejar atrás las prácticas fragmentadas, características de las administraciones públicas, la falta de diálogo entre diferentes actores sociales, la ausencia de comunicación entre niveles estatales,

entre otras prácticas recurrentes. Esta perspectiva implica considerar políticas públicas que incorporen temas transversales en sus enfoques, como el enfoque de género en su diseño e implementación; la convocatoria y participación de múltiples actores ciudadanos que posean conocimientos prácticos para contribuir en el tema; el diálogo necesario entre una política pública y otras que puedan generar sinergias o contradicciones, y el diálogo entre los diferentes niveles estatales cuando se diseña e implementa una política pública, de manera que sea coherente con otras políticas públicas que existen en la estructura estatal.

Lo anterior presenta un punto clave que los casos de estudios demuestran: el cómo la acción política de las políticas públicas es vital, debido a que se genera una ruptura del monopolio del manejo de lo público por parte del Estado. Sobre todo, expone la importancia de cómo acciones y procesos de construcción colectiva de manera inclusiva establecen un diálogo con la realidad territorial, su problemática y sus necesidades desde sus diversas dimensiones y en sus diferentes niveles de relación e interacción entre actores/agentes y fuerzas; lo cual es crucial para avanzar con la Agenda 2030 y la formación de liderazgos públicos colaborativos (Morales et al, 2021).

3. Liderazgos públicos colaborativos

Según la publicación “Filosofía, democracia y liderazgos públicos” (2022) en la veintiunava serie de Desarrollo Territorial del ILPES, realizado por Diego Tatián y Gustavo Pereira, es posible observar diferentes componentes que refieren a la comprensión del liderazgo público colaborativo. Dentro de estos se encuentran: i) el liderazgo, ii) lo público y iii) lo colaborativo.

Podemos comprender el liderazgo como “la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda de bienes comunes” (Crosby & Bryson, 2005 cómo se citó en Tatián & Pereira, 2022). En este sentido, el primer componente destaca el giro observado desde enfoques que privilegiaban principalmente características individuales del liderazgo (la teoría del “gran hombre”), tales como el carisma, moviéndose hacia enfoques que han incorporado la consideración de nuevas dinámicas en las cuales el rol de los actores y los contextos en los que emergen los liderazgos. Es así como el liderazgo es considerado como un proceso, donde se integran las condiciones personales del líder/lideresa, los perfiles de actores/seguidores que complementan su liderazgo y los contextos culturales, sociales, institucionales en los cuales se ven.

El segundo componente se vincula con el concepto de “problemas públicos”, los cuales poseen cuatro características principales (Crosby & Bryson, 2005 cómo se citó en Tatián & Pereira, 2022): i) afectan a diversas partes interesadas; ii) no se pueden resolver por una sola organización; iii) probablemente exigen una amplia colaboración; y iv) resisten la solución a corto plazo y fragmentaria. Como consecuencia de estas características, la mayoría de los problemas asociados al desarrollo de los países constituyen problemas públicos; y al ser problemas complejos, precisan soluciones igualmente complejas (Innerarity, 2020 cómo se citó en Tatián & Pereira, 2022).

En último lugar, el tercer componente es lo colaborativo, trabajar en conjunto con un objetivo en común es una tarea necesaria para la realización de ciertas acciones, especialmente cuando tratan con temas referentes a mejoras sociales y económicas. Esto es dado a la importancia que conlleva trabajar con particularidades que afectan en diferentes niveles y sectores. En este sentido, es necesario comprender la colaboración a nivel intersectorial como las acciones de “vincular o compartir información, recursos, actividades y capacidades por organizaciones de dos o más sectores para alcanzar de manera conjunta un resultado que no podría alcanzarse por organizaciones de un solo sector por separado” (Bryson et al., 2015 como se citó en Tatián & Pereira, 2022). La definición anterior abre espacios a la concepción de la dinámica entre procesos y estructuras colaborativas, que comprenden elementos claves para el desarrollo como la gobernanza, las tecnologías, capacidades y competencias.

Lo anterior destaca para comprender el concepto de liderazgos públicos colaborativos de forma completa, ya que vislumbra la importancia de considerar que los liderazgos públicos colaborativos entregan resultados únicos llevados a cabo a partir de mecanismos institucionales que deben ponerse en marcha para implementar la Agenda 2030: mecanismos de transversalidad, de multiactores, de intersectorialidad

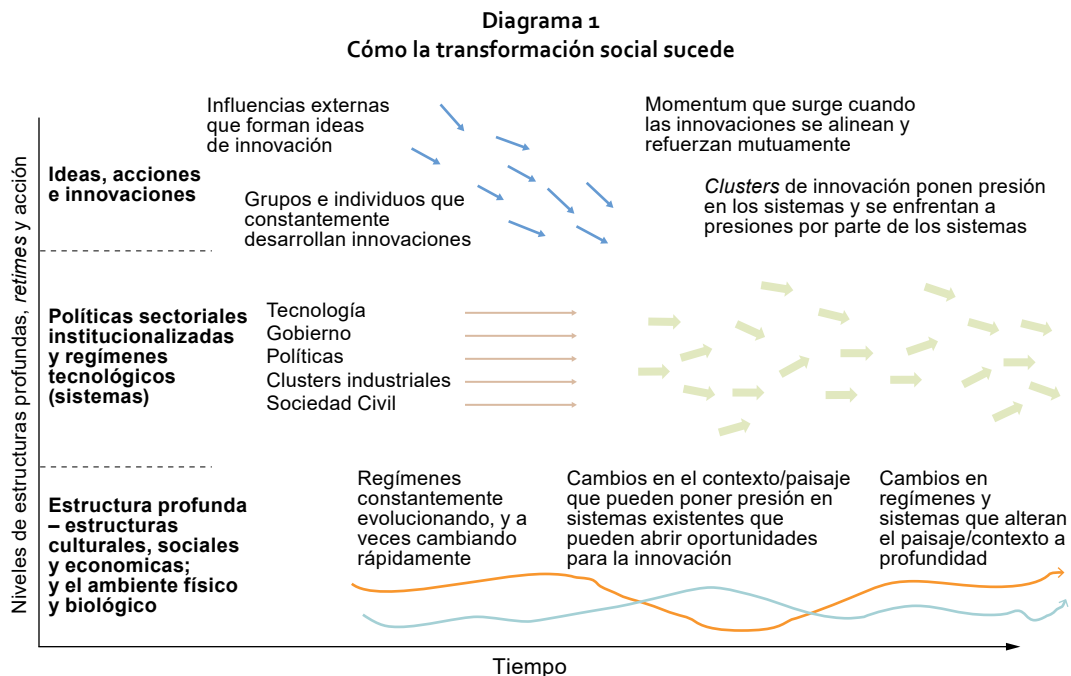
y de multinivel (Morales et al, 2021). Sobre todo, para abrir caminos a la construcción de marcos que permitan analizar cómo los liderazgos públicos colaborativos sostenibles se desarrollan en diferentes situaciones. Por lo tanto, y con el fin de comprender como se desenvuelven las dinámicas de variables que forman estos liderazgos, se crea el Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030 que será presentado a continuación.

B. Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030

Tal como ha sido destacado por el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, los problemas a los cuales el mundo se está enfrentando hoy en día requieren de una reformulación de los enfoques sobre planificación y gestión pública, dónde la adaptación, resiliencia, aprendizaje e innovación deben impactar directamente en el denominado el giro relacional o deliberativo de la gestión pública (Tarragón y Brugué-Torruella, 2015). Por esto, la concentración de los esfuerzos debe ser en la comprensión de cómo hoy en día se dan casos de liderazgo público colaborativo y cuáles son las variables que influyen en que los casos entreguen

1. Construcción del marco de análisis

En conjunto a las publicaciones principales de ILPES en relación con la reflexión sobre la construcción del concepto de liderazgo público colaborativo y a la reciente publicación por Bryson, Barberg, Crosby and Quinn Patton (2021) se pueden identificar las variables clave que deben tenerse en cuenta al analizar casos de estudio. De manera más importante, la última publicación mencionada da un valor agregado generando un foco específico en el poder de la transformación social, entregando una perspectiva amplificada que incluye como los casos a nivel local pueden incluso tener una dinámica con los cambios a nivel estructural cómo es posible de observar en el diagrama 1.



Fuente: Adaptada de Bryson, J. M., Barberg, B., Crosby, B. C., & Patton, M. Q. (2021). Leading social transformations: Creating public value and advancing the common good. *Journal of Change Management*, 21(2), p. 190.

El diagrama 1 ilustra como ocurre la transformación social desde el eje horizontal el cual representa los cambios a lo largo del tiempo, y el eje vertical, el cual considera tres niveles: i) el nivel cultural, de estructura social y económica (lo más amplio); ii) el nivel de sectores y mecanismos institucionales,

políticos y tecnológicos; y finalmente, iii) el nivel de ideas, acciones e innovaciones. Los niveles anteriores demuestran —a través de las flechas— como pueden existir momentos permitidos por ideas, acciones e innovaciones, tales como también a nivel cultural, estructural, social y económico que abren ventanas de oportunidades para innovar e influir generando cambios y transformación social. Esto entonces, no depende de solamente un nivel (de lo mínimo a lo máximo) o del tiempo (una variable en particular que va aumentando o disminuyendo con el tiempo hasta funcionar), sino que es finalmente una serie de variables que se entrelazan y permiten que se generen cambios.

Lo anterior es base para comprender que el liderazgo para la transformación es multifacético, amplio, va más allá de la gestión, sino que también se enfoca en la colaboración, la organización desde las bases y la consideración de los contextos particulares en los cuales se insertan estos liderazgos. En este caso, el llamado “liderazgo para la transformación” es comunitario y no es unipersonal, al igual que el caso del liderazgo público colaborativo. Ambos tienen en común también el considerar que los cambios en políticas y prácticas están influenciados por relaciones y dinámicas de poder, que a su vez se ven influenciadas por los contextos culturales en los cuales se insertan los casos. Así también, las perspectivas concuerdan en que la clave para los cambios comienza desde transformaciones a nivel micro en las mentalidades o ideas que mantienen los y las líderes y actores/agentes de cambio.

Teniendo en cuenta que las teorías y perspectivas por Bryson et al., (2021) son aplicados desde y en países que no son de la región, los/las autoras entregan un acercamiento clave a la comprensión de cómo la transformación social puede ser llevada a cabo desde los liderazgos públicos colaborativos. Sobre todo, cuando se considera que los mecanismos institucionales son solamente una parte de un marco más amplio que representa un proceso de múltiples niveles y variables. Por lo tanto, es clave y necesario complementar la base teórica del concepto “liderazgo para la transformación” con el concepto de liderazgos públicos colaborativos, finalmente generando un análisis que abarque la complejidad y riqueza de los contextos de la región de América Latina y el Caribe.

2. Nuevas variables a considerar

Adicional a los puntos previamente planteados, existen cinco variables para ser añadidas a la consideración en la creación del Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030 (MALPCS 2030). Estas variables fueron consideradas para la creación del “Marco conceptual de la colaboración” (Morales et al., 2021) las cuales identifican dimensiones clave de la colaboración. En este sentido, al considerar las dimensiones de los procesos de liderazgo colaborativo dentro de un marco multinivel—como el propuesto previamente en la diagrama 1 (Bryson et al., 2021— se hace posible vislumbrar no solamente la potencialidad de la transformación social, pero también como la colaboración se desarrolla de diferentes maneras, formas y temporalidades.

En este sentido, al ya tener una comprensión general de la importancia del eje vertical que representan los niveles en los cuales se puede ejercer la colaboración y el liderazgo; el eje horizontal refiere a las siguientes dimensiones clave de las colaboraciones:

- Condiciones iniciales, impulsores y mecanismos vinculantes: en este ámbito los acuerdos entre diferentes partes que forman parte de las dinámicas son clave, contribuyendo a mayor transparencia y orientar mejor los propósitos de la colaboración.
- Procesos colaborativos: la confianza, legitimidad y comunicación son clave en estos procesos, estos requieren planificación formal y/o emergente mientras surgen diferentes necesidades.
- Estructuras colaborativas: es relevante considerar las estructuras y redes que se superponen a los procesos, dado a la formulación y reformulación de las estructuras colaborativas en el tiempo. Se señala el ambidiestrismo estructural como la necesidad de las organizaciones de gestionar eficazmente las polarizaciones que van emergiendo.

- Conflictos y tensiones endémicas: refiere a la posibilidad de existencia de diferentes limitaciones que pueden presentarse, incluyendo asimetrías de poder, diferencias de estrategias y prácticas.

A partir de la identificación de las dimensiones claves de las colaboraciones, es posible dar paso a la construcción del MALPCS 2030, marco analítico que abre espacio a considerar la complejidad de los liderazgos públicos colaborativos y sus dinámicas; siguiendo la necesidad de considerar la intersectorialidad, los multiniveles y la transversalidad. Al considerar el cuadro 1 para realizar análisis de casos en particular, se entrega una herramienta que permite considerar modelos de liderazgo alejados de los tradicionales, abriendo espacio a un análisis innovador que se ajuste a las multiplicidades que vienen con el uso de nuevas tecnologías, horizontalidad de posiciones de poder, rotación de liderazgos y mayor movilización social.

Cuadro 1
Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030 (MALPCS 2030)

| Colaboración/ Niveles | Condiciones iniciales, impulsores y mecanismos vinculantes | Procesos colaborativos | Estructuras colaborativas | Conflictos y tensiones endémicas | Liderazgo |
|--|--|--|---|---|--|
| Ideas, acciones e innovaciones | • Acuerdos sobre objetivos iniciales | • Confianza y compromiso | • Desarrollo de normas y reglas o prácticas de compromiso | • Desbalances de poder | • Gobernanza |
| Sistemas sectoriales, tecnológicos y políticas públicas institucionalizadas | • Relaciones pre-existentes • Liderazgo inicial | • Comprensión compartida del problema • Legitimidad • Planificación formal y emergente | • Estructura particulares y dinámicas • Ambidestriamiento estructural | • Múltiples lógicas institucionales • Tensiones | • Tecnologías • Capacidades y competencias |
| Estructuras sociales, culturales y económicas | | | | | |

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Morales et al (2021, p.39) & Bryson et al (2021, p.190).

La presente propuesta de marco analítico posee el propósito de servir como guía para considerar un aspecto más amplio de los contextos en los cuales se sitúan los liderazgos públicos colaborativos. Esto permite identificar diferentes y nuevos estilos de liderazgos públicos, e incluso, identificar variables en estilos que hayan sido analizados desde otros marcos. El valor agregado en este sentido recae en la posibilidad de distinguir y comprender aspectos fundamentales para avanzar hacia territorios más inclusivos y sostenibles que sostengan buenas prácticas de liderazgo y colaboración a nivel regional y global. Se debe considerar en este caso, que la Tabla 1 debe comprender los ejes verticales y horizontales, además de las dinámicas de transformación social explicadas a través del diagrama 1.

3. Análisis a través del Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030

Gracias a los estudios sobre Chile, Ecuador y Costa Rica realizados por diversos autores(as) en base al análisis de liderazgos públicos colaborativos—además del apoyo guía del Marco de Análisis de Liderazgo Público Colaborativo Sostenible 2030— se observan avances significativos en el desarrollo territorial en base a cómo se han ejercido los liderazgos. A través de las investigaciones realizadas, se destaca la importancia de realizar y establecer alianzas con diferentes partes y actores claves de los procesos por los cuales pasan los territorios, así como también, se reconoce el papel fundamental de líderes que actúan como defensoras y defensores de instancias claves para las áreas por las cuales trabajan.

Parte de los ámbitos que presentan oportunidades a futuro es la estrategia del desarrollo de capacidades específicas para la formación de liderazgos públicos colaborativos, dado a que los casos presentan diferentes instancias por las cuales los líderes o líderes poseían herramientas para ejecutar alianzas con las distintas partes en el proceso de toma de decisión. En este sentido se encuentra

específicamente una arista en común principal de forma transversal a los casos la cual es la capacidad de los liderazgos de trabajar con multi-actores en múltiples niveles en los cuales la responsabilidad de que los procesos funcionen no recae en una persona, si no que en una red fortalecida con compromisos para el desarrollo socio-económico del territorio. Lo anterior se ha visto impulsado gracias a los *momentum* que emergen en contextos de problemáticas públicas o emergencias, dónde estas redes colaborativas influyen con ideas innovadoras, generando resistencia a los sistemas o estructuras problemáticas, dónde así finalmente se realiza un acercamiento a cambios en diferentes áreas: políticas, instituciones, gobiernos o incluso cambios culturales, sociales y/o económicos.

Por lo tanto, para avanzar en conjunto a la Agenda 2030 se debe tener en cuenta que el entramado de acciones tanto a niveles institucionales como personales es único para cada contexto, y que para esto deben consolidar, impulsar y fortalecer los liderazgos públicos colaborativos. De manera más importante, es solamente a través de la consideración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el desarrollo de estrategias enfocadas en el desarrollo territorial, que se podrán generar cambios efectivos que se sostengan en el tiempo.

C. Hallazgos Principales

1. Chile

Se consideraron dos estudios de caso sobre procesos de liderazgos públicos colaborativos que tratan sobre el contexto del problema público de vivienda y el déficit habitacional en Chile. El primer caso se centró en el caso del Conjunto de Vivienda Maestranza San Eugenio; y el segundo caso en la experiencia del Campamento Manuel Bustos. Ambos casos representan contextos emblemáticos de provisión de vivienda en el país por parte del Estado, trabajando también en relación a la política habitacional desarrollada a través de los programas de subsidio de vivienda y el Decreto Supremo N°49.

En el primer caso – Proyecto del Conjunto de Vivienda Maestranza San Eugenio —se pudieron observar tres liderazgos más fuertes en su transcurso: colectivo, técnico político y público. La articulación de estos tres tipos de liderazgos permitió actuar de forma sinérgica para lograr los propósitos y objetivos pre-establecidos. Cabe destacar los liderazgos de mujeres como dirigentas sociales —especialmente del liderazgo que fue estudiado en particular de este caso— demostró dimensiones de asimetrías de género a través de la explicación del origen por qué se dan más casos de mujeres dirigentas en estos temas. A pesar de estas razones, sus capacidades de gestión demuestran representación y empoderamiento de las mujeres, lo cual es clave para que los liderazgos públicos colaborativos sean sostenibles. Por otro lado, el segundo caso (Campamento Manuel Bustos) también se destaca por las capacidades de colaboración de dirigentes/lideresas en diferentes niveles, influyendo desde los procesos colaborativos desde el área de ideas y acciones, hasta influyendo en las tomas de decisiones de políticas públicas institucionalizadas a través de diferentes gobiernos y temporalidades.

En ambos casos de estudio existe en común un elemento fundamental, el cual es considerar el contexto histórico en el cual se desarrollan los problemas de vivienda como tema que concierne el trabajo directo y responsabilidad del Estado—esto se refleja en variables identificables reforzando las condiciones iniciales de la colaboración tales como legitimidad y relaciones pre-existentes. En este sentido existe, dado un largo precedente la creación de sistemas sectoriales y estructuras robustas y legitimadas a nivel social e institucional. En este sentido los procesos colaborativos son considerados en diferentes niveles y en diferentes temporalidades para la consolidación de procesos de colaboración que benefician e impulsan la producción de políticas habitacionales en el país y en los territorios.

2. Ecuador

Los casos de Ecuador analizados fueron basados en contextos de emergencia en el Cantón Cayambe y en Porto Viejo. El primer caso está situado en el cómo se abarco y solucionaron las diferentes dificultades al enfrentar la crisis del COVID-19; y el segundo caso en las medidas tomadas posterior al sismo de

mayor magnitud en las últimas décadas del año 2016. En ambas situaciones se representa de forma detallada como se implementaron soluciones y cambios para mejorar los problemas emergentes, a su vez, demuestran como los liderazgos públicos colaborativos fueron claves para superar estos problemas públicos trascendentales.

El caso del Cantón de Cayambe presentó como el rol de gobiernos locales y su capacidad de articular soluciones y respuestas considerando el contexto y soluciones desde lo local fue fundamental. A su vez, como la articulación de múltiples ámbitos y dinámicas de colaboración fueron clave innovadora para el impulso de enfoques interculturales centradas en la importancia de la participación horizontal para las respuestas rápidas ante la crisis. En el caso de Portoviejo, las colaboraciones emergentes y el ambidestramiento fue clave para la reconstrucción del territorio posterior al sismo. En este sentido, la capacidad de gestión institucional para impulsar procesos colaborativos a largo plazo fue fundamental, generando liderazgos que funcionaban como canales para la cooperación internacional y capacidad de gestión.

Finalmente, en los casos presentados en Ecuador se observaron diferentes claves, dónde a través de las ventanas de oportunidad generadas por emergencias se implementaron ideas, acciones e innovaciones desde liderazgos iniciales que implementaban procesos colaborativos legítimos, formales y emergentes; que vienen desde capacidades y competencias desarrolladas con antelación que consideraban la importancia de las ideas para modificar las estructuras culturales y sociales. Asimismo, al identificar la posibilidad de que las políticas públicas institucionalizadas pudiesen ser modificadas, los liderazgos pudieron avanzar colaborativamente gracias a la confianza y legitimidad que existían transversalmente en sus redes.

3. Costa Rica

En el caso de Costa Rica se analizaron dos casos de liderazgos en particular que se implementaron en dos territorios: Talamanca y el Golfo de Nicoya. En estos casos en particular se analizaron las acciones e historias de Guillermo Rodríguez y de José Miguel Carvajal respectivamente. En ambas situaciones se observó una asimetría entre el contexto de los territorios y la implementación de políticas y programas del Estado. En este sentido, los liderazgos analizados fueron parte crucial para el avance de estrategias para implementar cambios que se orienten más a las realidades locales y los conocimientos que se obtienen desde perspectivas de líderes y personas que conocen y experimentan los problemas a primera mano.

El primer caso el problema público se basó en el servicio público estatal en cuanto a los campos de educación y salud, específicamente considerando que estos fueron instalados en territorios con alta población indígena pero no implementaban una coherencia cultural con las comunidades indígenas de la zona. En este caso la importancia recae en cómo Guillermo Rodríguez consideró la realización de alianzas estratégicas con actores claves y legítimos a nivel político para trabajar con las instituciones que planificaban el desarrollo del territorio en temáticas de educación y salud. Por otro lado, en el caso del Golfo de Nicoya, se observaron casos de políticas públicas marinas, de pesca y conservación que involucraba instituciones del Estado con diferentes posiciones ante la implementación de políticas públicas centradas en la regularización de la actividad pesquera y su economía. La particularidad identificada por José Miguel Carvajal en este contexto fue la falta de coordinación a nivel institucional dada las presiones de múltiples frentes, sin reconocer y evaluar el contexto del trabajo desde la realidad de los pescadores, saberes tradicionales y científicos.

La característica en común que tienen estos casos es cómo a través de la confrontación a desbalances de poder, múltiples lógicas institucionales y tensiones en distintos niveles se abren oportunidades para considerar ideas y acciones innovadoras para solucionar estos problemas a través de liderazgos colaborativos. El poder de ambos protagonistas de generar vínculos legítimos, confianza, compromiso y planificación ante los problemas emergentes son una demostración de que a pesar de que existan estructuras sociales y económicas más rígidas, puede existir un acercamiento a los cambios necesarios de forma sostenible; sobre todo desde el reconocimiento de estructuras culturales previas a la implementación de políticas públicas en los territorios.

Bibliografía

- Bryson, J. M., Barberg, B., Crosby, B. C., & Patton, M. Q. (2021). Leading social transformations: Creating public value and advancing the common good. *Journal of Change Management*, 21(2).
- E/CN.16/2022/2 (2022). United Nations Economic and Social Council. Twenty-fifth session. Report of the Secretary-General on industry 4.0 for inclusive development. Geneva.
- Morales, C., Pérez, R., Riffo Pérez, L., & Williner, A. (2021). Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación.
- Naser, A., & Ramírez Alujas, Á. (2017). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región.
- Tarragón, Daniel y Quim Brugué-Torruella (2015). *La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*, Textos para Discussao, 58, Brasilia, CEPAL-IPEA.
- Tatián, D., & Pereira, G. (2022). *Filosofía, democracia y liderazgos públicos*.

I. Procesos de liderazgo vinculados al problema público de vivienda en Chile, estudio de casos: Proyecto Maestranza, Ukamau, Santiago; Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar

*Felipe Link
Christian Matus*

El objetivo del presente trabajo fue desarrollar dos estudios de caso sobre procesos de liderazgo público colaborativo, en el contexto del problema público de vivienda y el déficit habitacional en Chile, y sus diferentes formas de resolución. Asumiendo la definición de problema público propuesta por Crosby y Bryson (2005), como aquellas problemáticas que afectan a diversas partes interesadas, que no se pueden resolver por una sola organización, que es probable que exijan una amplia colaboración, y que resisten una solución a corto plazo y fragmentaria, se analizaron dos casos de provisión de vivienda en Chile. Por un lado, en relación a la política habitacional desarrollada a través de los programas de subsidio de vivienda y específicamente del Decreto Supremo No49 (en adelante D.S. No49), se analizó el emblemático caso del Conjunto de Vivienda Maestranza San Eugenio, galardonado recientemente con el Premio Aporte Urbano a Mejor Proyecto de Integración Social en Chile (PAU, 2021, Hartung, 2021). Esta experiencia representa un proceso innovador de liderazgos públicos en el contexto de la política habitacional, en particular en el marco de un modelo de provisión de vivienda vía subsidios basado en la construcción masiva de vivienda social financiada por el Estado y llevada a cabo por empresas privadas en la periferia urbana (Castillo, 2011).

El segundo caso, representando una experiencia de innovación en relación a la participación comunitaria de los asentamientos informales en los procesos de urbanización, se analizó la experiencia del Campamento Manuel Bustos, ejemplo emblemático de un proceso de "urbanización pactada" en la cual se da un paso desde la erradicación a la radicación de los asentamientos informales como principio ético de intervención, lo que constituye un avance significativo en los modelos de intervención entendiendo que el compromiso de radicar los asentamientos populares responde a los planteamientos del derecho a la vivienda adecuada (Sugranyes & Jimenez, 2015) que establecen la valorización de la identidad, el arraigo y los afectos de los/as pobladores/as, el reconocimiento de otras formas de construir ciudad y la conquista por parte de los movimientos sociales en el avance hacia una planificación urbana participativa (Zenteno et al., 2020).

La crisis de la vivienda en Chile se ha acentuado en los últimos años. El efecto de la pandemia por Covid-19 y la consecuente crisis económica y social desde 2020, contribuyó a su radicalización, principalmente en el aumento del número de campamentos y vivienda informal.

De acuerdo con el último catastro de TECHO-Chile (2021) hay 81.643 familias en campamentos, lo que constituye la cifra más alta desde 1996. Gestión Habitacional para Campamentos, para la relocalización de familias. En este contexto, el modelo vigente en Chile con base en el subsidio habitacional ha mostrado fuertes signos de agotamiento. Además, se proyecta un déficit habitacional actualizado a nivel nacional en torno a las 680.000 viviendas, lo que se concentra principalmente en las áreas metropolitanas y las grandes ciudades.

En este contexto, el modelo vigente en Chile con base en el subsidio habitacional ha mostrado fuertes signos de agotamiento. Por un lado, la cantidad de subsidios entregados no tiene un correlato en proyectos de vivienda construidos, generando un desfase importante en el acceso a la vivienda. Por otra parte, los montos asociados a los subsidios habitacionales no permiten una elección efectiva en un mercado privatizado de provisión de vivienda. Además, los procedimientos e institucionalidad asociados a la postulación, adjudicación y acceso efectivo a la vivienda pueden durar años, afectando la credibilidad y la confianza en las instituciones vinculadas al proceso.

En el caso de la política subsidiaria de provisión de vivienda centrada en el D.S No49, el nuevo Plan de Emergencia Habitacional (MINVU 2022) plantea un aumento sustantivo de la estrategia, donde se señala que el ministerio podrá establecer un sistema especial de construcción de proyectos de viviendas sociales de gran escala y ejecución de obras de equipamiento para integración social y urbana, como complemento a los programas que promueven la postulación individual o colectiva. Este sistema viene a complementar y enriquecer la cobertura de políticas de vivienda teniendo por objeto que la producción de viviendas y el equipamiento necesario no dependan exclusivamente de la asignación de subsidios a un número determinado de familias, sino que puedan ser financiados como proyecto y ejecutados de manera integral. También contempla una modalidad mixta de gestión y/o financiamiento, con aportes de fuentes diversas (otros órganos públicos, gobiernos regionales, municipios, empresas u otras personas de derecho público o privado).

Los dos casos seleccionados en este estudio, están vinculados a un problema público relevante como es el déficit de vivienda en Chile. Por un lado, en relación con la problemática pública de provisión de Vivienda Social vía subsidio D.S No 49 se abordará la sistematización del proceso de trabajo establecido en torno al Proyecto de Vivienda Maestranza San Eugenio. Por otro lado, en relación al abordaje particular de los asentamientos informales se relevarán los aprendizajes establecidos en torno al proyecto de urbanización del Campamento Manuel Bustos, en Viña del Mar, Región de Valparaíso.

A. Caso 1: Proyecto Maestranza San Eugenio

1. Contexto de la política habitacional en Chile para viviendas nuevas en la Región Metropolitana

En Chile, en las últimas décadas, la política habitacional ha respondido principalmente a la problemática de reducir el déficit, lo que se relaciona estrechamente con el rol que ha adquirido en el marco del modelo de desarrollo existente, donde la producción de vivienda es de carácter privado y el Estado ha adquirido un rol subsidiario. Los subsidios, como instrumento de la política habitacional, fueron planteados como el principal mecanismo de acceso a la vivienda por parte de los sectores vulnerables, sin embargo, este foco ha cambiado en los últimos años, ampliando la cobertura a los sectores medios, por los problemas en el acceso a la vivienda de otros sectores de la sociedad, debido a su encarecimiento progresivo.

Al analizar la evolución de provisión de vivienda desde la década del 90, a nivel nacional se observa un aumento progresivo de la cantidad de subsidios pagados a nivel país y en la región Metropolitana, observando un alza significativa en 2008. El año 2018 se otorga la mayor cantidad de subsidios a nivel país, con casi 194.000 unidades y a nivel regional, alcanzando prácticamente las 61.000 unidades pagadas. Respecto a la distribución de las viviendas y condominios sociales en el Gran Santiago, se observa que existe concentración en el pericentro del sector norte, poniente y sur oriente, mientras que en el sector nororiente se encuentra escasa presencia de este tipo de viviendas, pudiendo concluir el predominio del mercado de vivienda privado en estas zonas.

2. Proyecto Maestranza San Eugenio, Comuna Estación Central, Santiago

El Conjunto de Vivienda Maestranza San Eugenio, galardonado recientemente con el Premio Aporte Urbano a Mejor Proyecto de Integración Social en Chile (PAU, 2021, Hartung, 2021) involucra liderazgos públicos que permiten innovar en relación con la problemática pública de vivienda, en el marco de un modelo de provisión de vivienda vía subsidios basado en la construcción masiva de vivienda social financiada por el Estado y llevada a cabo por empresas privadas en la periferia urbana (Castillo, 2011).

Maestranza San Eugenio es diseñado y construido producto de un largo proceso de trabajo colaborativo que articula al Movimiento de Pobladores Ukamau, la oficina de arquitectura Fernando Castillo Velasco, la constructora OVAL, las direcciones del SERVIU de los dos gobiernos de Sebastián Piñera y el segundo de Michelle Bachelet, y las y los ministros del MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) respectivos.

Se trata de un proyecto de vivienda social acogido al Decreto Supremo 49 (DS 49) que otorga un subsidio de 314 UF (Unidades de Fomento) para que las familias puedan comprar su vivienda sin endeudamiento hipotecario. El conjunto cuenta con una densidad de 700 Hab/ha, y puede ser definido como un condominio tipo A compuesto por 424 departamentos de 62 m² (tres dormitorios, un baño, living-comedor, cocina y logia) (UKAMAU-Oficina FCV, 2021).

Recuadro 1

Síntesis de caso Proyecto Maestranza San Eugenio

Asociatividad y actores participantes:

Actores comunitarios o sociales: Comité de Vivienda del Movimiento de Pobladores UKAMAU.

Técnico-profesionales: Profesionales Oficina FCV, Constructora OVAL.

Públicos: Municipio Estación Central, Ministerio de Vivienda, SERVIU Metropolitan.

Privados: Empresa EFE.

Instrumento o estrategia: provisión de Vivienda Social vía Decreto Supremo 49 (DS 49), subsidio para la adquisición del terreno y la construcción.

Descripción del proyecto: El conjunto está compuesto por 424 departamentos de 62 m² (tres dormitorios, un baño, living-comedor, cocina y logia), cuenta con una densidad de 700 hab/ha, se define como condominio tipo A (UKAMAU-Oficina FCV, 2021). Constituye una solución habitacional para los hogares del Campamento Maestranza San Eugenio.

Atributos líderes:

Forma de negociación fue clave para el éxito del proyecto, por medio de prácticas que tensionaban a las autoridades para la toma de decisión.

Aspectos claves del proceso:

- Proyecto emblemático e innovador, "excepcional" dentro de la política habitacional de los últimos 40 años.
- Desarrollo de prácticas políticas formales e informales, rutinarias y contenciosa para establecer, tensionar y mantener una relación política con el gobierno: manifestaciones masivas en el espacio público, cortes de calles y avenidas principales en horarios "punta", y la toma de edificios públicos.
- Hitos: i) la consecución del terreno del predio con EFE, ii) toma del Municipio de Estación Central para conseguir apoyo del alcalde, iii) proceso de movilización para que SERVIU asumiera el rol de Entidad Patrocinante.
- Logros: Producto de esta estrategia que conjugó presión y negociación se establece un acuerdo para que la mayoría de las funciones asociadas a la entidad patrocinante sean realizadas por el mismo UKAMAU y su equipo

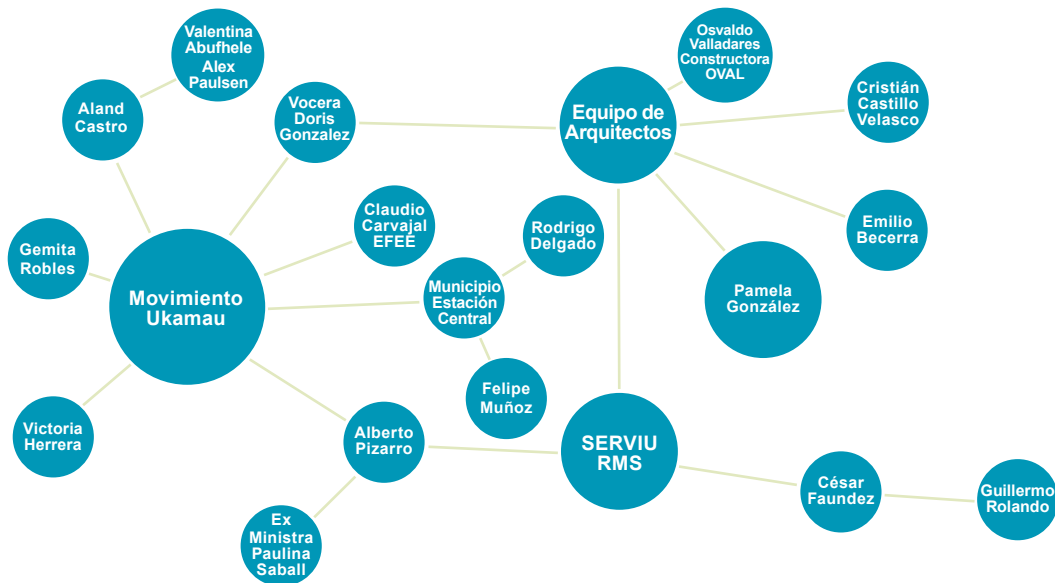
de arquitectos (oficina FCV), los que reciben financiamiento por parte del SERVIU (Del Romero, 2018) y se permite que al asumir esta institución el rol de patrocinante, se podía utilizar el presupuesto restante para aumentar en 7 metros cuadrados el tamaño de las viviendas sociales en relación al mínimo exigido, debido a la nueva legislación implementada.

Después de un proceso de más 10 años, en noviembre de 2020, se inauguró Maestranza en presencia de las familias y las autoridades del Estado.

Proyecto ganador del Premio al Aporte Urbano 2021, en la categoría de mejor proyecto de integración social.

Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 2
Mapa de Actores involucrados en el proceso del Conjunto Maestranza



Fuente: Elaboración Propia en base a revisión de fuentes secundarias.

Destacan dentro del proceso llevado adelante por el Comité en Maestranza, el liderazgo carismático de Doris González, dirigente, ex vocera de Ukamau, que desarrolló vocería pública del proyecto durante gran parte del proceso, el liderazgo comunitario de Marcela Zuñiga al interior del comité de vivienda (asamblea) y el liderazgo político de Aland Castro Vocero del Movimiento de Pobladores Ukamau que difundió el caso como vocero y entrevistado en diferentes plataformas.

- Equipo de arquitectos Proyecto Maestranza: Se pudo distinguir un segundo nivel de actores que asume en el trabajo colaborativo con el comité de vivienda UKAMAU, el liderazgo técnico.
- Actores claves de la Institucionalidad Pública: Como Maestranza configuró un proyecto de vivienda que atravesó diferentes ciclos de gobierno la experiencia está marcada también por la gestión de acuerdos y conflictos que desarrollan los directores del SERVIU (Servicio de Vivienda y Urbanismo) de la Región Metropolitana, en los gobiernos de Michelle Bachelet (2014-2018) y Sebastián Piñera (2018-2022) destacando primero el rol del ex Director SERVIU RMS Alberto Pizarro, y luego en el gobierno de Sebastián Piñera, el ex Director Serviu Metropolitano Cesar Faundez Piñera, junto con Guillermo Rolando, exsubsecretario MINVU en dicho período. A nivel ministerial destaca el compromiso y protagonismo en términos de liderazgo para dar viabilidad al proceso de Paulina Saball ex Ministra del Ministerio de Urbanismo durante el período de Michelle Bachelet.

- Otros actores involucrados: catastrados como actores relevantes son el Gerente General de la Constructora OVAL, Osvaldo Valladares que fue el representante de la constructora asociado al proyecto que hoy en base a su experiencia ha certificado su entidad como Empresa B, siendo dicha empresa contratada por SERVIU para asumir el rol de la ejecución final del proyecto. De la misma forma otro actor relevante identificado del sector privado es Claudio Carvajal, Ex Gerente de Ferrocarriles en el primer período de Sebastián Piñera con quien el Movimiento Ukamau en tanto comité de vivienda establece una estrategia de conflicto y negociación que permite llegar a un acuerdo para que se desarrolle el proyectos en los terrenos de la Empresa EFE.

3. Análisis de las trayectorias de vida y atributos de liderazgo de las y los principales involucrados

De las entrevistas y conversaciones realizadas con las y los pobladores y actores asociados se puede concluir que los atributos que caracterizan el liderazgo de la organización asumen una doble impronta que es a su vez colaborativa y confrontacional, estando ambos atributos al servicio de una visión estratégica y táctica subordinada al cumplimiento del objetivo del movimiento Ukamau, representativo de las y los allegados de los Nogales y Población Santiago. El complemento de la dimensión colaborativa y comunicativa del liderazgo femenino en el proceso de Maestranza que determina el ambiedestrismo estructural (Bryson, Crosby & Stone, 2015) del proceso, lo configura su intersección con el liderazgo social y político masculino más clásico.

En términos sintéticos el análisis permitió distinguir cómo en el proceso mismo de gestión del proyecto Maestranza por parte de los actores políticos, técnicos y ciudadanos se configuran diferentes tipos de liderazgo público colaborativo. Un primer nivel dado por la conformación de un liderazgo colectivo del proceso por parte del equipo de pobladores, al interior del cual se complementan diferentes tipos de liderazgo social y político. Un segundo tipo de liderazgo técnico- político dado por el acompañamiento que da a la organización social un equipo de arquitectos fuertemente alineados con un compromiso político y social de acompañamiento de los pobladores organizados, y en tercer lugar un liderazgo público en donde concluyen la visión técnica política del ex Director de SERVIU con la más técnica de la encargada de coordinar el equipo de Entidad Patrocinante asociado al proyecto Maestranza, liderazgos que logran a pesar de conflictos con los pobladores y el equipo de arquitectos dar continuidad a la ejecución del proyecto Maestranza.

4. Análisis del proceso de resolución (o no resolución) del problema público, identificando determinantes principales o clave

El análisis del caso en conversación con los pobladores involucrados permitió determinar lo fundamental que fue para dar viabilidad al proceso que el comité de vivienda se conformara como ente conductor del proceso no estando centrado en una persona sino que en la articulación de tres tipos de liderazgo distintos que actúan con unidad de propósito complementando atributos distintos que juntos generan un efecto sinérgico.

Por un lado, el liderazgo carismático de la vocería dada por Doris González ("la palabra"), por el trabajo interno de la dirigente social clásica al interior del comité para cohesionar y articular a la base de los pobladores con los objetivos del proceso de acceder a una vivienda digna más allá de las limitaciones institucionales ("la gente"), complementado por la conducción técnico-política de un liderazgo tradicional de izquierda ("el conocimiento").

Desde la perspectiva institucional, un factor clave en la resolución del problema público de vivienda tuvo que ver con la flexibilización de los márgenes institucionales que plantea la política para provisión de vivienda social mediante el DS 49. A modo de contexto cabe plantear que dicho decreto establecía el modelo de construcción de viviendas para familias más vulnerables, se hace a través de las entidades patrocinantes que son generalmente externas las que son coordinadas por el SERVIU que recibe, revisa, aprueba los diseños de proyecto para luego tercerizar las labores de construcción.

No obstante la apertura de un marco de excepcionalidad que marca el proceso la modificación del decreto que permite en 2013 que el SERVIU puede ejercer el rol de entidad patrocinante. Para superar el conflicto que generó la toma del SERVIU que es identificado como el momento más complejo por todas y todos los actores se puede constatar que un factor clave es la capacidad de manejo de la tensión que plantean los liderazgos femeninos de la arquitecta de SERVIU y su equipo encargada con el liderazgo público de la vocera de Ukamau, Doris González y el comité de vivienda, el mantener contacto personal directo y fluido permitió una mayor capacidad de comprensión del otro/a, mediar y despersonalizar el momento de tensión y conflicto.

Como plantea la reconstrucción del proceso un segundo eje clave de acción que determina la resolución del problema público asociado a la provisión de vivienda en un proyecto que reúne características excepcionales es el manejo que muestran los actores para enfrentar la doble dinámica, muchas veces simultánea, de conflicto-negociación.

B. Caso 2. Campamento Manuel Bustos

1. Contexto de la política habitacional en Chile en función de la informalidad en la Región de Valparaíso

Por otra parte, desde la década del 90 la política habitacional se focalizó de manera muy determinante en proveer viviendas a quienes vivían de manera informal. Por lo tanto, el foco de los instrumentos propuestos para este fin se orientaron a proveer solución habitacional de manera masiva a las familias que vivían en condiciones informales o con condiciones de deterioro considerable.

Al analizar la problemática del déficit, a nivel país y específicamente en la Región de Valparaíso, se puede observar una disminución sustancial desde 1996 hasta 2015, alcanzando su valor más bajo en dos décadas. Hacia mediados de la década del 90's, existía sobre medio millón de hogares en situación de déficit cuantitativo, de los cuales, menos del 10% se localizaban en la región de Valparaíso. Sin embargo, para 2015, se observa que alcanza su valor más bajo, disminuyendo en alrededor de 170 mil hogares que se encontraban en esta situación a nivel país y a menos del 50% de los hogares que se encontraban en esta situación en las décadas anteriores. La tendencia a la baja se revierte hacia 2017, donde se observa que los hogares con déficit aumentan en casi 100 mil a nivel país y en casi 15 mil hogares para el caso de la región.

La situación del déficit en vivienda genera un incentivo a las familias a localizarse de manera informal, dada la incapacidad de poder arrendar o comprar, dado el alto valor de la vivienda y los requisitos solicitados para hacerlo. En el caso de Chile, los campamentos han constituido una manifestación histórica de este problema y una solución para aquellos que se encuentran en calidad de allegados u otros problemas de acceso a la vivienda.

Respecto a la situación de los campamentos a nivel país se observa una drástica disminución en el número de campamentos para 2011, sin embargo, se observa un aumento en la cantidad de personas que habita en esta modalidad para 2019. Pese la reducción en la cantidad de campamentos se generó una tendencia al alza, en el número de hogares a nivel nacional.

Las variaciones a nivel regional son a la baja para el 2011, donde se rompe la tendencia, asociada posiblemente a la cantidad y vuelve nuevamente a subir para 2019 y 2021, agravada por la situación de migración internacional. Respecto a la situación comunal de Viña del Mar, que alberga uno de los casos estudiados, presenta un alza de campamentos y de hogares en esta situación a lo largo del período.

2. Proyecto de urbanización campamento Manuel Bustos, Comuna Viña del Mar

Durante los últimos años, se constata la fuerte tendencia al alza del número de campamentos y cantidad de familias residentes (TECHO-Chile, 2021) siendo la Quinta Región de Valparaíso una de las regiones a nivel nacional en donde más se visibiliza el fenómeno de los denominados "macro-campamentos" (López Morales, Flores & Orozco, 2018).

El Estado desde 2011 articula una estrategia de abordaje al tema, hasta la fecha, basada en un modelo que reconoce tres modalidades de intervención: radicación a partir de un proyecto habitacional en el mismo lugar del campamento; radicación a partir de un proyecto de urbanización y consolidación barrial; y relocalización de familias en base a subsidio habitacional en un lugar distinto al del campamento (Matus, Ramoneda, Ruiz Tagle & Valenzuela, 2020).

Manuel Bustos constituye un ejemplo emblemático de un proceso de "urbanización pactada" en la cual se da un cambio en la toma de decisión de relocalizar -o erradicar- a un conjunto de campamentos de la región asumiendo su radicación, a través de la estrategia de urbanización, en los propios territorios en que ellos se encontraban asentados.

No obstante Manuel Bustos, junto a otros asentamientos, constituye una innovación en el abordaje de los asentamientos informales de la región, al generarse, luego de un proceso de negociación y movilización un acuerdo institucional de los actores involucrados en la implementación de la política regional para establecer como principio de intervención la radicación en base a urbanización y no la relocalización. La urbanización informal, que da pie al denominado Campamento Manuel Bustos, se encuentra ubicada en el sector entre El Olivar y Villa Independencia, en la parte alta de la ciudad de Viña del Mar (Cfr. Fig. 4). A nivel nacional y regional, Manuel Bustos es considerado como el campamento más numeroso, teniendo un total de 1.647 familias residiendo en él (MINVU, 2018).

Recuadro 2

Síntesis caso campamento Manuel Bustos

Asociatividad y actores participantes:

Actores comunitarios o sociales: Agrupación de Organizaciones Manuel Bustos, Dirigenta Campamento Manuel Bustos y Dirigente del Comité Huasco.

Organizaciones de la sociedad civil: TECHO para Chile (directora reg. Valparaíso).

Técnico-profesionales: profesionales de la Universidad de Playa Ancha.

Públicos: Programa de Campamentos, SERVIU Valparaíso y Director Regional del SERVIU Valparaíso.

Privados: Empresa Servicios Sanitarios ESVAL.

Políticos: Senador Ricardo Lagos Weber.

Instrumento o estrategia: Urbanización en el lugar de asentamiento del campamento.

Descripción del proyecto: Se pretende regularizar el campamento vía urbanización en el mismo lugar que se asienta, para esto se firma un convenio en 2013 (actualizado en 2018) entre las partes involucradas, esta actualización plantea la ejecución de obras hasta el 2025 (para las familias nuevas del campamento). El proyecto estipula un Protocolo de Urbanización, el cual contempla un Plan de Obras de Urbanización y un Plan de Regularización de la Propiedad, incluyendo la sesión de terrenos a las familias del campamento. Se plantea la elaboración de un plano de loteo, para regular su tamaño, la infraestructura vial, servicios básicos y la relocalización de viviendas, para aquellas ubicadas en zonas de riesgo o en áreas de localización de infraestructura (alcantarillado).

Atributos líderes:

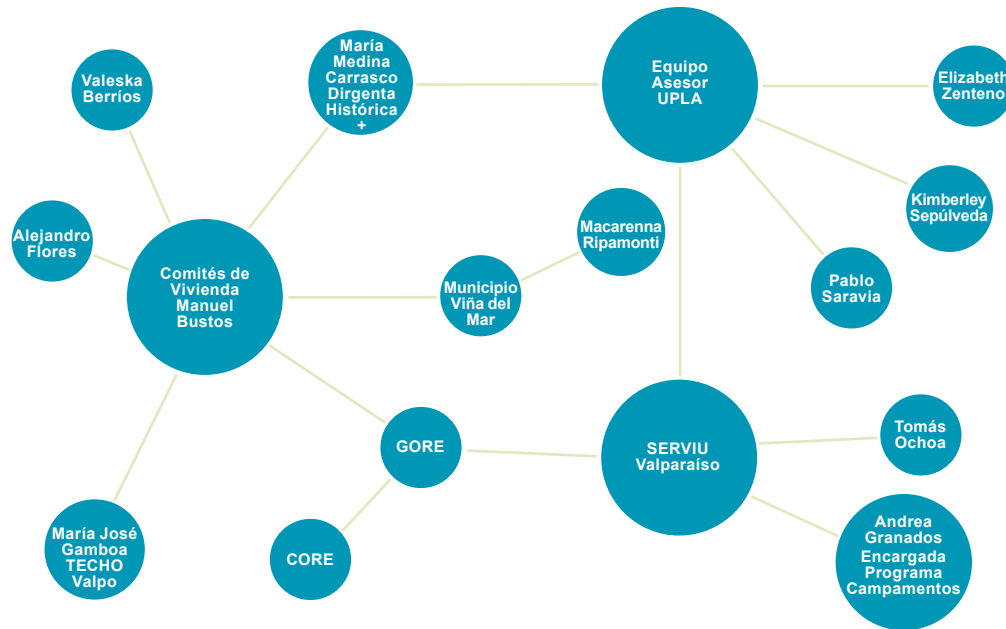
- Capacitación técnica continua de dirigentes comunitarios, permitiendo el dialogo y el levantamiento de sus demandas específicas.
- Dirigentes buscan la intermediación con políticos y partidos para alcanzar los objetivos de la comunidad.

Aspectos claves del proceso:

- Innovación en la reurbanización en el mismo sitio, situación que no ocurría en las políticas recientes de vivienda basada en la erradicación y relocalización.
- Participación de actores sociales (dirigentes campamento) en el proceso de urbanización y de generar soluciones comunitarias.
- Prácticas colectivas de asociatividad y organización presentes a través de diversos comités para resolver problemáticas desde el abastecimiento de servicios básicos hasta infraestructura, que luego se unieron en una mesa conjunta que derivó en la Agrupación de Comités de Vivienda del Campamento Manuel Bustos.
- El proceso de sesión de terrenos a las familias del campamento generó tensión en la comunidad, entre dirigentes y "nuevos" residentes.
- Pese a la participación activa de la comunidad, mediante sus dirigentes, existieron elementos del proceso que fueron decididos por las autoridades.

Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 3
Análisis del mapa de actores involucrados en el proceso de Manuel Bustos



Fuente: Elaboración Propia en base a revisión de fuentes secundarias.

- Los Comités de Vivienda de Manuel Bustos: Al interior de los 23 comités de vivienda que se coordinan con la política pública para desarrollar el proyecto de urbanización existen liderazgos que adquieren mayor visibilidad e importancia. En primer lugar, destaca el liderazgo histórico de la dirigente María Medina Carrasco, del sector Bellavista, que fue Presidenta de la Agrupación de Organizaciones Manuel Bustos y que lamentablemente fallece en 2021, lo que genera un impacto organizacional de repliegue y dispersión. Junto con ella otro liderazgo relevante que visibiliza el proceso es el de la dirigente de Villa La Pradera María Tapia, y el liderazgo más reciente que asume en el sector alto la dirigente Marta González del Comité El Esfuerzo. Otros dirigentes destacados que adquirieron protagonismo durante el proceso son Mauricio Gutiérrez del Comité, Unión y Esfuerzo y Alejandro Flores Villegas, Dirigente del Comité Huasco, de estos dos se entrevistó a Mauricio Gutiérrez.
- SERVIU, el MINVU y los actores institucionales del mundo público: En términos de los actores de la política pública se establece el rol relevante que tuvieron en el acuerdo por la radicación de asentamientos informales de Andrea Granados Encargada Regional Programa de Campamentos, SERVIU Valparaíso y Tomás Ochoa, Director Regional del SERVIU Valparaíso, junto con el trabajo durante mayor parte del proceso del trabajador social Rodrigo Carreño, coordinador equipo SERVIU del Campamento Manuel Bustos, quien fue entrevistado.
- Organizaciones de la Sociedad Civil: Se reconocen diferentes tipos de actores que acompañan el proceso de "urbanización pactada", unos desde un rol técnico institucional asociado al Programa de Campamentos como Entidad Patrocinante, y otros a partir de un acompañamiento y asesoramiento comunitario a las y los dirigentes de Manuel Bustos. Representativo de la segunda dinámica de acompañamiento social se identifica como equipo motor a un conjunto de profesionales de la Universidad de Playa Ancha que generan proceso de asesoría y acompañamiento al proceso de urbanización.

- Otros Actores asociados: Relacionado con la toma de decisión política que influye en el “arreglo institucional” que da viabilidad a la radicación vía urbanización se identifica el rol del Senador Ricardo Lagos Weber. En términos de otros actores privados que intervienen para facilitar el acceso a servicios de las y los poladores un actor identificado es ESVAL representado por Alejandro Salas, Subgerente Zonal de Empresa Servicios Sanitarios ESVAL.

3. Análisis de las trayectorias de vida y atributos de liderazgo de las y los principales involucrados

El análisis de entrevistas permitió conocer como el largo y discontinuo proceso de trabajo acordado entre las dirigentes del campamento Manuel Bustos y el SERVIU de la Región de Valparaíso configura un proceso de construcción de liderazgos femeninos con un marcado sello territorial.

- Son los liderazgos territoriales de los tres sectores del campamento que constituye el sostén de un proyecto marcado por un lento desarrollo en su implementación que ha debido ser constantemente revitalizado por la presión dirigencial sobre las autoridades:
- Dentro de esta dinámica territorial es posible distinguir dos tipos de liderazgos centrales dentro de la dirigencia femenina de los comités. El primero representado por la fallecida dirigente María Medina, representante del sector alto del Campamento. Las habilidades y atributos con que se caracteriza su liderazgo tienen relación con un manejo adecuado de dinámicas contrapuestas tanto de capacidad de negociación como de gestión del conflicto en donde se conjuga la trayectoria de la dirigente social con un manejo único de la relación con las autoridades políticas lo que hace que su reciente fallecimiento haya resentido la organización de los comités.
- Se plantea como un atributo propio del liderazgo femenino desarrollado en el proceso de Manuel Bustos el saber gestionar el conflicto en forma precisa y adecuada articulando el uso matizado de actitudes contrapuestas. El manifestar enojo a la vez que mantener la paciencia parece ser un atributo clave en trabajo dirigencial de largo aliento y de bajo reconocimiento. Todas las entrevistadas consultadas ponen en valor la capacidad que debe tener una líder de gestionar sin llegar a la ruptura los conflictos con las autoridades de diversas escalas y niveles institucionales desde el SERVIU hasta actores políticos de relevancia regional y nacional.

4. Análisis del proceso de resolución (o no resolución) del problema público, identificando determinantes principales o clave

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales el factor determinante de que exista un proceso en curso de urbanización que siga siendo sostenido por el Estado a pesar de múltiples dificultades marcadas por cambios al interior de los equipos institucionales es dada por la capacidad de construcción de acuerdos al interior de las dirigencias de los comités que a partir del primer protocolo logrando a pesar de sus diferentes liderazgo y lo amplio del territorio unirse y coordinarse como una sola entidad ante el SERVIU y el gobierno.

En efecto, como refrendan los otros dirigentes y actores asociados entrevistados sin la construcción de un liderazgo colectivo entre los diferentes comités de vivienda que le diera continuidad a acuerdos mínimos no hubiera sido posible dar viabilidad al proceso dado el empantanamiento que sufre el protocolo con el cambio de gobierno de Piñera en 2013 a Bachelet y de Bachelet nuevamente a Piñera en 2017.

Desde la perspectiva del Estado, y en particular el Programa de Campamentos, el hecho de que existiera una red territorial de comités en los tres sectores del macro-campamento hizo posible la intervención al poder contar con el trabajo de las dirigentes como mediadoras entre el programa y las y los vecinos lo que permitió cubrir el territorio supliendo la ausencia de un equipo territorial específico que operara dentro de la comunidad.

Un segundo aspecto que marca un antes y un después en las y los protagonistas del proceso son los hitos que marcan un cambio de relación con el Estado al llegar a establecer acuerdos a partir de dos hitos. Primero a partir del denominado Convenio MINVU GORE establecido en 2013 con el equipo SERVIU-MINVU de la Región de Valparaíso con el Gobierno Regional como garante el que constituye una primera instancia de que establece un cambio en el trato que daba la política pública al Campamento planteando un compromiso de desarrollar un proceso de radicación en los terrenos ocupados y no de relocalización a la periferia. Destacan alrededor de este hecho la capacidad de articulación que tuvieron las y los dirigentes de los primeros comités de vivienda de Manuel Bustos como Manuel para el conjunto de otros campamentos de la Región, presionar a los Consejeros Regionales (CORE) para que abordaran el tema logrando que se creara en 2013 una Comisión Regional encargada del tema de Campamentos.

Un tercer aspecto tienen que ver con el giro técnico que se le ha dado al Programa de Asentamientos Precarios que reformula sus estrategias de intervención dándole particular énfasis a un cambio en la forma de comprender los procesos de radicación de campamentos históricos como Manuel Bustos, en términos de incorporar un enfoque integral valorador de su capacidad producción social del habitat.

No obstante destacan en los testimonios y conversaciones con los encargados de ejecutar la política de campamentos la identificación de factores que dificultan y obstaculizan la resolución del problema público de campamentos que tienen que ver con la alta rotación de los equipos técnicos y políticos de SERVIU, y el enfoque marcadamente centrado en una visión del campamento como un problema a superar y no como una realidad a conocer y acompañar a través de un enfoque participativo y comunitario.

C. Reflexiones finales

El liderazgo público colaborativo parece ir más allá de su definición operacional, en el sentido de abarcar también un sentido profundo de liderazgo ético con una influencia hacia el entorno en el que se desarrolla. La construcción de soluciones a problemas públicos pasa por interrogar objetivos, motivaciones y articulaciones virtuosas, que probablemente son exitosas en un momento y en un lugar muy específico. El proceso de liderazgo público colaborativo supera así la imagen del liderazgo carismático individual, rescatando la compleja trama de relaciones y conflictos particulares de cada uno de los casos en los que opera. Lo anterior constituye una dificultad inherente al proceso de liderazgo, siempre amenazado o constreñido por protagonismos e intereses individuales. La paradoja de esta tensión está precisamente en el desafío de equilibrar, por parte del líder o la lideresa, su involucramiento individual, manteniendo una posición articuladora en función del problema, pero resguardando un vínculo afectivo y emocional. En este sentido, la colaboración es eminentemente organizacional e intersectorial, entre diferentes actores, pero al mismo tiempo, es internamente horizontal, para evitar el riesgo del personalismo carismático. Entonces, la colaboración o cooperación se transforma en una característica principal del proceso de liderazgo público (Tomasello, 2019 citado en Morales, Pérez, Riffo y Williner, 2020).

En el caso del problema público de vivienda en Chile, vemos cómo estos elementos son centrales para comprender las diferentes formas de resolución que aparecen en cada uno de los casos estudiados y cómo la construcción de un lenguaje común, así como el reconocimiento de una historia particular, parecen constituir las bases para la configuración del proceso de liderazgo. También, se identificaron elementos o situaciones capaces de entorpecer los procesos y avances de colaboración, arraigados en la amenaza carismática, así como en la rigidez institucional. Para superar ambas tensiones, la apelación a características individuales con vocación colectiva pareció significativo en cada uno de los procesos estudiados. Es así como, por ejemplo, tanto desde los actores técnico-políticos como en el caso de la oficina de Arquitectura en el proyecto Maestranza, o bien, en el liderazgo desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los elementos biográficos de los participantes se conjugan con aspectos burocráticos y técnicos para lograr una articulación virtuosa. Por otra parte, desde los actores sociales, el delicado equilibrio y necesidad de contención de expectativas y demandas, basado también en experiencias individuales, logran el objetivo de articulación propuesto. A pesar de lo anterior, como se observó, cada uno de estos

procesos deja huellas diferentes en cada uno de los actores y responden a contextos espacio–temporales específicos e irrepetibles, por lo que lograr encontrar patrones o modelos de ejecución colaborativa resulta difícil, al menos, considerando la complejidad de las dimensiones involucradas.

A partir de los casos analizados es posible profundizar en aquellos aspectos que pueden contribuir a la consolidación de un proceso claro de colaboración en el ámbito de la producción de vivienda y de la política habitacional en Chile, desde los actores y la participación, resguardando los equilibrios institucionales y las virtudes de los procesos colectivos, más allá del liderazgo individual.

Bibliografía

- Abuhfele, V & Castro, A (2021) Eventos disruptivos y política contenciosa: reconfiguración de la relación política entre el Movimiento Ukamau y el Estado, en libro UKAMAU (2021) Conquistando la vida buena. Abuhfele V, González, D y Paulsen, A (editores), Ediciones Ukamau.
- Auyero, J (2003) *Contentious Lives: Two Argentine Women, Two Protests and the Quest for Recognition*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte.
- Bowles, S & Gintis, H (2013), *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution*, New Jersey, Princeton University Press.
- Bryson, J; Crosby, B & Stone, M (2015), *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging*, *Public Administration Review*, Vol. 75, Iss. 5, pp. 647–663.
- Castillo, M. J. (2011). Producción y gestión habitacional de los pobladores. La autogestión de vivienda en Peñalolén y La Pintana, Santiago de Chile. *Boletín cf+s* 54. La ciudad a escala humana. XII Congreso Anual N-aerus.
- CEPAL (2014) *Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Lima. Trigésimo quinto período de sesiones.
- Corbett, F et. al (2018) *The rise of connectivist leadership*. *The Asian Conference on Media, Communication & Film*. Disponible en http://papers.iafor.org/wp-content/uploads/papers/mediasia2018/MediAsia2018_42793.pdf.
- Crosby, B & Bryson, J (2005) *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Damasio, A (2019) *El Extraño Orden de las Cosas. La Vida los Sentimientos y la Creacion de las Culturas*, Ariel.
- _____ (2011) *En busca de Spinoza. Neurobiología de la Emoción y los Sentimientos*, Barcelona, Destino.
- Del Romero, L. (2018). Cartografías de la desigualdad: una década de conflictos de vivienda y nuevas resistencias en Santiago de Chile. *Análisis del conflicto de la Maestranza de San Eugenio*. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 44(132). Disponible en <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2300>.
- El Ciudadano TV (2018) *Construyendo Dignidad: el Proyecto Maestranza*. Documental disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=QXPAqYhw3Mo>.
- Gorethals, G; Sorenson, G & Burns, J (2004) *Encyclopedia of Leadership*, London, Sage.
- Hartung, Andrea (Diciembre 16, 2021) *Cristián Castillo , arquitecto de Barrio Maestranza Ukamau "Este es un proyecto de 427 arquitectos"*, en *Diario La Tercera* <https://www.latercera.com/laboratoriodecontenidos/noticia/cristian-castillo-arquitecto-de-barrio-maestranza-ukamau-este-es-un-proyecto-de-427-arquitectos/PHGL77J25VFGFJTMXGWE7VWCMU/>.
- Hegedüs, J., Horváth, V., & Lux, M. (2018). *Central and East European Housing Regimes in the Light of Private Renting*. In *Private Rental Housing in Transition Countries* (pp. 387-411). Palgrave Macmillan, London.
- Herrera, José Ignacio (2017) *El Movimiento de Pobladores UKAMAU. Capital social comunitario y lo político en el nuevo movimiento de pobladores en Chile*, Memoria para el título de Antropólogo Social. Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Hidalgo Dattwyler, R., Santana Rivas, L. D., & Link, F. (2019). *New neoliberal public housing policies: between centrality discourse and peripheralization practices in Santiago, Chile*. *Housing Studies*, 34(3), 489-518.
- Innerarity, D (2020), *Política para Perplejos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- _____ (2015), *La Política en Tiempos de Indignación*, Galaxia Gutenberg.
- Larracilla, Denis (2020), *Entrevista a Doris González*, en *Revista Planeo* N° 42, enero 2020: <https://revistaplano.cl/2020/01/08/entrevista-a-doris-gonzalez-las-comunidades-y-el-conocimiento-situado-que-existe-al-interior-de-los-barrios-y-las-poblaciones-no-estan-siendo-tomados-en-cuenta-y-eso-tiene-un-valor-que-es-tremendam/>.

- López-Morales, E., Flores Pineda, P., y Orozco Ramos, H. (2018). Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión? *Revista INVI*, 33(94), 159-185. doi:10.4067/S0718-83582018000300161.
- Lyne de Ver, H. (2009), *Conceptions of Leadership, Background Paper, 4*, Developmental Leadership Program.
- McAdam, D; Tarrow, S & Tilly, Ch (2001) *The dynamics of contention*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Masciulli, J; Molchanov, M & Knight, W. A (2009) *Political leadership in context*. Ashgate Research Companion.
- Matus, C, Valenzuela, F, Ramoneda, A & Ruiz-Tagle, J (2020) *Los campamentos en la política urbana chilena: desafíos y propuestas para abordar una problemática en crecimiento*. Serie Temas de la Agenda. Políticas Públicas UC. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2020/09/Temas-agenda128VF.pdf>.
- Mathivet, Charlotte & Pulgar, Claudio (2010) *El Movimiento de Pobladores en Lucha*, Santiago, Chile, en Sugranyes, Ana & Mathivet, Charlotte (Eds), *Ciudades para Tod@s. Por el derecho a la ciudad, Propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC).
- MINVU (2022) *Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Disponible en www.minvu.cl.
- MINVU (2019) *Catastro Nacional de Campamentos 2018-2019*. Disponible en <https://www.minvu.cl/catastro-de-campamentos>.
- MINVU (2018), "Estadísticas mensuales de edificación aprobada", base de datos, Santiago, Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 26 de noviembre de 2018.
- Morales, C; Pérez, R; Riffo, L y Williner, A (2020) "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ortí, A. (1986) *La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta o semidirecta y la discusión de grupo*. En García Ferrando, M, Ibáñez, J. y Francisco Alvira (Comp.): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid. Alianza Editorial. Pp.193- 203.
- PAU (2021) *Barrio Maestranza Ukamau. Ganador mejor proyecto de integración social*. Cfr, www.premioaporteurbano.cl.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR, Santiago.
- Rodriguez, A; Rodriguez, P & Sugranyes, A (2015) *Con subsidio sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Ediciones SUR.
- Sepulveda, Kimberly (2022) *Mujeres pobladoras y el rol de los cuidados en los procesos de radicación de campamentos en Viña del Mar*. Borrador Tesis para Magíster en Desarrollo Urbano (Tesis en desarrollo).
- Sennett, R (2012), *Juntos. Rituales, Placeres y Política de Cooperación*, Anagrama.
- Sugranyes, A & Jiménez, F (2015) *El derecho a una vivienda adecuada en Con subsidio, sin Derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Ediciones SUR.
- TECHO (2021) *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021, Informe ejecutivo*. Santiago.
- Tilly, Ch (2003) *The Politics of Collective Violence*. Cambridge/New York: Cambridge University Press [ed. en castellano: *Violencia colectiva*, Barcelona: Hacer, 2007].
- Tomasello, M (2019), *Una Historia Natural del Pensamiento Humano*, Bogotá. Ediciones Unidandes.
- Tonon, G (2009) *La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación en Reflexiones Latinoamericanas sobre Investigación Cualitativa*, Tonon, Graciela (comp.). Prometeo Libros-UNLAM.
- UKAMAU (2021) *Conquistando la vida buena*. Abuffheble V, González, D y Paulsen, A (editores) Ediciones Ukamau.
- UKAMAU + Oficina FCV (2021) *Barrio Maestranza*, Santiago, Chile, 2020. ARQ (Santiago) , (109), 98-110. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962021000300098>.
- UPLA TV (2019) *Mini documental Saberes y experiencias autogestionarias: Campamento Manuel Bustos*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=AXJvsKWFPKc&t=191s>.
- Valenzuela-Levi, Nicolás (2011) *Localización residencial, desigualdad en el ingreso y gestión de los subsidios habitacionales para la reconstrucción: ¿Cómo generar mayor acceso a oportunidades mediante las políticas de vivienda?*. Tesis País 2011, Fundación Superación de la Pobreza. Disponible en <https://estudiosurbanos.uc.cl/exalumnos/combater-la-desigualdad-mediante-las-politicas-de-vivienda-y-ciudad-lecciones-de-la-gestion-de-vivienda-economica-subsidiada-aplicadas-a-la-reconstruccion/>.

- Valenzuela, F. (2022) Los campamentos y la persistencia de la urbanización informal en Chile: el caso del área metropolitana de Valparaíso (1990-2019) Tesis de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, FADEU-PUC.
- Valenzuela, F. (2019). La nueva vieja pobreza y la persistencia de la informalidad urbana. *Revista Planeo* N° 40, Junio, Ciudad Informal, disponible en <https://revistaplaneo.cl/2019/06/12/la-nueva-vieja-pobreza-y-la-persistencia-de-la-informalidad-urbana/>.
- Vergara-Perucich, J. F., & Aguirre Nuñez, C. (2019). Inversionistificación en América Latina: problematización del mercado de arriendo para el caso chileno. *Hábitat y Sociedad*, 12, 11-27.
- Zenteno Torres, E., Sepúlveda Muñoz, K., Ahumada González, J., & Díaz Aros, J. (2020). De ciudadanías insurgentes a planificadores urbanos. Organización social en la urbanización del campamento Manuel Bustos de Viña del Mar. *Revista de Geografía Norte Grande*, 172(77), 157–172. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022020000300157>.
- Zenteno Torres, E., Sepúlveda Muñoz, K., Johnson, K. y Díaz Aros, J. (2021). Mujeres pobladoras en la reemergencia y consolidación de las tomas de terreno de Viña del Mar, Chile [artículo en publicación]. *Revista EURE*, 147.

II. Liderazgos Públicos Colaborativos en Ecuador: los casos de Cayambe y Portoviejo

*Augusto Barrera B.
Carolina Viola*

A. Caso 1. La respuesta frente al COVID desde una perspectiva intercultural: el caso de Cayambe

Este documento analiza el papel de los liderazgos locales (políticos, sociales, empresariales y técnicos) que enfrentaron la pandemia del COVID en el cantón Cayambe, Ecuador. La gestión de esta alcaldía introdujo algunos elementos innovadores en su respuesta para mitigar los efectos del COVID y asegurar el sustento de la población. Pueden destacarse, entre otras acciones: la articulación de productores agroecológicos y ferias seguras, el establecimiento de mesas de diálogo para la gestión de la emergencia, el apoyo y monitoreo de los trabajadores despedidos durante la pandemia, entre otros.

Cabe señalar el carácter multiétnico y pluricultural del cantón, así como la diversidad y complejidad del entramado social y económico. Cayambe es, a la vez, un cantón con una amplia organización indígena y un fuerte tejido agroexportador que ha dinamizado su economía. Eligió como alcalde a un indígena quichua por primera vez en su historia institucional en 2017.

El trabajo tiene como propósito identificar los procesos de liderazgos colaborativos que contribuyeron a enfrentar y atenuar los efectos del COVID en este territorio. Se busca de manera particular describir las capacidades y estrategias desplegadas por líderes/lideresas principales de distintos ámbitos. Bajo la comprensión de que esos liderazgos son formas de relación social y no sólo atributos personales, es preciso contextualizar el/los problemas públicos en los que las condiciones y cualidades del liderazgo se edifican.

1. El contexto nacional del COVID

La noche del lunes 16 de marzo de 2020, las autoridades ecuatorianas declararon el estado de excepción en todo el territorio nacional, con el propósito de contener y enfrentar la transmisión del coronavirus (COVID-19). Entre las medidas tomadas por el ejecutivo constaban el cierre de los servicios públicos a excepción de los de salud, seguridad, riesgos y emergencias, el confinamiento de la población y la suspensión de la jornada laboral presencial para los sectores público y privado.

Según Parra y Carrera (2021) la mortalidad en el Ecuador se ubicaría por encima de las medias latinoamericanas y mundiales, siendo uno de los países con mayor impacto por número de habitantes: "Respecto al porcentaje de letalidad, los países de Ecuador, Bolivia y Perú tienen valores sobre la media mundial 3,45% y latinoamericana 4%, siendo Ecuador, el país con la cifra más alta, equivalente a 9,05% si se consideran a los fallecidos confirmados y probables por COVID-19 y a 5,76% si solo se toma en cuenta a los fallecidos confirmados" (pág. 31).

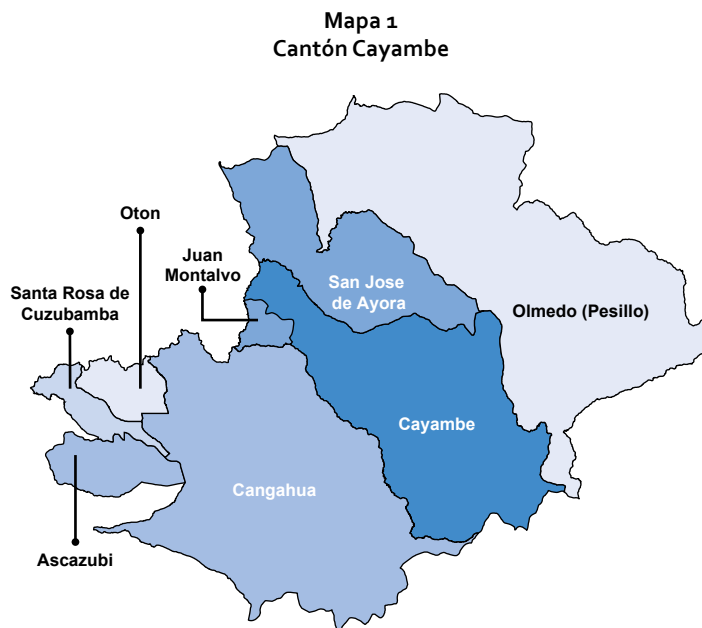
En el caso del Ecuador, "la emergencia sanitaria encontró un sistema de salud con condiciones estructurales de fragmentación y segmentación, menores recursos públicos destinados a la salud y condiciones económicas poco favorables que condicionaron la respuesta frente a la crisis social, sanitaria y económica." (OIT, 2021, pág. 1). La debilidad con la que el país enfrentó la crisis del COVID-19 se menciona en numerosos análisis sobre los impactos de la pandemia en la región. Cabe recordar que la ciudad de Guayaquil fue tristemente famosa cuando las imágenes apiladas de los cadáveres en las calles dieron la vuelta al mundo.

La centralización de la política y los recursos implica generar decisiones no adaptadas a las necesidades territoriales, incentiva en muchos casos la falta de transparencia e inequidad en la asignación de recursos – esto fue evidente en la administración de las primeras vacunas llegadas al país. Como en muchos países, se escenificaron fuertes tensiones entre los distintos niveles de gobierno por las competencias y recursos frente a la crisis y su amplia gama de efectos. El rol de los gobiernos locales y su capacidad de articular respuestas "desde abajo" resultó fundamental para enfrentar la pandemia.

2. Características relevantes del cantón Cayambe

El cantón Cayambe se encuentra ubicado en la provincia de Pichincha a 75 Km al nororiente de Quito, sobre los 2.700 msnm, tiene una superficie de 1.198 Km² que representa el 14,21% de la Provincia de Pichincha. El cantón se conforma administrativamente con dos parroquias urbanas: Juan Montalvo y Cayambe y seis parroquias rurales: Ascázubi, Cangahua, Olmedo, Otón, San José de Ayora y Santa Rosa de Cusubamba, ciento cuarenta comunas y numerosos asentamientos humanos pequeños y dispersos. A 2019 según las proyecciones del Censo de Población y Vivienda 2010, la población del cantón Cayambe es de 105.781 habitantes, de la cual el 60% se encuentra ubicada en el sector urbano y el 40% en el sector rural. Según esta misma fuente, el 60,66% de la población se auto identifica como mestiza, 33,87% como indígena y en menor medida como blanca, afroecuatoriana. La parroquia con mayor presencia de población indígena es Cangahua, seguida por Cayambe (que incluye sus dos parroquias urbanas y la parroquia rural Ayora) y Olmedo; en tanto que, respecto de la población mestiza, Cayambe concentra la mayor cantidad de esta población, con notables diferencias respecto de las restantes.

En relación con su perfil productivo y usos del suelo, el GADIPMC (2020) muestra el predominio de áreas naturales –páramos y vegetaciones arbustivas y herbáceas– que representan el 64,09 % del suelo; una gran presencia de pastizales para ganadería con el 18,38% del suelo, el 5,18% de uso agropecuario y el 1,32% del suelo cantonal que se ocupan en plantaciones florícolas. Estos datos evidencian la gran concentración e importancia productiva de las áreas agrícolas y ganaderas en la zona rural del cantón. Adicionalmente, en el cantón se explotan minas de materiales de construcción. De acuerdo con el plan de ordenamiento territorial (2020) existen 13 concesiones mineras que en su mayor parte se encuentran localizadas al nororiente de la capital cantonal de Cayambe y en su totalidad abarcan una superficie territorial de 308,79 hectáreas.



Fuente: COE-Pichincha. Senescyct.gob.ec.

Es preciso destacar algunos aspectos para comprender la dinámica de este cantón. En pocas décadas ha transitado de ser una zona dedicada a la agricultura tradicional y de productos para el mercado interno, especialmente lácteos y derivados, a convertirse en uno de los polos de producción agroindustrial y de exportación de flores. Esto ha implicado una enorme transformación social, espacial, económica y cultural. Se trata de uno de los cantones que más crece en el país y de mayor dinamismo económico, en el que “convive” la gran empresa agroexportadora de flores con las históricas comunidades indígenas.

Cayambe es un territorio intercultural y plurinacional, con un predominio de las comunas y comunidades como principal forma organizativa en el sector rural. La diversidad étnico-cultural del cantón Cayambe está mediada por la confluencia de diversas culturas y grupos humanos con formas de vida, tradiciones y costumbres distintas. Por primera vez en el año 2014, fue electo un alcalde de nacionalidad quichua; reeligiéndose en el 2019.

La mayoría de las comunidades indígenas pertenecen a la Confederación del Pueblo Kayambi, la cual está conformada por 16 organizaciones de segundo grado, 170 comunidades de base de carácter comunal, 4 juntas de agua de riego y un comité de páramos, goza de estatus como Pueblo, así está reconocido la personería jurídica desde 2002 por el Ministerio de Bienestar social de ese entonces, luego registrada en 2006 en CODENPE. Las autoridades son las asambleas, se reúnen cada vez que sea necesaria donde se toman las decisiones trascendentales. El Consejo de Gobierno está integrada por presidente, vicepresidente, dirigente de Fortalecimiento Organizativo, Recursos Naturales, Educación, Juventud. (pueblokayambi.org).

El impacto socio demográfico de la industria florícola, ocasionó un fuerte flujo migratorio e incentivó nuevos sectores de la economía local, generando otras interrelaciones sociales y modificando el sistema de actores. Actualmente es un sector muy relevante con gran poder económico en el cantón.

3. Alcance y respuesta al problema público: el COVID en Cayambe

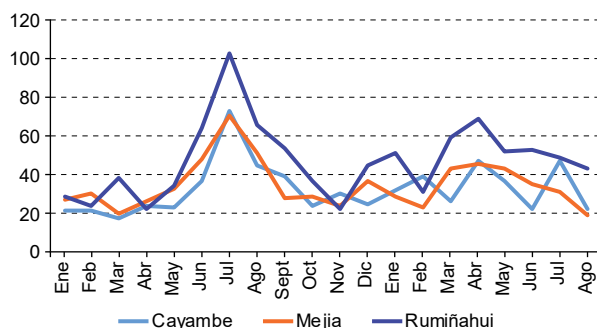
En mayo del 2020, el Ministerio de Salud Pública (MSP) en coordinación con el GADIP Cayambe desarrolló un estudio epidemiológico a fin de “proporcionar estimaciones de prevalencia de infección presente o

pasada con la suficiente precisión como para tener datos a nivel de la ciudad de Cayambe. Esta fotografía permitiría disponer de información sobre la evolución de la epidemia aun en curso" (MSP, 2020, pág. 1). Este estudio realizado entre el 05 de mayo de 2020 y el 28 de mayo de 2020. Implicaba la toma de pruebas de anticuerpos a sujetos mayores de 18 años seleccionados de forma aleatoria con una muestra representativa con un margen de error del 5%. Se realizaron un total de 379 pruebas, que fueron tomadas por médicos de salud rural y estudiantes de enfermería de último año realizando el internado, previa capacitación del MSP.

Como fue señalado, uno de los problemas del manejo estatal de la pandemia radicó en la ausencia y dificultad de acceso a los datos. Hay un subregistro sistemático de las muertes por COVID-19, particularmente dramático en los momentos de pico de mortalidad, considerando la escasa disponibilidad de pruebas, la alta ocupación hospitalaria y las restricciones económicas de gran parte de la población.

Considerando las limitaciones de datos disponibles se presenta la información relativa a los fallecimientos entre enero del 2020 y agosto de 2021 en tres cantones de Pichincha con tamaño de población similar: Cayambe 107.660 habitantes, Mejía con 108.167 habitantes y Rumiñahui con 115.433 habitantes.

Gráfico 1
Comparación respecto al número de defunciones en tres cantones de Pichincha (enero de 2020 a agosto de 2021)

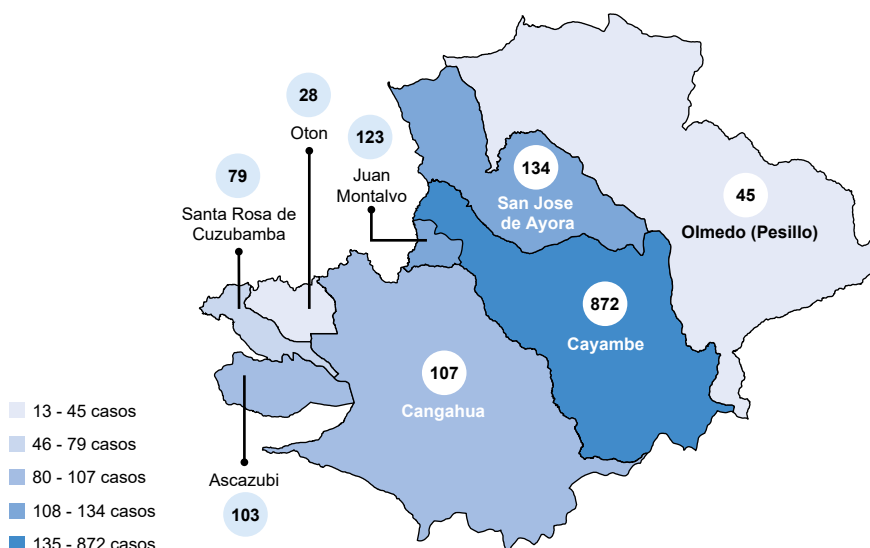


Fuente: Observatorio Social del Ecuador.

En la figura podemos observar algunos picos en las defunciones registradas. El primero y más pronunciado entre mayo y septiembre de 2020 y, el segundo, entre febrero y mayo de 2021; este último más largo, pero menos pronunciado. En los dos momentos los casos de Cayambe se ubican por debajo de Rumiñahui y muy cercanos a los de Mejía; en el segundo pico la enfermedad se controla más rápidamente en Cayambe que en Rumiñahui y Mejía donde el aumento de contagios se mantiene por más tiempo. Si analizamos los números totales en el periodo analizado podemos ver que en Mejía se registraron un total de 693 fallecimientos, en Rumiñahui 945 y en Cayambe 651.

Como puede observarse, el comportamiento de la pandemia en tres cantones contiguos difiere significativamente. Otro aspecto relevante sobre los efectos en la población de Cayambe del COVID-19 tiene que ver con la salud mental. "En un estudio elaborado a 766 individuos, en el cual el 64.23% fueron mujeres y la edad media fue de 32.35 (DT = 12.54), cerca del 8% de los colaboradores expusieron haber tenido Covid-19, y un 12.9% reportó haber tenido síntomas. La mayoría de los participantes 77.4% manifestaron no haber adquirido problemas de salud mental en el pasado y el 87.6% no tener estos problemas durante la pandemia; sin embargo, el 41% expresó sentir malestar psicológico, siendo las mujeres y los adultos jóvenes los grupos mayormente afectados" (Vargas, 2014 en: Chimarro, Poenitz y Meneses 2022, pág. 48).

Mapa 2
Cantón Cayambe, provincia de Pichincha: casos de coronavirus confirmados por parroquia
entre el 29 de febrero de 2020 y 17 de mayo de 2021



Fuente: COE Provincial Pichincha, MSP.

Hay una altísima concentración de casos en la parroquia de Cayambe que contiene la ciudad y cabecera cantonal. Llama la atención el bajo número en las parroquias rurales, especialmente Otón y Olmedo. Ello podría explicarse por varios factores, entre ellos el subdiagnóstico, la dispersión de las comunidades, el control de los accesos asumido por las autoridades comunitarias y la autosuficiencia de recursos de la población que permitía una suerte de confinamiento comunitario.

4. Enfoques y ámbitos de la respuesta local

La pandemia del COVID 19 fue una oportunidad para testear la idoneidad del modelo de gestión pública impulsado por el Municipio de Cayambe donde se destacan los principios de interculturalidad, inclusión y corresponsabilidad; económicamente, el cantón es uno de los pioneros en el impulso de la agricultura agroecológica, la protección de la unidad familiar indígena y campesina, la asociatividad y la economía popular y solidaria como condición para rescatar el derecho al territorio.

La tabla 1 adjunta muestra los ámbitos, acciones y políticas que se desarrollaron durante el periodo de estudio. Estas acciones se caracterizan por una implementación coordinada y articulada de diversos actores del GAD, de las instancias desconcentradas del gobierno nacional y de los principales sectores productivos -lecheros y floricultores- del cantón Cayambe:

Cuadro 2
Políticas y acciones implementadas en el Cantón Cayambe frente a la pandemia del COVID-19

| Ámbitos | Políticas y acciones |
|------------------------------|---|
| Adaptaciones institucionales | <ul style="list-style-type: none"> • COE Cantonal Sesión permanente (102 sesiones del COE entre marzo de 2020 y marzo de 2021) • 41 resoluciones aprobadas para implementar medidas de manejo de las emergencias; • 2 ordenanzas elaboradas y aprobadas para la prevención de la propagación del COVID-19 y las medidas de bioseguridad para la reactivación económica y convivencia ciudadana • 6 Mesas de trabajo temáticas instaladas para operacionalizar e implementar decisiones del COE Cantonal • Utilización de campañas como principal instrumento para la implementación de acciones: entre el 2020 y 2021 se implementaron 12 campañas para temas donaciones, prevención de violencia, salud y prevención, seguridad y bioseguridad, población vulnerable con énfasis en niños, discapacidad y adultos mayores |

| Ámbitos | Políticas y acciones |
|---|---|
| Orden público | <ul style="list-style-type: none"> • Resolución Cantonal de declaratoria de emergencia (24/03/2020) • 5 Puestos de control al ingreso al cantón equipados con aspersores para fumigar los carros y toma de temperatura (con participación esporádica del Alcalde) • 130 Puestos de control comunitarios equipados para toma de temperatura y desinfección de vehículos (apoyados desde el COE cantonal y la dirección de seguridad ciudadana) • Del 01/04 al 30/07/2020 la dirección de seguridad ciudadana implementa una campaña de fumigación y desinfección de espacios públicos con mucha afluencia de personas (GAD, dispensarios IESS, Distrito del MSP) • Del 25/05-22/07/2020 campaña para el retorno seguro al trabajo a partir del establecimiento de parámetros y revisión de protocolos de retorno y control de la implementación por parte de la Dirección de Seguridad Ciudadana (1952 socializaciones; 862 actas de compromiso receptadas y verificadas; 2026 planes de contingencia y protocolos de bioseguridad revisados y aprobados; 402 Inspecciones realizadas) |
| Sistema sanitario | <ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento de un área de hospital Raúl Maldonado para atender pacientes con Covid-19 • Examen de seroprevalencia para definir paso a semáforo amarillo en coordinación con el MSP • Ampliación capacidad de respuesta del HBC para atender pacientes leves y moderados de Covid-19 • Aplicación de encuesta de percepción sobre Covid-19 • Adquisición de 200 pruebas PCR y 1200 pruebas rápidas • Atención a domicilio de personas con discapacidad y de la tercera edad (a cargo de la UEPDE) • Asistencia obstétrica para mujeres embarazadas a través de las unidades móviles de la UEPDE • Atención odontológica para población vulnerable a través de las unidades móviles de la UEPDE • Desde el 11/09/2020 implementación de campaña de salud preventiva con enfoque intercultural "Cayambe cuidate más" por parte de la UEPDE y el GADIPC (6700 beneficiarios directos y 26800 indirectos. Aplicación de 1365 pruebas rápidas) • Campaña "En Cayambe nos cuidamos todos", organizada por la UEPDE y la Casa Dolores Cacuango. Campaña informativa de salud preventiva en intercultural. 527 beneficiarios directos, 2108 beneficiarios indirectos • Farmacia Municipal – 20494 dólares facturados en 2020 |
| Sistema educativo | <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia de educadoras para niños y niñas con discapacidad y problemas graves de aprendizaje • Dotación de 90 puntos de internet con énfasis en parroquias con bajo nivel de conectividad • Entrega de 1380 tablets a familias vulnerables con niños en edad escolar (donaciones del GAD, empresas y fundaciones) |
| Participación social | <ul style="list-style-type: none"> • Proceso de capacitación y socialización: 160 barrios y comunidades capacitados en medidas preventivas y de bioseguridad • Fortalecimiento de la participación a través de líderes barriales y comunitarios como canalizadores de las demandas y en la ejecución de la asistencia • Coordinación y participación en la socialización de enfermedades respiratorias/COVID-19, información, educación y sensibilización de la población sobre las medidas de prevención para evitar contagio de enfermedades respiratorias (15.460 personas capacitadas) |
| Protección social y seguridad alimentaria | <ul style="list-style-type: none"> • Campaña Cayambe Solidario: recolección de donaciones equivalentes a 25.000 kits de alimentos y productos de primera necesidad entregados a familias en situación de vulnerabilidad – familias con personas de la tercera edad, personas con discapacidad, niños de entre 0-5 años, jefaturas femeninas en extrema pobreza. • 203 ferias agroecológicas en las 8 parroquias en 54 días con la movilización de 17.000 personas para consumir estos productos • Entrega de canastas a familias en situación de vulnerabilidad: Proyecto Desarrollo Infantil y Proyecto Discapacidad - Entrega de 4694 kits alimenticios, 1698 kits de plántulas, 3032 animales menores a 303 familias en 2020 y, 1742 kits de plántulas para chakras agroecológicas, 2444 gallinas ponedoras a 489 familias en 2021 • Campaña "Cayambe libre de violencia", UEPDE y la Casa Dolores Cacuango: Atención a mujeres víctimas de violencia a través de albergues temporales, capacitación y seguridad alimentaria - 164 mujeres en el programa, 6837 kit de plántulas a grupos prioritarios, 72 talleres en parroquias sobre crianza de animales menores, chakras agroecológicas y productos artesanales y artesanías, 30 mujeres en escuela de agroecología • Atención a población migrantes a través de albergues temporales |

Fuente: Elaboración propia.

5. Liderazgo colaborativo frente al COVID-19: actores y modelo decisional

El problema público se aborda desde una red de actores locales y nacionales, provenientes del sector público y el sector privado. El trabajo de investigación documental y las entrevistas realizadas permiten identificar algunos actores relevantes en el proceso decisional. Estos actores poseen diverso grado de incidencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones y decisiones. Destaca el rol de liderazgo del alcalde tanto en la implementación como en la toma de decisiones. La relevancia de los diferentes niveles de liderazgo parroquiales, comunitarios y barriales tanto en la toma de decisiones como la implementación, la participación de instancias de los sectores productivos, del gobierno nacional y de la política (el rol asesor del Pachakutik).

En el caso de Cayambe, la naturaleza de la respuesta a la pandemia del COVID-19 se apoya en la existencia de un amplio tejido social organizado potenciado por la coordinación y articulación entre sectores sociales e instituciones públicas y privadas potenciada por el liderazgo del Alcalde Guillermo Churuchumbi. El rol preponderante en la articulación de los actores, así como, en la capacidad de concretar acciones coordinadas fue evidenciado en las entrevistas y la revisión documental.

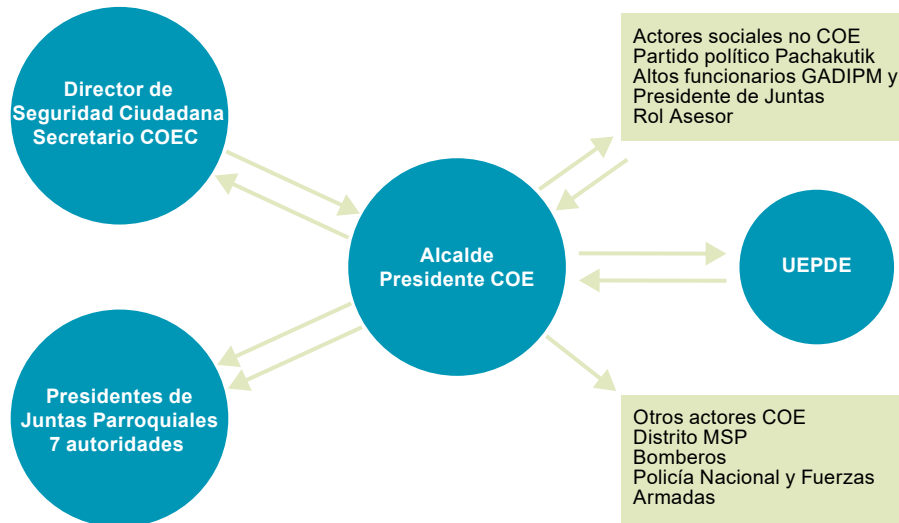
Los espacios privilegiados para la toma de decisiones eran las reuniones del COE cantonal – declarado en sesión permanente y presidido por el Alcalde y, las mesas de coordinación sectorial lideradas por instancias del GADIPM Cayambe y la directora de la UEPDE, la licenciada Elvia Lastenia:

- COE Cantonal: liderado por el Alcalde Guillermo Churuchumbi. El secretario técnico del COE Cantonal era el ing. Leonardo Torres, director de seguridad ciudadana, presidentes de juntas parroquiales y delegados del Ministerio de Salud Pública, Policía Nacional y Fuerzas Armadas.
- Mesas de coordinación sectorial: 6 mesas de coordinación lideradas por las instancias municipales donde se articulan líderes barriales y comunitarios, cuerpo de bomberos, cruz roja, otras organizaciones de sociedad civil y sectores productivos. La directora de la Unidad Ejecutora de Protección de Derechos (UEPDE), Licenciada Elvia Lastenia, lidera las mesas relacionadas con la intervención social y la protección de población vulnerable.

Podemos caracterizar el rol de GC en el núcleo decisional como articulador/movilizador, potenciado por la existencia de un tejido social fuerte y organizado desde las prácticas comunitarias que caracterizan el mundo indígena en la sierra ecuatoriana. La gestión institucional se ampara en la cercanía de los actores del gobierno local con la realidad indígena - comunitaria y en una dinámica participativa amplia en la toma de decisiones. En este sentido, tanto el Alcalde como la Directora de la UEPDE se autoidentifican como indígenas, comuneros y miembros del partido político Pachakutik. La influencia de los líderes históricos del Pachakutik en Cayambe está presente a través del Alcalde, los presidentes de juntas parroquiales y los líderes comunitarios. La organización política cumple un rol asesor en el entorno político cercano del Alcalde. Esta cercanía con el mundo indígena y la organización comunitaria del núcleo decisional del Alcalde no afecta la posibilidad de articulación con otros sectores de la sociedad cayambeña como las fundaciones y la empresa privada.

El caso de Cayambe pone en evidencia la importancia de las sinergias sociales para la resolución de problemas públicos, plasmadas en el ejercicio de un gobierno incluyente, con enfoque intercultural y plurinacional. Esta práctica de liderazgo colaborativo antecede por mucho la pandemia del COVID-19 y ha sido reconocida con premios a la innovación en la gestión pública. Iniciativas como la creación de la Unidad Ejecutora para la Protección de Derechos (UEPEDE) o la implementación de proyectos como el modelo pedagógico intercultural Kintiku Yachay le ha hecho merecedor del premio Prácticas Ejemplares Ecuador 2021 y del premio Latinoamericano de Cantón Solidario e Incluyente en el 2021.

Diagrama 4
Actores del núcleo decisional Cayambe
Nodo decisional - COE cantonal



Fuente: Elaboración propia.

6. Características de los procesos colaborativos

a) Confianza y compromiso

Dos elementos destacan en el ecosistema de toma de decisiones para enfrentar el COVID-19 en Cayambe. En primer lugar, el alto grado de corresponsabilidad de la población para colaborar tanto en la atención solidaria respecto a las poblaciones más vulnerables como respecto a las medidas de autocuidado determinados desde el GAD. Segundo, la confianza desarrollada alrededor del equipo de gestión también se evidencia en la articulación de actores opuestos a la gestión en momentos claves –como el caso de los empresarios que en un principio tomaron distancia por los cuestionamientos hechos desde el GAD a los despidos intempestivos, así como respecto a las fuerzas políticas opositoras en el Consejo. De igual manera se refleja en la relación colaborativa con los presidentes de juntas parroquiales, una interacción que en el país suele ser poco común dadas las concurrencias en funciones y distancia en los presupuestos asignados a cada nivel de gobierno.

b) Comunicación

En el caso analizado destaca el uso de múltiples herramientas y niveles de comunicación intercultural utilizados para sensibilizar, informar e involucrar a la población en el proceso de definición de necesidades. De igual manera está presente en la lógica de interacción constante determinada por los mecanismos de decisión y discusión frecuentes establecidos de forma inmediata por el GADIPMC. La presencia directa de las autoridades en los procesos de socialización, la visita puerta a puerta de estas en los momentos más críticos combinado al uso de herramientas tecnológicas como el WhatsApp permitieron un flujo de información constante de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

c) Legitimidad

La legitimidad de las acciones emprendidas para enfrentar el COVID-19 se hacen evidentes en la respuesta de la ciudadanía y de las instituciones públicas y privadas que participan en la implementación. En este caso el modelo participativo y no jerárquico utilizado en el proceso de toma de decisiones sirve de elemento legitimador de acciones en base a la eficiencia y los resultados obtenidos. Como señalamos anteriormente la mortalidad en Cayambe fue inferior, así como las necesidades alimentarias y educativas no cubiertas respecto a otros cantones del país.

d) Planificación colaborativa

El enfoque de toma de decisiones y gestión responden a lógicas colaborativas que involucran a los liderazgos locales -barriales, comunales, parroquiales- como actores fundamentales del proceso de toma de decisiones. La retroalimentación va de abajo hacia arriba y de arriba abajo, generando estructuras horizontales de construcción de demanda y toma de decisiones. Las mesas sectoriales permanentes facilitan el proceso de construcción de una agenda que responda a un diagnóstico y ejecución cercanos a las necesidades de la población.

7. Estructuras de colaboración existentes en Cayambe

a) Influencias contextuales sobre la estructura

En Cayambe juega un rol relevante la existencia de una estructura preexistente de colaboración entre el GADIPMC y los niveles de gobierno parroquiales, así como la afinidad con el tejido social comunitario y barrial. De igual manera existe un tejido social sólido y fuertemente articulado construido en el marco de las luchas históricas por la tierra y el reconocimiento por la plurinacionalidad. A esto se suma un sector productivo desarrollado alrededor de la explotación de flores y la producción de lácteos. El GAD contaba con una estructura de gestión preexistente construida a lo largo de más de un mandato (la pandemia ocurre en su segundo periodo de gestión) evidenciando la aceptación del modelo de gestión del GADIPMC; esta gestión había sido consolidada en instituciones como la UEPDE, fundamental a la hora de enfrentar la ejecución de las medidas para el manejo de la pandemia. También se resalta la articulación oportuna de los actores en los diferentes momentos de la pandemia: la ciudadanía y los sectores productivos en las campañas de atención y donaciones para la población vulnerable en la primera emergencia, articulación con instancias del gobierno nacional en el manejo de la seguridad, salud y educación durante la pandemia, articulación con los sectores productivos, la cooperación internacional y el ministerio de salud pública en la fase de vacunación.

b) El carácter ambidextro de la estructura

La rapidez en la capacidad de decisión y acción, a la par de un proceso consciente y detallado de adaptación y revisión de las decisiones y acciones, con base en los resultados, resulta fundamental a la hora de enfrentar una crisis como la del COVID-19. Acciones fundamentales como el redireccionamiento de presupuestos en función de un nuevo orden de prioridades, así como la preparación a las posibles crisis que se podría enfrentar permitió superar la crisis con cierto grado de dignidad. Aquí juegan dos factores relacionados con la cosmovisión indígena que es muy fuerte en esta zona de la sierra ecuatoriana, el carácter directo y asambleario de la toma de decisiones –es decir de la democracia– y la existencia de una amplia gama de conocimientos ancestrales que van desde la medicina, a la agroecología, que se mostraron fundamentales en la estrategia del GADIPMCE. Este efecto se ve ampliado por el trabajo cercano con otros liderazgos territoriales: parroquiales, comunales, barriales, así como sectoriales y productivos, a fin de lograr confianza y compromiso en las decisiones y acciones. Esto implica también la posibilidad de asumir el riesgo de forma compartida, respecto de las decisiones en un contexto complejo de soluciones no conocidas.

8. Intersecciones de procesos y estructura durante el proceso

a) Roles, prácticas y habilidades de liderazgo

Uno de los atributos del liderazgo de Churuchumbi en el contexto de la pandemia del COVID-19 es la capacidad de articulación y de generación de consenso, compromiso y confianza alrededor de los procesos de toma de decisiones. A esto se suma la dinámica de ciudadanización de la problemática que destaca en el uso de campañas para movilizar la conciencia y generar niveles de corresponsabilidad en la generación de bienes comunes como la salud, la educación, la alimentación. Esto se mantiene tanto por una estrategia de priorización de recursos del GADIPMC como de involucramiento de ciudadanos y empresas en la entrega de donaciones para atender a las poblaciones más vulnerables del cantón. De igual manera es evidente en momentos claves como en la vacunación donde la participación de sectores productivos y empresariales, así como de la cooperación internacional fue fundamental.

b) Gobernanza

El modelo de gobernanza democrático, participativo e intercultural del GADIPMC es preexistente a la llegada de la pandemia del COVID-19. Esta estructura de colaboración previamente establecida se complementa con el establecimiento de mecanismos de comunicación más directo y la declaratoria del COE Cantonal en sesión permanente con encuentros fijos semanales para la toma de decisiones. Este esquema de gobernanza también se evidencia en la implementación de las soluciones donde se articula una red compleja de actores que va desde los líderes barriales y comunales, las redes de mujeres, las redes agroecológicas, las fundaciones, empresas y corporaciones de los sectores productivos (florícolas y lecheros).

c) Capacidad y competencias colaborativas

La gestión del COVID-19 en Cayambe se caracteriza por altos niveles de flexibilidad, capacidad de resiliencia y adaptación a condiciones adversas. En este contexto, cuestiones como la capacidad de comprensión respecto al drama humano por el que atraviesa la sociedad en su conjunto, la superación de obstáculos y la apertura a la colaboración en función del bien común, más allá de las fronteras ideológicas, los conflictos de poder y las diferencias personales que atraviesan a los actores son evidencia de la capacidad y competencias colaborativas del liderazgo y del modelo de acción respecto al problema público. De igual manera, la adopción de estrategias de movilización permiten involucrar las diversas partes interesadas y afectadas en un marco de confianza y compromiso; la corresponsabilidad se logra en el proceso de discusión, proposición, actuación y retroalimentación que permite replantearse las acciones explotando al máximo las sinergias sociales, las competencias existentes en el núcleo decisional, de implementación y en la sociedad en su conjunto, poniendo en uso un amplio bagaje de experiencias previas en la provisión de servicios públicos.

Respecto a las capacidades de cooperación intersectorial en las formas de enfrentar el COVID-19 en el cantón Cayambe podemos concluir que, respecto a la primera dimensión “capacidad de implementar procesos colaborativos” destaca la generación de confianza y compromiso basado en los resultados favorables obtenidos en el proceso de manejo de la pandemia. En un contexto donde cuestiones como la capacidad de comunicación, la legitimidad y la capacidad de generar confianza y compromiso a través de procesos de planificación colaborativos, la cooperación se va logrando de forma progresiva en función de la legitimidad adquirida por el GADIPMC y su entorno decisional.

Con relación a las “estructuras de colaboración” juegan un rol fundamental las influencias contextuales sobre la estructura como la existencia de un tejido social y comunitario sólido, un pasado de fuerte organización social, una movilidad social relevante y la reivindicación de este como un cantón plurinacional e intercultural. De este enfoque se deriva una de las instancias de ejecución más relevantes del Municipio que es la UEPDE, existente antes del inicio de la pandemia. A esta legitimidad, más ligada a la personalidad y cercanía con el proceso social del Alcalde, se incorpora un reconocimiento basado en la eficiencia de resultados que permite aprovechar oportunidades de movilización de recursos de sectores con diverso grado de afinidad, resultando en un cierto grado de ambidestreza estructural y procesual.

Las intersecciones entre proceso y estructura permiten articular las características personales del liderazgo del alcalde con aquellas de la red que permite complementar de forma exitosa las diversas acciones que se implementan para resolver el problema. La existencia de un modelo democrático, participativo e intercultural del GADIPMC antes de la pandemia permite aprovechar un diseño de gestión participativo preexistente haciendo más fácil y rápida su adaptación en función de la resolución del problema específico. Finalmente se destacan los niveles de flexibilidad, capacidad de resiliencia y adaptación a condiciones adversas que caracteriza la interacción de los actores involucrados en la provisión de bienes públicos, para la solución y gestión del problema público aprovechando sinergias sociales, experiencias y capacidades técnicas en los equipos de decisión y gestión, así como de sectores ajenos a las instituciones del Gobierno Local.

9. Reflexiones finales

La pandemia del COVID-19 llegó al Ecuador en un contexto complejo tanto desde una perspectiva económica como política y social. En esta coyuntura el rol de los gobiernos locales y su capacidad de articular respuestas “desde abajo” resultó fundamental para enfrentar este problema público, imprevisto y de gran magnitud. En virtud de esta reflexión, este texto se ha propuesto describir los hitos claves del proceso de liderazgo público, en particular aquellos que contribuyeron a la mejora, atenuación o resolución del problema público, su entorno institucional y político social, los atributos personales, las experiencias de vida y sus capacidades para comprender la situación y movilizar los recursos de la sociedad.

La estrategia para enfrentar la pandemia del COVID-19 en el cantón Cayambe evidencia como el problema público puede abordarse de forma eficiente y colaborativa articulando una amplia red de actores locales y nacionales, provenientes del sector público, el sector privado y la organización social y comunitaria. Este conjunto de enfoques y valores ya se encontraban en la administración del GADIPMC, de ahí que la pandemia se reveló como una oportunidad para testear la idoneidad del modelo de gestión pública impulsado por el Municipio de Cayambe donde se destacan los principios de interculturalidad, inclusión y corresponsabilidad; así como la relevancia de ciertas apuestas innovadoras en la política pública como el impulso de la agricultura agroecológica, la protección de la unidad familiar indígena y campesina, la asociatividad y la economía popular y solidaria como condición para rescatar el derecho al territorio.

Este enfoque refleja la trayectoria política y social del alcalde y su entorno que se plasma en el modelo decisional y de implementación de acciones. Podemos caracterizar el rol de Guillermo Churuchumbi en el núcleo decisional como articulador/movilizador, potenciado por la existencia de un tejido social fuerte y organizado desde las prácticas comunitarias que caracterizan el mundo indígena en la sierra ecuatoriana. La gestión institucional se ampara en la cercanía de los actores del gobierno local con la realidad indígena - comunitaria y en una dinámica participativa amplia en la toma de decisiones. Al respecto Churuchumbi recuerda que antes de indígena se definió como campesino, la autodefinición como indígena corresponde a un proceso de maduración política. De ahí que la influencia de los líderes históricos del Pachakutik en Cayambe está presente a través del Alcalde, los presidentes de juntas parroquiales y los líderes comunitarios. Esta cercanía con el mundo indígena y la organización comunitaria del núcleo decisional del Alcalde no afecta la posibilidad de articulación con otros sectores de la sociedad cayambeña, como las fundaciones y la empresa privada.

En el abordaje del problema público, el esquema de toma de decisiones se alimenta del conocimiento de los líderes comunitarios y barriales, apoyados por las competencias del GAD en función de dos objetivos fundamentales: garantizar la vida y la dignidad de la población cayambeña priorizando aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. Participación y democracia horizontal se plasman en la retroalimentación continua de arriba abajo y de abajo hacia arriba. La articulación es amplia, una política de puertas abiertas con diversos sectores de la sociedad local y las instancias desconcentradas del gobierno central.

Un enfoque innovador de esta red colaborativa liderada por el Alcalde Churuchumbi es el enfoque intercultural. Todas las acciones se desplegaron con enfoque intercultural, atendiendo las particularidades de sectores populares y rurales con los presidentes de las juntas parroquiales y líderes comunitarios y barriales como aliados fundamentales en el proceso. Se introdujeron mecanismos de cuidado comunitarios, educación intercultural y medicina ancestral en la intervención municipal.

Respecto a los hitos del proceso, se empieza por el mapeo amplio de necesidades y el involucramiento y corresponsabilidad de la población informando, capacitando y llamando a “poner el hombro” a través de las campañas desarrolladas desde el GAD. Se involucran a la diversidad de actores de la sociedad cayambeña para poder enfrentar la crisis. Se superan las rencillas para articular los presidentes de las juntas parroquiales y los diversos actores del gobierno nacional con presencia territorial. De igual manera se dejan de lado las desconfianzas con los sectores productivos locales involucrándolos en el proceso de vacunación. En todas las entrevistas realizadas se destaca el liderazgo articulador del Alcalde.

La respuesta rápida refleja claridad en la visión del entorno, en la comprensión de los riesgos y el problema de forma integral, así como la necesidad de tomar decisiones con celeridad. Churuchumbi entiende la gravedad del problema que se avecina y empieza a pensar cómo responder con anticipación. Las decisiones son rápidas, oportunas y flexibles: priorización inmediata de presupuestos, búsqueda interna y externa de recursos, mapeo de potencialidades en el GAD y búsqueda de sinergias sociales, innovación desde los saberes propios y la organización local son características colaborativas de este liderazgo. De igual manera se destacan las cualidades del Alcalde para comunicar el problema a la ciudadanía logrando así generar corresponsabilidad y empatía para enfrentar el problema público.

En una dimensión más afectiva del liderazgo, Churuchumbi destaca sus orígenes humildes, el hecho de ser un comunero indígena que ha crecido y vivido en Cayambe, donde ha construido sus sueños y esperanzas. Este compromiso con Cayambe y su gente no pasa desapercibido en las diversas entrevistas realizadas. La cercanía con la ciudadanía genera confianza que se articula al reconocimiento de los liderazgos locales. Adicionalmente, una visión colaborativa por encima de una visión competitiva respecto a la gestión pública le permite identificar potencialidades para la comprensión del problema y el desarrollo de soluciones.

Finalmente, el caso de Cayambe pone en evidencia la importancia de las sinergias sociales para la resolución de problemas públicos, plasmadas en el ejercicio de un gobierno incluyente, con enfoque intercultural y plurinacional. Esta práctica de liderazgo colaborativo antecede por mucho la pandemia del COVID-19 y ha sido reconocida a nivel nacional e internacional. El modelo ha sido también validado por la ciudadanía permitiendo al Alcalde Churuchumbi reelegirse en el año 2019. Cuando esta investigación fue realizada, su gestión contaba con altos niveles de aprobación y postulaba para prefecto de Pichincha por el partido Pachakutik.

B. Caso 2. La reconstrucción de Portoviejo (2016-2021)

El 16 de abril de 2016 Ecuador sufrió el sismo de mayor magnitud de las últimas décadas. El gobierno nacional activó una serie de mecanismos de respuesta que contemplaron un complejo entramado institucional, político y económico, incluyendo la expedición de una ley orientada a la obtención de recursos para atender a las provincias de Manabí y Esmeraldas y la conformación de un comité interinstitucional para enfrentar la emergencia y la reconstrucción de todas las zonas afectadas.

A la respuesta inmediata frente la emergencia le siguió la fase de reconstrucción de las ciudades afectadas. Este esfuerzo corrió distintas suertes en cada cantón. De ellos destaca el caso de Portoviejo cuyo proceso de reconstrucción incorporó una serie de elementos de innovación que convirtieron el sismo en una oportunidad. Esta investigación aborda, de manera específica, el papel que tuvieron los liderazgos locales en la reconstrucción de Portoviejo, especialmente la producción de un nuevo tejido urbano, lo cual que produjo una excepcional recuperación de la autoestima y del sentido de pertenencia local. El dolor de la tragedia se convirtió así en una oportunidad para repensar la ciudad y conectar fortalecer la identidad local.

La respuesta al sismo de 2016, sus enormes efectos y la respuesta de emergencia y reconstrucción han sido analizados por varios informes y estudios. Este documento está enfocado en las acciones de las autoridades municipales que actuaron en este dramático contexto, sus atributos, enfoques y capacidades para acometer la reconstrucción. La experiencia es muy relevante como una muestra de resiliencia de la ciudad y del valor multiplicador y de una intervención enfocada en la recuperación del espacio público desde una lógica de sostenibilidad.

1. Las claves fundamentales de Portoviejo

El cantón Portoviejo es la capital de la provincia de Manabí, ubicada en la región costa del Ecuador, tiene una extensión de 957,74 km² y está organizado administrativamente en 9 parroquias urbanas: 12 de marzo, Andrés de Vera, Colón, Picoazá, Portoviejo (Parroquia), San Pablo, Francisco Pacheco, 18 de octubre, Simón Bolívar y 7 parroquias rurales: Abdón Calderón, Alhajueta, Chirijos, Crucita, Pueblo Nuevo, Rio chico, San Plácido.

El Plan Portoviejo 2035 (2019) subraya el carácter estratégico del cantón como nodo de "interconexión con sus circunvecinos y otras provincias del Ecuador, que fortalecen las dinámicas económicas, sociales, culturales, de servicios, entre otras. Limita al norte con los cantones Rocafuerte, Sucre, Junín y Bolívar; al sur con el cantón Santa Ana; al este con los cantones Pichincha y Santa Ana y al oeste con los cantones Montecristi y Jaramijó, y con el Océano Pacífico" (GADMP, 2019).

Portoviejo es la segunda ciudad más poblada de la provincia de Manabí y la octava del Ecuador (INEC, 2010). Como capital provincial acoge a las instituciones de relevancia nacional y regional y es destino de flujos migratorios internos (parroquias) y externos (cantones) vinculados a la administración pública y la gestión comercial y empresarial; es considerada, por tanto, como parte de la red de asentamientos polifuncionales del Ecuador, en la categoría de ciudad Intermedia (GADMP, 2019).

Según el censo del 2010 la población del cantón era de 290.199 habitantes, de los cuales 79,67% se encontraban en la zona urbana y el 20,33% en la zona rural. Según las proyecciones se estima que para el 2020 la población del cantón alcanzó los 321.800 habitantes, de los cuales el 67,92% se identificó como mestiza, el 20,75% como montubia, el 5,67% como blanco, 5,26% como afrodescendientes, 0,23% otras autoidentificaciones y 0,16% como indígena (GADMP, 2019). Resulta relevante la identidad rural campesino-montuvia que se expresa en la autorreferencia étnica.

Desde la perspectiva económica, está dedicada a las actividades de comercio, seguida de un importante sector vinculado a actividades agrícolas y ganaderas (Suárez-Ponce, 2022). En cambio, son la construcción 32.46 y el transporte 12.48, el comercio 11.05 y la administración pública 8.90 los sectores que más portan al valor agregado cantonal. En un fenómeno que se ha convertido ya en una tendencia de América Latina, "en Portoviejo, la saturación de los espacios centrales, la contaminación ambiental y la percepción de inseguridad estarían expulsando a las clases medias y, sobre todo, a las clases altas hacia la periferia, fomentando unos movimientos pendulares cada vez de radio más amplio entre el lugar de residencia y el de trabajo" (Ponce y Pelegrin, 2020, pág. 61).

Un aspecto relevante para los fines de esta investigación son las amenazas, vulnerabilidades y riesgos que enfrenta el cantón. La importancia de incorporar estos elementos en los planes y estrategias de desarrollo territorial se presentó como una condición necesaria desde el terremoto del 2016. Según el GADMP (2019) los principales riesgos que enfrenta el cantón son la ocurrencia de terremotos –se encuentra en un área sísmica, las inundaciones– cada vez más recurrentes también por la falta de cuidado de ríos y afluentes y, el riesgo de Tsunamis, determinado por su ubicación en el perfil costero. A estos se suman problemas de deslizamientos y erosión hídrica.

2. La magnitud del sismo de 16A

Según datos del Instituto Geofísico (2011) desde 1906 se han registrado 4 terremotos con magnitud de 7 grados o más en la zona comprendida entre Manabí y Esmeraldas. La bióloga ecuatoriana Elizabeth Bravo (2017) destaca el alto riesgo que existen en las costas ecuatorianas: "por encontrarse en el Cinturón de Fuego del Pacífico, es una zona geológicamente muy dinámica. La costa ecuatoriana se encuentra en el margen de la zona de subducción de la placa oceánica de Nazca con las placas continentales de América del Sur y el Caribe, ambas separadas por el mega escudo Guayaquil- Caracas, lo que le hace muy vulnerable a terremotos y tsunamis de origen tectónico" (Bravo, 2017, pág. 236).

Los efectos del sismo de 2016 fueron muy severos. Los mayores daños se observaron en 14 cantones donde reside el 10% del total de habitantes del país; es decir, más de un millón y medio de personas. (Carrión, 2017). En la provincia de Manabí se registraron 670 fallecidos, 4 859 heridos, 34 264 viviendas dañadas, de las cuales 13 962 derruidas, 80 km de vías e infraestructuras afectadas (alcantarillado, conducciones de agua y energía), aproximadamente 80 000 personas desplazadas y realojadas en refugios y albergues, con un alto impacto en la economía del país (SENPLADES, 2019).

La Evaluación Operativa del Plan de Reconstrucción Terremoto (SENPLADES, 2019) da cuenta de 294.935 usuarios afectados con la pérdida de electricidad, 79% de afectación en los sistemas de agua potable y 23,1% en los sistemas de alcantarillado sanitario en las zonas afectadas, 70.311 viviendas afectadas, 31 carreteras afectadas, 7 puentes con daños considerables y 297 km. de vías con afectaciones. según el INEC (2017), el impacto macroeconómico del terremoto produjo una variación del Producto Interno Bruto (PIB) de -0.7 puntos, además de una pérdida del 0.26 % del stock de capital. El mercado laboral sufrió cambios importantes, se estima que se perdieron 21.823 puestos formales e informales. Por su parte en la provincia de Manabí, el PIB provincial cayó -9.8 puntos, mientras que el desempleo incrementó en 3.45 puntos a partir del desastre (INEC, 2017, pág. 202).

Para Bravo (2017) la situación de riesgo del territorio, y el desastre provocado por el sismo del 2016 sitúan a los hacedores de la política pública frente a un dilema fundamental: "un desastre puede ser abordado desde el punto de vista del riesgo, que se centra en el evento como tal; o desde la vulnerabilidad, que se centra en la gente o comunidades víctimas del desastre" (pág. 242).

3. Los impactos del sismo en Portoviejo

En la ciudad de Portoviejo hubo 140 fallecidos, 1 399 heridos, 600 familias reubicadas, 561 construcciones derruidas y 2 336 gravemente afectadas 2481 personas ubicadas en refugios calificados (MIES, 2016). La infraestructura vial fue afectada por más de 4 millones de dólares, la infraestructura municipal y de las empresas públicas por más de 24 millones y el 42% de los establecimientos turísticos catastrados quedaron inactivos. (GAD Portoviejo, 2018).

La afectación para el sector comercial portovejense fue muy significativa. La denominada Zona Cero se extendía en un área de 86.02 hectáreas (95 manzanas), perjudicando alrededor de 2500 comerciantes y 5000 habitantes (GAD Portoviejo, 2016). Se estima que, en el centro histórico y comercial, laboraban 10980 personas, vivían 7792 personas y estudiaban 1900 personas, además acudían con regularidad al centro de la ciudad miles de personas, quienes desarrollaban actividades de intercambio y gestión (Moretta, 2019, pág. 17). Se estima que el evento "perjudicó a alrededor de 2500 comerciantes y 5000 habitantes" (Moretta, 2019, pág. 18); el comercio se reubicó de forma desordenada en los alrededores de la zona o en las casas, edificios, patios, garajes y terrenos vacíos.

Para el año 2015 existían 10735 establecimientos económicos dedicados a actividades comerciales (38.47% del total de establecimientos) (INEC, 2015), mientras que para el 2016 estos se redujeron a 5249 negocios, de forma tal que, a pesar de que la participación del sector comercial en la economía total se mantuvo, se evidencia que ha habido una reducción de la actividad económica. (Valencia, 2021).

Además de la afectación en el área central de la ciudad, hay un importante impacto en varias construcciones a lo largo del cauce del río Portoviejo, reafirmando la dimensión antropogénica del desastre natural y sus impactos diferenciados en función de la gravedad de las desigualdades existentes. Bravo (2017) destaca que los desastres naturales "también son producto de entornos sociales, políticos y económicos (distintos del entorno natural), debido a la forma en que éstos estructuran la vida de diferentes grupos de personas, y aunque un desastre puede originarse por causas naturales, el que se convierta en una catástrofe depende de razones políticas, sociales y económicas" (pág. 239).

4. La respuesta frente al sismo: niveles y responsabilidades

Diez días después del evento, a través del Decreto Ejecutivo No. 1004, el Presidente de la República creó el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva como una instancia responsable de la coordinación y el seguimiento de los siguientes objetivos: a) Ejecutar la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto; b) Implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación de la producción y de empleo en las zonas afectadas.

Este comité estuvo conformado por el Vicepresidente de la República, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; el Ministro Coordinador de Desarrollo Social; el Ministro Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad; el Ministro Coordinador de Seguridad; el Prefecto de Manabí; y dos alcaldes en representación de las zonas afectadas. A lo largo de estos años ha sufrido modificaciones en su composición y ha tenido un desempeño y una importancia cambiante. La magnitud de la tarea, la complejidad financiera y operativa y las distintas orientaciones y crisis políticas del país a lo largo de estos años, han dejado un balance con claros y oscuros, cuyo detalle no es motivo de este trabajo (Grupo Faro, 2018).

Se creó además la Secretaría Técnica del Comité con el objetivo de coordinar y dar seguimiento a los ejes de acción y se readecuó la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico para convertirla en órgano de ejecución de varias intervenciones.

Como señalan los documentos oficiales, el punto de partida del trabajo del CRRP fue la Evaluación de los Costos presentada por la SENPLADES. En efecto, el Gobierno encargó a esta entidad la cuantificación de las afectaciones y de los costos requeridos para la reconstrucción, con el asesoramiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los resultados se presentaron en un plazo de seis semanas, el 1 de junio de 2016 y se identificaron 14 cantones en los que se concentraron los mayores efectos del terremoto: Muisne (provincia de Esmeraldas); Pedernales, Sucre, Manta, San Vicente, Bolívar, Rocafuerte, Chone, Jaramijó, Montecristi, Jama y Portoviejo (provincia de Manabí); Santo Domingo y La Concordia (provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas).

El plan de Reconstrucción Terremoto 2016 en Ecuador contenía tres grandes ejes de intervención: i) desarrollo social, ii) recuperación de infraestructura básica y estratégica, y iii) desarrollo productivo. Fue concebido con el objetivo de direccionar los procesos de reconstrucción y recuperación de medios de vida, bajo los criterios de resiliencia y sostenibilidad, a través de las intervenciones y coordinación intersectorial y multinivel.

A la par de la conformación del comité y de la formulación del plan, la Asamblea Nacional expidió, por iniciativa del ejecutivo, la Ley Orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016. Este cuerpo normativo tenía el propósito de recaudar contribuciones solidarias para la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva en todas las zonas gravemente afectadas.

Cuando ocurrió el terremoto de 16 de abril, la gestión de riesgo de desastres estaba regulada por dos leyes: la Ley de Seguridad Pública y del Estado (en adelante Ley de Seguridad Pública); y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). La primera incluye a la gestión de riesgos como parte del Sistema de Seguridad Pública y del Estado; sin embargo, no se regula el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. La definición de estas estructuras y mecanismos institucionales específicos frente al terremoto buscaba que además de una respuesta fuerte e inmediata, resolver las ambigüedades jurídicas en la que se encontraba la gestión de riesgos en el país.

La complejidad de coordinación multinivel demostrará la importancia de los liderazgos en la articulación de actores y el direccionamiento de los recursos. Es ahí donde la gestión del GAD Portoviejo destaca, liderando la captación de recursos económicos y técnicos internacionales para el proceso de reconstrucción, planteándose el desastre como una posibilidad para renovar y repensar el modelo de desarrollo de la ciudad. Algunos gobiernos locales y particularmente Portoviejo han asumido un importante liderazgo en la reconstrucción, la movilización de recursos y el establecimiento de acuerdos de cooperación interinstitucional de forma directa.

5. Portoviejo: la respuesta local frente a la reconstrucción

El documento denominado *Portoviejo Buenas prácticas post terremoto*, publicado por el GAD de Portoviejo, el PNUD y Voluntarios ONU, señala como prácticas relevantes post terremoto las siguientes:

- El modelo de gestión institucional... que se desarrolla antes, durante y después del terremoto... a través del desdoblamiento del mapa estratégico municipal en mapas sectoriales, indicadores, metas y planes de acción para cada una de las direcciones generales, operativas y empresas públicas... (GAD, 2018).

- Control territorial para ordenar y recuperar el espacio público, que enlaza aspectos tecnológicos (drones), económicos (catastros), sociales (asentamientos humanos), ambiental (áreas naturales), gestión de riesgos. Esto permite una gestión integral del territorio.
- Actualización catastral en relación con la gestión tributaria post terremoto. La buena práctica es no abandonar la gestión tributaria, sino diferenciar la capacidad de pago de quienes pueden hacerlo. La actualización catastral incorpora insumos clave para la toma de decisiones.
- Informe de regulación urbana, rural y riesgos IRURR: Se trata de un requisito que se estableció previo al sismo, pero se fortaleció a partir del evento. Permite identificar si el predio está en zona de riesgo y si requerían acciones de mitigación.
- Escuelas deportivas para transformar vidas a partir del deporte se pretende atender la formación y crecimiento personal y la promoción de derechos.
- Consejos barriales, micro planificación y participación ciudadana. Se corresponde al enfoque de macro y micro planificación. En un trabajo conjunto con los comités barriales y los equipos técnicos se estableció una ordenanza que norma el proceso participativo para la priorización de las intervenciones.

Otro elemento sustantivo en la gestión del sismo fue la atención a sus efectos económicos. Como medida de reactivación económica el gobierno local eliminó los impuestos prediales por un año y creó una ordenanza de exoneración de obligaciones tributarias, para atenuar el impacto en la economía de los habitantes. Posteriormente se expidió una nueva ordenanza sustitutiva para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras en las que el municipio subsidia en aproximadamente 4 millones de dólares a los dueños de predios afectados.

6. El modelo decisonal: Núcleo decisonal e interacciones en el caso de Portoviejo

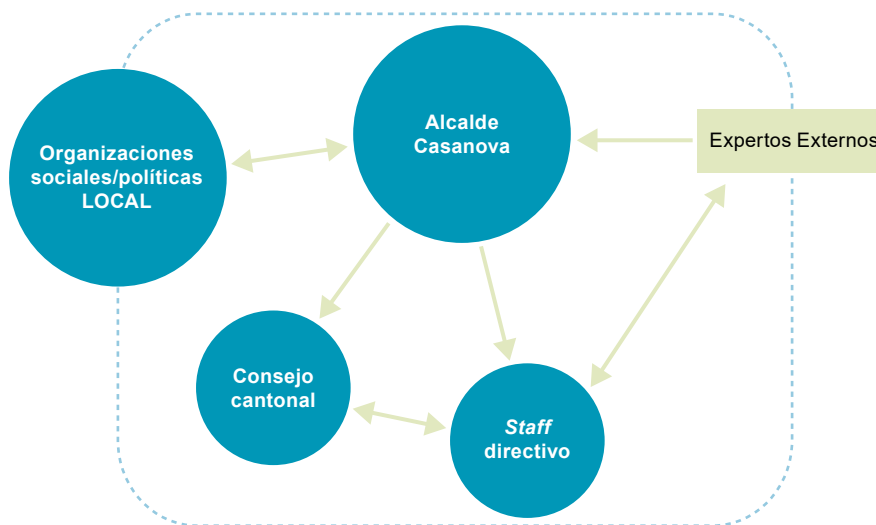
En el caso de Portoviejo, la naturaleza de la respuesta a un evento devastador como el sismo, profundiza un modelo decisonal fuertemente centralizado en el que sobresale la figura del alcalde Casanova (AC). Todos los entrevistados califican su liderazgo como determinante en todo el proceso analizado.

En el núcleo decisonal analizado es relativamente pequeño, fuertemente centralizado y altamente jerárquico. AC tiene un rol central y protagónico que se apoya en un reducido grupo de relaciones de las que derivan las decisiones, la gestión y la movilización de recursos. En este núcleo/ nodo decisonal se organizan fundamentalmente tres tipos de relaciones, tal como se describe y grafica a continuación.

La primera interacción importante que se describe se realiza entre el alcalde y el grupo de expertos externos. El vínculo que enlaza esta relación es el saber experto (recurso cognitivo), que cumple además un papel de bisagra con organismos de cooperación y universidades internacionales. El saber experto opera como un blindaje de legitimidad de las decisiones tomadas. Permite el apalancamiento de recursos, moviliza voluntades y apoyos externos y actúa en una lógica de afuera hacia adentro, en la construcción de una legitimidad social.

Este grupo de actores es portador de muchos de los elementos innovadores de la agenda urbana. Los conceptos de ciudad a escala humana, ciudad sostenible, valoración del espacio público como estructurador de la ciudad, etc. inspiran esa "una nueva visión de ciudad" que se convierte en un punto en la planificación urbana de Portoviejo y posteriormente en la vida y autoestima de la ciudad. Una figura destacada en esta interacción es Gustavo González Galarza. Se trata de un arquitecto paisajista, formado en la Universidad de Cuenca; quien durante sus primeros años de profesión vive una novedosa experiencia de acompañamiento a los procesos de construcción de vivienda indígena en la comunidad de Sarayacu (Pastaza), con la Organización de pueblos indígenas de Pastaza (OPIP); en esta experiencia se interroga sobre la interacción entre las formas espaciales y la cultura. Continúa su formación de postgrado en la Universidad de Berkeley lo que le permite ampliar y universalizar su perspectiva desde el urbanismo social. Este vínculo le abre la posibilidad de conocer otras experiencias a nivel global.

Diagrama 5
Núcleo/nodo decisional Portoviejo



Fuente: Elaboración propia.

La relación con el alcalde Casanova se inicia unos años antes por una coincidencia laboral, mientras ambos realizaban actividades para la Empresa de Agua Potable de Quito alrededor de 2010. Años después y una vez que Casanova gana la alcaldía, invita a González a participar en las primeras actividades para repensar la situación de Portoviejo. Con estos criterios formuló un primer producto orientado a la recuperación del río Portoviejo, llamado La ciudad y el río, como trabajo de un grupo de estudiantes y profesores de la Universidad de Berkeley, California, representantes de la Municipalidad de Portoviejo y profesionales locales. González afirma que los factores que permitieron la materialización de su innovadora visión de ciudad fueron, en primer lugar, la decisión del alcalde de compartir y apoyar decididamente esta visión; esto a su vez era posible -en palabras del entrevistado- por la relativa autonomía del alcalde con los grupos de poder locales que dejaron de imponer las prioridades de la ciudad.

La segunda interacción importante en el núcleo decisional ocurre entre el alcalde y el equipo de dirección estratégica de la municipalidad. Este actor lo conforman un grupo de directores que no provienen de la estructura municipal y que fueron reclutados con criterios de meritocracia, especialización y recambio generacional. Hacen parte de este grupo profesionales como Félix Jaime, Rosana Arteaga y Andrés Ortiz. Estos dos jóvenes profesionales (Ortiz y Vaca) encarnan las ideas de cambio generacional y meritocracia pregonados por Casanova y que han permitido que la ciudad ha sido capaz de movilizar un componente recursos de reconstrucción puesto que contaba con un modelo de gestión establecido, así como varios estudios listos, antes del evento del sismo.

El tercer vínculo es mucho más débil y es con la esfera política, es decir partidos y el concejo cantonal. La relación con el concejo no rebasa lo estrictamente legal y opera bajo reglas que atenúan la escalada del conflicto político. Todos los aspectos legislativos y reglamentarios se discuten y procesan en comisiones bipartitas entre miembros del concejo y funcionarios. De modo que el pleno del Concejo conoce y aprueba los aspectos consensuados. Si bien las decisiones gravitan en torno a la alcaldía, a diferencia de los típicos liderazgos personalistas-carismáticos basados en la estrecha y directa relación líder-pueblo y en el fortalecimiento de la figura del líder mesiánico, en este caso, la relación líder pueblo se procesa a través del lenguaje de la eficacia de la gestión; más que en dispositivos y mecanismos comunicacionales centrados en la figura del líder, la idea de Casanova es que son las obras las que comunican. De hecho, no suele estar presente ni siquiera en la entrega de obras, pero la gente sabe quién las ha impulsado.

7. Capacidades y atributos del liderazgo

Se trata de un liderazgo fuertemente personalizado que no está soportado en una alianza o coalición visible o formal. Incluso su propio movimiento político tiene existencia en tanto su liderazgo personal. Si bien hay un vínculo conceptual con los sectores empresariales, en varios pasajes de la gestión analizada se muestra y reivindica una relativa autonomía de las élites locales.

Sus mayores fortalezas son una comprensión ordenada de la problemática derivada del sismo, y más globalmente, de la dinámica de la ciudad y las restricciones de la gestión que tienen efectos en las decisiones públicas. El principalizar aspectos como los estudios, poner en orden las finanzas y recuperar la capacidad de control sobre el suelo, si bien lucen como medidas y "acciones sensatas", son contraintuitivas en la primera parte de la reconstrucción que, en otros casos, fue reproducir las mismas vulnerabilidades o no ser capaces de materializar intervenciones.

Toma decisiones y asume riesgos en momentos críticos del proceso de reconstrucción. Esta certeza está vinculada a una mirada de medio y largo plazo que resulta fundamental. Se muestra como un liderazgo efectivo, que es capaz de mostrar resultados y concretar procesos. Hay una adecuada lectura del entorno y de las posibilidades de construir sólidas alianzas con actores externos que optimiza movilización de recursos.

8. Procesos colaborativos: el liderazgo colaborativo en el caso de Portoviejo

a) Confianza y compromiso

El factor confianza es un elemento recurrente en las entrevistas y relatos del caso de Portoviejo. Hay tres formas en que aparece: 1) como atributo personal del liderazgo, en aspectos como su competencia profesional y la confianza en su palabra; 2) confianza en los equipos desde una valoración técnica y, 3) confianza en las capacidades institucionales, esto es poder hacer. La crudeza del problema (sismo) es un factor unificador y motivacional muy importante, aunque en otros casos se convirtió en desencadenante del derrumbe institucional.

b) Comunicación

Se trata de acción comunicativa: capacidad para transmitir ideas, sentidos, resultados; en este caso hay un flujo comunicacional importante en el núcleo decisor.

Los procesos de comunicación se amplifican con la contundencia de las obras. La apropiación social de los parques, las intervenciones en el espacio público y la imagen de una administración ordenada son aspectos que se comunican con oportunidad y pertinencia.

c) Legitimidad

Las decisiones sobre la reconstrucción son inicialmente contestadas desde algunos sectores (medios de comunicación), pero se validan con la respuesta ciudadana a la construcción de los parques y los efectos que se producen en la autoestima de los portovejenses y con la propia ejecutoria. Se logra una legitimidad de eficacia que entra en un círculo virtuoso en la medida en que hay estudios y capacidad institucional de canalizar recursos y materializar el proceso de reconstrucción. En la medida en que se trata de un modelo más bien jerárquico y centralizado, la eficacia de resultados legitima también las modificaciones internas y, finalmente, el propio modelo de toma de decisiones.

d) Planificación colaborativa.

La centralidad del modelo de administración (planificación, gestión, control), en el caso de Portoviejo, les concede un gran valor a los instrumentos formales de planificación. En el periodo analizado hay varios documentos de planificación desde los aspectos más conceptuales, hasta diseños y estudios concretos.

El terreno de la planificación adquiere valor sustantivo y no es un mero ejercicio burocrático. Hay un ejercicio de planificación deliberada y formal (anticipación, misión, metas y objetivos; roles y responsabilidades; fases, implementación).

9. Estructuras de colaboración

a) Influencias contextuales sobre la estructura

La necesidad de construir una respuesta colaborativa al sismo enmarca la actuación de las instituciones. Como fue señalado arriba, la emergencia y reconstrucción concitó un conjunto de voluntades y capacidades que normalmente no interactúan (gobierno central/local/ expertos/ cooperación internacional).

En este sentido el sismo se convierte en una ventana de oportunidad de colaboración. Se generan instancias y procesos (Comité de reconstrucción) que dan cierta estabilidad y eficiencia a la gestión de los recursos.

Hay una importante movilización de recursos internacionales por efectos del sismo. No solo materiales, sino cognitivos y políticos. El país y en este caso, la ciudad de Portoviejo se coloca en el centro de varios de los debates sobre la emergencia, la reconstrucción y la reactivación post desastres. En el año 2016 también se realiza Hábitat III en Ecuador, lo que amplifica aún más la importancia de las intervenciones.

b) Estructuras ambidextras

Implica una gestión eficaz de las tensiones: estabilidad versus cambio, jerarquía versus relaciones laterales, lo existente vs lo nuevo y fundamentalmente el viejo dilema de lo urgente versus lo importante. Esta es una cualidad poco frecuente que se materializa bastante bien en este caso.

Esta es una fortaleza de esta experiencia que logra una adecuada gestión de esas tensiones. Dos procesos son muy buenos ejemplos. El primero es la distinción de los comités entre operativo y estratégico en la gestión de la reconstrucción; el primero a dedicado a los problemas cotidianos, el segundo orientado a los aspectos estratégicos, a las obras y proyectos fundamentales.

Otro elemento para relevar es la conformación de una unidad de prospectiva (sostenibilidad financiera, tiempos de gestión, flujos y tarifas) que se instala dependiente de la alcaldía y que analiza aspectos fundamentales que suelen escapar a la cotidianidad de la gestión.

10. Intersecciones de procesos y estructura

a) Gobernanza, roles, prácticas y habilidades de liderazgo.

El modelo de gobernanza en este caso de estudio implica el diseño y uso de una estructura y procesos que permitan a los actores dirigir, coordinar y asignar recursos para la colaboración.

Como señala la literatura el tipo de liderazgo y su calidad colaborativa —en sus variadas versiones— se instala en tanto sea asumido por actores que tienen un rol importante. En esta experiencia, la eficacia de la cooperación y del enfoque de expertos esta sostenida en el impulso de la autoridad

b) Capacidad y competencias colaborativas

El caso muestra que la capacidad pública (política, fiscal, administrativa) es una condición para generar colaboración intersectorial. Sin una institución con atributos mínimos ese ejercicio no es posible.

Desde una perspectiva personal sin duda hay atributos que deben evidenciarse, unas capacidades personales cognitivo-afectivas, una experiencia o formación profesional que permita la comprensión de los problemas y la construcción de caminos de solución, involucrar partes interesadas, participar en la planificación estratégica y participar en trabajo en equipo (Crosby y Bryson 2012). En este caso la experiencia previa laboral y profesional de varios de los actores es muy útil porque permite un ambiente “profesional” con rigor técnico.

11. Reflexiones finales

La reconstrucción de Portoviejo es una de las experiencias que socialmente se ha valorado como exitosa en el contexto del post-terremoto de 2016. Otras localidades no lograron reconstruir ni la infraestructura afectada, ni recomponer las condiciones institucionales para reestablecer la marcha de sus localidades. Tampoco fue posible restituir la autoestima y la confianza de la población.

El caso estudiado resulta novedoso y relevante por varias características:

- El municipio de Portoviejo es capaz de enfrentar los impactos de la tragedia levantando la tesis de no volver sobre las vulnerabilidades. La ciudad propone un plan de reconstrucción que introduce una serie de elementos innovadores de gestión urbana.
- Activa y moviliza alianzas estratégicas y recursos que le permiten contar con capacidades inimaginables. Prestigiosas profesionales y universidades, así como la cooperación participan en la reconstrucción de Portoviejo porque identifican condiciones políticas y técnicas de su contraparte.
- La capacidad de sintetizar los enfoques sobre la ciudad y concretar en las obras denominadas emblemáticas dan cuenta de una capacidad operativa que se inscribe en una propuesta de modelo de gestión a la que el liderazgo apuesta consistentemente.
- Socialmente el aspecto sobresaliente es el cambio de actitud y autoestima en la ciudad. Aun los acérrimos críticos a la alcaldía reconocen los positivos efectos sociales, culturales y económicos de los cuatro intervenciones emblemáticas. Esos parques lucen con gente que se ha apropiado de lugar en una diversidad de usos.

La investigación muestra atributos valiosos en la gestión del liderazgo local. Es un liderazgo efectivo, innovador, dispuesto a tomar riesgos, sustentado en una comprensión integral del problema y las soluciones y con capacidad de construir relaciones con otros actores.

En esta experiencia es relevante la capacidad de gestión, es decir la estabilidad y predictibilidad en las estructuras institucionales para impulsar procesos colaborativos, así como la existencia de una propuesta de medio y largo plazo que permita enfrentar la reconstrucción con un horizonte. Resulta sugestivo el carácter ambidextro de la institución para tratar a la vez lo inmediato y urgente, pero también lo de medio y largo plazo e incluso los aspectos más estratégicos de la administración de la ciudad. Se trata de un tipo con un fuerte componente tecnocrático que se llena de argumentos, estudios y debates sobre los modelos de gestión en la toma de decisiones, pero también en la construcción de una narrativa política. El uso del recurso conocimiento resulta mucho mayor que la media de la gestión local en el país y se convierte así en estrategia de legitimación.

En el caso estudiado es determinante la presencia del liderazgo del alcalde Casanova: "racional", tecnocrático, frío, sustentado en el saber y sobre todo en el saber hacer. Poseedor de una rica capacidad profesional, fuerte confianza en sus convicciones y amplia experiencia laboral. Sus atributos marcan el modo de ser de la institución y explica el papel estelar que tiene esta función de bisagra entre la cooperación internacional y la capacidad de gestión en un circuito virtuoso y eficaz. Pero a la vez se descubre que no se desarrollan procesos de constitución de coaliciones estables ni de experiencias participativas relevantes, más allá de los procesos de debate y consulta en la formulación del plan. Es probable que este tipo de liderazgo se explique y se forje en contextos de débil dinamismo del tejido social local que enfrentan una enorme tragedia que requiere ejecutividad, soluciones, caminos, concreciones.

Bibliografía

- Agranoff, Robert. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____. (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Ansell, Chris, and Alison Gash. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543–71.
- Asamblea Nacional 2016. Ley orgánica de solidaridad. <https://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/11/Ley-Org%C3%A1nica-de-Solidaridad.pdf>.
- Babiak, K., & Thibault, L. (2009). "Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38, 117 - 143.
- Bravo, Elizabeth (2017). El sismo del 16 de abril en Manabí visto desde la Ecología Política del desastre. *Universitas*, XV (26), pp. 237-254.
- Bryson John M., Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone. (2015). "Diseño e implementación de colaboraciones intersectoriales: necesarias y desafiantes". *University of Minnesota Public Administration Review*, Vol. 75, Iss. 5, pp. 647–663. 2015 by The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12432.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Laura Bloomberg. (2014). "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management". *Public Administration Review* 74(4): 445–56.
- Cahueñas Muñoz, 2018). Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador FORO Revista de Derecho, No. 30, (Julio-Diciembre), 51-66 ISSN 1390-2466 • UASB-E / CEN • Quito, 2018 DOI: <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.30.3>.
- Calero, Diana. (2021). "Florícolas: ¿motores de la expansión urbana? El caso de Cayambe, Ecuador". *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial* No. 20, diciembre, pág. 52-72. Disponible: DOI 10.17141/eutopia.20.2021.5164.
- Carrión, Andrea, Giunta, Isabella, Anita Mancero, Gualdemar Jiménez. (2017) *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*. Editorial IAEN, Quito.
- Chimarro, Chorlango; Victoria Poenitz; Alexandra Meneses. (2022). "Consecuencias psicosociales em familias de los cantones Pedro Moncayo y Cayambe, en el contexto de la pandemia COVID-19". *Revista U-MORES*. Disponible: <https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/ru/article/view/559/572>.
- Cholca, Diego. Presidente de Junta Parroquial de Olmedo. Cayambe, 19/08/2022.
- Churuchumbi, Guillermo. Alcalde de Cayambe. Quito, 17/08/2022.
- COE Provincial Pichincha. (2021). Situación Cantonal por Covid-19. (17 de mayo de 2021). Disponible en: <https://coe-pichincha.senescyt.gob.ec/situacion-cantones-pichincha/>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago, 2021.
- Crosby, Barbara C., and John M. Bryson. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- _____. (2010). "Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaborations". *Leadership Quarterly* 21(2): 211–230.
- _____. (2012). *Integrative Leadership and Policy Change: A Hybrid Relational View*. In *Advancing Relational Leadership Research: A Dialogue among Perspectives*, edited by Mary Uhl-Bien and Sonia M. Ospina, 303–33. Charlotte, NC: Information Age.
- CRRP (2016, 2017, 2018). *Informes Trimestrales de Gestión 1 a 10*.
- _____. (2017). *Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto*.
- DatosMacro. (2020). Más muertes en Ecuador en el último año. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/mortalidad/ecuador>.

- Delgado Kuffó, Andrés Mariano, Carreño Arteaga, Nancy Paola, & Zambrano, María Inés. (2020). Los beneficios tributarios y su incidencia en la reactivación económica de Manabí, Ecuador, luego del terremoto del 16 de abril de 2016. *Economía y Desarrollo*, 163(1), e12. Epub 01 de junio de 2020. Recuperado en 26 de junio de 2022, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So252-85842020000100012&lng=es&tln=es.
- Demera, R. J. A., Entenza, N. P., & García, S. L. G. (2020). Planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estudio de caso: Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Portoviejo. *RECUS: Revista Electrónica Cooperación Universidad Sociedad*, 5(3), 40-50.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. (2011). "An Integrative Framework for Collaborative Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1–29.
- Entrevista a Guillermo Churuchumbí. (28 de diciembre, 2022). *Diálogos Institucionales: OCARU*. Disponible: <https://ocaru.org.ec/2020/07/28/dialogos-institucionales-entrevista-con-guillermo-churuchumbi-alcalde-de-cayambe/>.

Entrevistas:

- Esteves Ana (2020) El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador mundosplurales Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • Vol. 7 No. 2 FLACSO Sede Ecuador • ISSN 1390-9193 • pp. 35-41 DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2020.4875.
- GADIPMC. (2020). Informe de Contrataciones en Situación de Emergencia. Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio del cantón Cayambe.
- _____. (2020). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cayambe 2020-2030. Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio del cantón Cayambe.
- _____. (2019). Plan Portoviejo 2035: la mejor ciudad para vivir del Ecuador. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Plan de Uso y Gestión del Suelo. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo.
- Getha-Taylor, H. (2008). "Identifying Collaborative Competencies". *Review of Public Personnel Administration*, 28(2), 103–119. <https://doi.org/10.1177/0734371X08315434>.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, Portoviejo, buenas prácticas post terremoto. PNUD, Voluntarios ONU, 2018).
- Hanneman, Robert, Introducción a los métodos de análisis de redes sociales, Departamento de Sociología de la Universidad de California, California, 2005 [<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>].
- Koppenjan, Joop. (2008). "Public-Private Partnership and Mega-Projects," Chapters, in: Hugo Priemus & Bent Flyvbjerg & Bert van Wee (ed.), *Decision-Making on Mega-Projects*, chapter 10, Edward Elgar Publishing.
- Lastenia, Elvia. Directora de la Unidad de Protección de Derechos. Cayambe, 19/08/2022.
- Lozano Molina, M. B. (2021). Reciclaje arquitectónico. Caso: zona de regeneración urbana de portoviejo. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec:8080/handle/123456789/1881>.
- Mariñez Navarro, Freddy. (2016). "La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo". *Revista Espiral*, XXIII(65), 47-87. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13842934002>
- Marsh, D., R. Richards, M. Smith, *Changing Patterns of Governance in the UK: Reinventing Whitehall*, Macmillan, Basingstoke, 2002.
- Medina, M. J. S. (2021). Estudio del impacto socio ambiental de la regeneración urbana. Un caso del centro histórico del cantón Portoviejo. *Dominio de las Ciencias*, 7(Extra 3), 523-538.
- Ministerio de Salud Pública. (2020). Estudio de Sero-Prevalencia de la infección por Covid 19 Cantón Cayambe. Coordinación zonal 2. Dirección Distrital Cayambe-Pedro Moncayo Salud.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand, and Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari: Your Complete Guide through the Wilds of Strategic Management*. 2nd ed. London: Financial Times/Prentice Hall.
- Moretta Macías, Betsy María. (2019). Una mirada a la resiliencia urbana y social de la ciudad de Portoviejo post terremoto. *Revista San Gregorio*, (35), 16-28. <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i35.1037>.
- Mothae, L., y Sindane, M. (2013). "Leadership, Governance and Public Policy Competencies in the broader public sector", en M. S. de Vries, y G. Bouckaert (eds.), *Training for Leadership* (pp. 107-120). Bruselas: Bruylant- IASIA-IIAS.
- O'Reilly, Charles A., III, and Michael L. Tushman. (2013). "Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future". *Academy of Management Perspectives* 27(4): 324–38.
- Observatorio Social del Ecuador. (2022). Personas fallecidas por COVID19 en Ecuador. Disponible en: <https://www.covid19ecuador.org/fallecidos>.

- Parra, Michelle; Carrera, Esteban. (2021). "Evolución de la COVID-19 en Ecuador". Revista Investigación y Desarrollo I+D. Universidad Técnica de Ambato. Vol. 11., pág. 27-40.
- Quick, Kathryn S., and Martha S. Feldman. (2014). "Boundaries as Junctures: Collaborative Boundary Work for Building Efficient Resilience". *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(3): 673-95.
- Quimis Chávez, J. E. Q. (2021). Proceso de intervención urbana post terremoto 16 A en la ciudad de Portoviejo. *Revista San Gregorio*, 48, 32-44. <https://doi.org/10.36097/rsan.voi48.1730>.
- Rodríguez, Lourdes. Directora de planificación GAD Cayambe. 17/08/2022.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2020) Evaluación de resultados Plan terremoto. Eje hábitat y vivienda <https://sni.gob.ec/documents/10180/4534845/Informe+Ejecutivo+evaluaci%C3%B3n+Terremoto+Habitat+y+Vivienda.pdf/8fca8aae-6c76-46c6-994f-47548a50acbe>.
- SENPLADES (2016). Evaluación de los Costos de Reconstrucción. Sismo en Ecuador 2016. Evaluación Operativa del Plan de Reconstrucción Terremoto.
- Simo, Gloria, and Angela L. Bies. (2007). "The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration". *Special issue, Public Administration Review* 67: 125-42.
- Simo, Gloria. (2009). "Sustaining Cross-Sector Collaborations: Lessons from New Orleans". *Public Organization Review* 9(4): 367-84.
- Suárez-Ponce Diocles Boanerges. Efectos del COVID-19 en Portoviejo-Ecuador: Realidades y expectativas para el comercio autónomo y el turismo *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XXVIII, núm. 1, pp. 234-249, 2022. Universidad del Zulia.
- Toala, J., Macías, M., (2020). La participación ciudadana en la formulación de la política pública local. El caso de los consejos barriales en el diseño del plan desarrollo en el cantón Portoviejo 2014 - 2019 *Nullius*, 1 (2), 98-117. Recuperado de: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/revistanillius/article/view/2672>.
- Torres, Leonardo. Secretario del COE Cantonal. Director de Seguridad Ciudadana. Cayambe, 19/08/2022.
- Torres, Paul. Dirección distrital 17D-10 Ministerio de Salud Pública. 19/08/2022.
- Valencia Emilia (2020), Análisis de las políticas para la recuperación de la actividad comercial en la ciudad de Portoviejo implementadas por el GAD Municipal después del terremoto del 16 de abril del 2016. Trabajo de titulación. PUCE.
- Valencia Simbaña Camila, (2022). Un secreto en la caja verde: regeneración del espacio público en la ciudad de Portoviejo (2014-2020). Caso de estudio: construcción de los parques "La Rotonda" y "Las Vegas" después del terremoto del 16 de abril de 2016. Trabajo de titulación. PUCE.
- Vangen, Siv, John Paul Hayes & Chris Cornforth. (2014). "Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations". *Public Management Review*, 17:9, 1237-1260, DOI: 10.1080/14719037.2014.903658
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings". *Public Administration Review*, 68, 334-349. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.
- Zurbruggen, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 181-209. Recuperado en 02 de octubre de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.

III. Liderazgo Público Colaborativo: casos de Costa Rica – Talamanca & Golfo de Nicoya

Carlos Borge Carvajal

A. Caso 1. Liderazgo Público Colaborativo: caso de Talamanca

El caso que se decidió estudiar fue en el sector salud en territorios indígenas bribri-cabécar a partir de la experiencia del educador y dirigente indígena Guillermo Rodríguez. Inicialmente se deseaba trabajar los temas de salud y educación; sin embargo, luego nos enfocamos en salud porque las acciones de liderazgo colaborativo de Guillermo aún están en marcha y no se han completado los objetivos que él y los demás líderes públicos comprometidos se habían trazado como abrir un área de salud indígena del Caribe Sur, tal como lo lograron en educación con la fundación de la Regional Educativa SuLá.

El caso tiene un abordaje etnográfico a partir del trabajo de campo que el autor ha realizado para esta ocasión y con base en su experiencia anterior de trabajo con Guillermo en el tema de educación. Esta vez las entrevistas fueron virtuales al mismo Guillermo, a Andrea Pereira de la CCSS, a Maikol Morales de la Cruz Roja, a Edwin Retana de la CCSS, a Dariana Rodríguez presidenta de la Junta de Salud de Talamanca. Guillermo también facilitó documentos como su CV, cartas y propuestas a la CCSS y al Ministerio de Salud.

1. Contexto de Talamanca

Costa Rica tiene una división política administrativa de provincias, cantones, distritos y caseríos. Panamá se divide en provincias, distritos, corregimientos y comarcas indígenas. El topónimo designa una gran cordillera donde se ubican los picos más altos de Costa Rica (Cerro Chirripó de 3.820 msnm y Kamuk de 3.549 msnm) y el segundo cantón más extenso de Costa Rica (2.809 KM²) que va desde esas cumbres con ecosistemas de páramos y bosques nubosos hasta la costa caribeña con bosques tropicales muy húmedos (mapa anexo).

El cantón comparte una larga línea fronteriza con Panamá y su provincia Bocas del Toro, con su distrito Changuinola. Es el cantón en que se concentra la mayor población indígena de Costa Rica viviendo en territorios indígenas (aproximadamente un 30%) y dentro del cantón los distritos indígenas bribri-cabécar de Telire y Bratsi concentran un 42 % de la población total y si le sumamos la población migrante ngöbe (entre 2.500 y 3.000), la población indígena del cantón sería aproximadamente la mitad.

En Talamanca existen los territorios indígenas (TI) o “reservas” (denominación legal) de Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar, Telire y Kekoldi (mapa anexo). También hay una importante población ngöbe migrante de Panamá que trabaja en la zona bananera de Sixaola. En el distrito Telire están los TI de Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar y Telire para una población aproximada de 10.000 habitantes en 2.229,73 KM², con una muy baja densidad de población de 4.5 personas por KM². Amplias extensiones del distrito de Telire forman parte del Parque Internacional la Amistad Talamanca (el más extenso de CR con 200.000 Has.) y la población indígena se concentra en valles aluviales para una densidad un poco mayor, pero siempre baja.

En Talamanca existen cuatro territorios bribris y cabécares, tres de ellos con total continuidad geográfica (limitan entre sí) y otro a unos cinco kilómetros del primer conjunto. En los distritos Estrella y Matina del cantón de Limón hay otros dos territorios indígenas continuos a los de Talamanca y son los TI Tayní y Bajo Chirripó. Todos tienen límites con el Parque Internacional Amistad Talamanca y con otras áreas silvestres protegidas (ASP). La masa boscosa de todos esos TI y de todas esas ASP es la más grande y continua del país; sobrepasa las 500.000 hectáreas.

2. El problema público en Talamanca

En común acuerdo con Guillermo Rodríguez, nuestro protagonista del caso, decidimos definir el problema público como “el deficiente servicio público estatal en cuanto al acceso, calidad y pertinencia en los campos de la educación y la salud”; toda vez que, ambos servicios, desde que empezaron a brindarse hace 60 años en los territorios indígenas de Talamanca, han sido deficientes y en muchas áreas incluso ausentes. Además de las deficiencias de acceso como nombramiento de educadores, médicos y enfermeros, baja cobertura, poco presupuesto operativo, mala calidad de la infraestructura física, mala calidad de equipo y mobiliario, ausencia de una estrategia de educación o de salud y deficiencias de comunicación; hay problemas de calidad de los servicios (ausencia de funcionarios, atención tardía, alta morbilidad infantil, bajo rendimiento escolar, deserción escolar, etc.) y de pertinencia cultural ya que los servicios ofrecidos no empatan con la cultura bribri-cabécar, no responden a las necesidades socio económicas de la población y no se ajusta a los nuevos tiempos de desarrollo de las TICs.

Los bribri-cabécar han tenido su propio sistema de salud autóctono basado en la medicina natural practicada por médicos tradicionales o Awá. Este sistema comúnmente choca con el sistema alópata nacional y allí es donde se produce fundamentalmente la impertinencia cultural. El ideal por el que siempre han luchado los dirigentes es porque ambas tradiciones de salud sean complementarias e interculturales. En 1994 se diseñó el Plan Una Nueva Educación en Talamanca que funcionó por casi quince años hasta que en el 2009 hubo una reorganización institucional con la creación del Subsistema de Educación Indígena que pasó de educación bilingüe a educación intercultural. Ello motivó la creación de una nueva dirección regional educativa en la Provincia de Limón, separada de la tradicional y para atender el sector educativo de los siete territorios indígenas de la provincia; la Dirección Regional Educativa SULÁ.

El sistema nacional de salud no comprende el perfil epidemiológico de los bribris y cabécares (influenciado por un clima tropical y una genética diferente), no comprende su propio sistema de atención en salud y no se muestra empático para armonizar ambas visiones y convertirlas en complementarias. Ambos sistemas coexisten, pero no se complementan, lo cual produce diversos problemas en la salud de los indígenas en general porque usan ambos sistemas médicos a su criterio personal.

Mucho ha cambiado en acceso (más escuelas y colegios, mejor infraestructura, más nombramientos de docentes, proximidad de las escuelas con las familias), un poco en calidad (han bajado índices de repitencia y deserción), pero sigue siendo una educación con poca pertinencia cultural porque en las aulas no se enseña en sus idiomas a pesar del alto uso fuera del aula por parte de los niños y porque no existe una malla curricular propia o apropiada a la cultura bribri-cabécar; se imparte el Plan Nacional de Educación. El asunto central del problema público es que la oferta institucional en educación y salud está pensada desde una concepción política y filosófica republicana, centrada en la lógica de un Estado-Nación-Cultura en que se trata de unificar

y homogenizar toda la vida social, económica y política de una sociedad bajo la construcción de un Estado que trata a todos por igual. Ese principio de igualdad suponía que los Pueblos Indígenas debían integrarse al desarrollo económico y social, para ello debían asimilarse a la cultura dominante.

En el caso de los bribris y cabécares de Talamanca la resistencia a esa aculturación fue importante, no dejaron sus modos de vida tradicionales tan fácilmente y entonces el sistema nacional de salud y educación no funcionaba; estaba diseñado para atender población criolla no indígena con cultura “occidentalizada y moderna” y no empataba con las cultura bribri- cabécar. El resultado durante décadas fue el relativo abandono de la situación de salud y educación o la mala calidad en la prestación de ambos servicios. Poco tiempo después en que empezó a cuestionarse en México ese modelo asimilacionista e integracionista de los pueblos indígenas a principios de los ochenta con nuevas teorías como el etnodesarrollo, en Costa Rica se hacía lo propio en educación, de la mano de un indigenista reconocido que era Guido Barrientos y de nuevos líderes indígenas que incursionaban en la educación pública.

3. Actor clave: Guillermo Rodríguez

Guillermo Rodríguez entró al servicio educativo como docente de primaria en 1979, con apenas su bachillerato de secundaria como respaldo. En ese momento el Supervisor Escolar era don Guido Barrientos, un insigne educador costarricense muy relacionado con la alta clase política costarricense y que había estudiado educación indigenista en el Instituto Nacional Indigenista de México de Pátzcuaro, Michoacán. Don Guido ejerció una gran influencia intelectual y política en Guillermo, tanto que éste la considera determinante en su carrera.

Don Guido llegó a Talamanca con el propósito de cambiar la educación y hacerla un factor de fortalecimiento de ambos pueblos indígenas. Desde un principio vio en Guillermo dotes de líder y lo fue formando para que liderara el nuevo proceso educativo. Así, Guillermo fue incursionando en el tema, al lado de otros educadores que formaron una alianza de trabajo, trabajo que aún continúan, aunque estén pensionados.

Su compromiso para cambiar el servicio público de salud fue por un evento que lo impactó personalmente. Frente a la casa de sus padres había una casa abandonada a la orilla del río Telire, donde se ubica el principal puerto fluvial de Talamanca, allí, casi a la intemperie, llegaban a dormir indígenas que bajaban de la montaña para recibir atención médica. Esa era una parada de medio camino hacia la clínica de Hone Creek a una hora de recorrido o al Hospital de Limón a tres horas. No traían ropa, dinero ni alimentos, no hablaban español, no sabían cómo usar el teléfono para llamar una ambulancia y cuando lo lograban la ambulancia no llegaba. Guillermo se preocupó y averiguo lo que estaba pasando.

Recursos para los pueblos indígenas había, se habían pedido a su nombre, pero no llegaban a las comunidades indígenas, se quedaban en la costa turística del Caribe Sur. Guillermo se ocupó del asunto y buscó al Dr. Sawyers Copeland, director de la Regional del Ministerio de Salud de la provincia de Limón. Ambos empataron de inmediato e iniciaron un nuevo proceso para mejorar el servicio público de salud para los pueblos indígenas, no solo de Talamanca sino de toda la provincia. Se habían conocido cuando estudiaban en la Universidad de Costa Rica y sus familias estaban relacionadas porque ambos son afrodescendientes, en el caso de Guillermo es bisnieto de uno de los primeros jamaquinos que llegaron a Limón a trabajar en el ferrocarril, Mr. Alexander Swaby Rostle.

Aunque el problema público de los servicios de educación y salud no ha sido resuelto del todo, se considera que han avanzado satisfactoriamente en temas como: creación de códigos escolares para escuelas y colegios, nombramiento de educadores indígenas, fundación de la Regional Educativa Indígena SuLá, creación de los Consejos Locales de Educación Indígena, creación de las plazas de maestros de lengua y cultura, construcción de infraestructura adecuada al clima y la cultura, equipamiento con tecnología informática básica, acceso a educación universitaria, nombramiento de personal indígena de salud (incluyendo médicos), construcción de centros de salud y clínicas, apertura de subáreas de salud indígena en Talamanca, disponibilidad de ambulancias, plan de atención de emergencias, alimentación complementaria, distribución de medicamentos, campañas de salud preventiva y atención a manifestaciones de alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica y suicidio.

Guillermo además de educador, fue Asesor Regional de Educación Indígena en la provincia de Limón, presidente de la Junta Cantonal de Salud, fundador y presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Indígenas de Talamanca, fundador de la Red de Maestros Indígenas y del Comité Local de Educación, fundador de la Red Indígena Bribri Cabécar o RIBCA (junto al Dr. Swayers), director del Proyecto Namasol de la Cooperación de Países Bajos, regidor municipal por el Partido Liberación Nacional, dos veces Presidente de la Asociación de Desarrollo Integral Bribri, fundador del Partido Acción Ciudadana en Talamanca, candidato a diputado por ese partido y actual Embajador de Costa Rica en Bolivia.

Además, ha dirigido las luchas indígenas contra las compañías hidroeléctricas, las compañías mineras, las compañías petroleras y las compañías madereras que se han querido instalar en Talamanca. Desde su posición de dirigente indígena nacional y abogado agrarista ha defendido sus territorios e impulsado la creación del Mecanismo General de Consulta y la creación de una Política Indígena de parte del Estado.

4. Historia del liderazgo

Guillermo Rodríguez Romero es hijo de doña Anastasia Rodríguez Romero y de don Alejandro Swaby Vargas, en virtud del sistema matrilineal bribri lleva los apellidos de su madre y el clan de ella que es el Dojkwak. Nació en la ribera del río fronterizo con Panamá llamado Yorkín en 1959. Cursó su enseñanza primaria dentro del Territorio Indígena de Talamanca, la secundaria en Puerto Limón e hizo estudios en la Universidad de Costa Rica y en la de Saskatchewan en Canadá. Se graduó como maestro en educación indígena, como abogado agrarista en la primera universidad y como promotor de desarrollo indígena en la segunda.

Guillermo es afro bribri porque desciende de familias bribri y jamaíquina; sin embargo, también tiene ascendientes chiricanos por el lado de su madre. Tiene hijos bribri, afro y mestizos en tres matrimonios diferentes. Sus hijos son agricultores y profesionales. Su hija Dariana es la que ha seguido la saga como educadora, dirigente y en el mismo tema de salud, ya que es la presidenta de la Junta de Salud y también miembro del gobierno local indígena.

Su padre Alejandro es quizás el más importante y reconocido dirigente indígena de Talamanca y en su momento de todo el país. Reconocido como intelectual, cultor, filósofo, político y empresario agrícola, ahora está retirado y ejerce como asesor del gobierno local, consejero de los jóvenes dirigentes y agricultor. En el pasado fue Ejecutivo Municipal de Talamanca, presidente de la Asociación de Desarrollo Integral Indígena de Talamanca, presidente del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y de la Asociación Indígena de Costa Rica. Don Alejandro es la influencia política más fuerte de Guillermo.

Guillermo anota que en el mismo rango está la influencia del educador Guido Barrientos, quien llegó a Talamanca a principios de la década del ochenta del siglo pasado como Supervisor Escolar. Guillermo, con apenas la secundaria concluida, fue a solicitarle trabajo por medio de dos primos que ya estaban en el servicio educativo, don Guido le dio la oportunidad mediante un nombramiento en una escuela unidocente en una comunidad muy aislada. Pronto don Guido se percató del don de líder de Guillermo, empezó a impulsarlo y formarlo como tal. Le asignó tareas de representación del circuito escolar, le enseñó a liderar procesos políticos y lo expuso constantemente a relaciones con intelectuales y políticos amigos suyos.

En esa década de los ochenta Guillermo, junto con su padre y otros líderes fundaron el Consejo de Defensa de los Derechos Indígenas de Talamanca y desde allí tomaron la conducción de la Asociación de Desarrollo Integral Indígena. Guillermo fue su presidente y sus compañeros de Junta Directiva como Albir Morales y Elías Escalante figurarán junto a él por décadas en varios frentes de lucha y en varias organizaciones.

En la década de los noventa siguió ejerciendo la educación como Asesor Regional de Educación Indígena y dirigiendo procesos como el Plan Una Nueva Educación en Talamanca, el Programa de Contextualización Curricular, la creación del Departamento de Educación Indígena. En la siguiente década trabajó en la promulgación del Decreto que creó el Subsistema de Educación Indígena y la Dirección Regional SuLá del Caribe Sur.

Ya en el año 2000 pasó a ser parte de un nuevo movimiento político llamado Partido Acción Ciudadana (salido del propio PLN), fue delegado a su Asamblea Nacional varias veces y en el 2018 candidato a diputado por la Provincia de Limón, cargo en el que no salió electo. Sin embargo, el PAC ganó las votaciones presidenciales y fue llamado al servicio exterior como Embajador ante la República de Bolivia. Pronto regresará de Bolivia y se prepara para continuar en el tema de salud indígena, como abogado de las organizaciones indígenas de Talamanca y como asesor político de los gobiernos locales bribri y cabécar de Talamanca.

5. El problema: diversificando la salud pública

La etnia bribri-cabécar es la que mayores rasgos culturales autóctonos sigue conservando en Costa Rica; incluyendo prácticas sanitarias, prevención de la enfermedad, uso de plantas y animales como medicinas, dieta particular, prohibiciones de consumo, creencias sobre origen de las enfermedades y la muerte, clasificación de las enfermedades, tratamientos mágicos, existencia de médicos tradicionales, concepciones particulares sobre el cuerpo humano y un sistema propio de salud. Este sistema propio es desconocido totalmente por el sistema nacional que está basado en la alopátia y sobre todo en la curación con fármacos. Ambos sistemas chocan, no se complementan y se produce una disfuncionalidad que le quita pertinencia cultural al sistema nacional cuando trabaja con los territorios y el Pueblo Bribri-Cabécar.

La etnia Bribri-Cabécar vive en un patrón de asentamiento de media a alta dispersión dificultando el acceso a servicios como caminos, electrificación, acueductos, centros educativos y centros de salud. La respuesta del Estado ha sido tratar de nuclear la población para facilitar el trabajo de los funcionarios públicos y ello por el contrario desmejora el perfil de salud de la población indígena, basado precisamente en la dispersión humana y en la trashumancia dentro de sus territorios buscando el aprovechamiento de los recursos naturales mediante la agricultura estacionaria e itinerante, los sistemas de policultivo, la pesca, la cacería y la recolección.

La etnia Bribri-Cabécar vive un período de transición cultural, económico y social en que se adoptan diversos rasgos culturales ajenos, sobre todo en cuanto a nutrición como alta ingesta de sal, de azúcar, de aceite, de harina de trigo, de condimentos y salsas, de embutidos de baja calidad, de licor y de comidas chatarra. Muchas de esas nuevas costumbres han sido promovidas por el mismo Estado que constantemente les regala ese tipo de alimentos cuando hay inundaciones, algo muy frecuente. Ese tipo de dieta produce la aparición de nuevas enfermedades que los médicos tradicionales no saben curar como la diabetes, el cáncer de colon o las enfermedades coronarias.

De parte del sistema nacional de salud no solo hay desconocimiento, sino cierta carga de racismo y oportunismo. Saben que el tema indígena es "potable", que los organismos internacionales y el mismo Gobierno de la República se enternecen sobre el tema y dan financiamiento. Hacen foros y congresos, diseñan planes, presentan propuestas de programas y proyectos que les son aprobadas, pero las acciones no llegan a los territorios de la Etnia Bribri-Cabécar, la mitad de todos los indígenas costarricenses, la que vive más en sus territorios (70% de la población en TI es de esta etnia) y la que tiene mayor extensión territorial. Existe desde el año 2000 un Consejo Nacional de Salud de Pueblos Indígenas (CONASPI) que Guillermo cree no se reúne desde hace más de una década. El Estado no se toma en serio el tema de salud en los Pueblos y Territorios Indígenas.

Las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas Bribri-Cabécar el Caribe (8 ADIIs) no tienen suficiente capacidad de negociación política, suficiente capacidad de agencia y suficiente fuerza institucional en su interior. Ello provoca que las demandas en salud estén dispersas y que el Estado las atienda bilateralmente para quitarle fuerza a la demanda. Las respuestas del Estado son coyunturales, casuales e improvisadas para salir del paso y las ADIIs quedan medianamente satisfechas con actos simbólicos que no cambian estructuralmente la situación.

Guillermo tuvo acceso a documentos petitorios de fondos de la CCSS y del Ministerio de Salud que encabezaban planteando que los fondos eran para atender población indígena, pero los fondos

no pasaban de ser aplicados en la zona turística del distrito de Cahuita, no subían a la Alta Talamanca. Ello le molestó mucho y se puso como tarea cambiar la situación de forma radical. En el 2003 hizo una atrevida propuesta escrita para hacer contextualización de la salud, crear un área de salud indígena, abrir plazas para personal de salud de origen indígena y crear infraestructura de salud dentro de los territorios indígenas. El rechazo de las autoridades de salud y sobre todo de los funcionarios de mandos medios fue rotundo. Había interés en defender un modelo de salud alópata y sobre todo no perder el control sobre los recursos materiales, humanos y financieros en las sedes tradicionales de la CCSS y el Ministerio de Salud.

Guillermo no retrocedió y en el 2005 volvió a la carga con una propuesta mejor elaborada, más contundente. Ese año había cambiado el director regional de la CCSS en la Provincia de Limón y el cargo estaba en manos del Dr. Roberto Sawyers Copeland. De inmediato se hicieron aliados políticos y empezaron a caminar en la senda que Guillermo planteaba. En el año 2006 se realizaron los primeros acuerdos con las CCSS y se hicieron contrataciones de personal indígena, se construyeron clínicas dentro del Territorio Indígena. Luego en el 2007 se fundó el Sub Área de Salud Indígena y se realizaron hasta el 2010 varios encuentros de salud intercultural. En esos años Roberto y Guillermo fundaron la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA) con las siete Asociaciones de Desarrollo Indígenas del Caribe Sur como una mesa de diálogo y acuerdos con el Estado.

En el 2012 lamentablemente muere el Dr. Roberto y todo el esfuerzo que hizo dentro de la CCSS retrocedió totalmente. El 2015 Guillermo hace un intento más por avanzar, luego de muchas presiones se llega a un acuerdo con la CCSS para fundar formalmente el Área de Salud Indígena y para diseñar un Plan Regional de Salud Indígena.

6. Estrategias para avanzar

Guillermo aprendió de don Guido Barrientos dos cosas: que los asuntos que se desean cambiar deben trabajarse en procesos de largo plazo y que se necesita de alianzas personales e inter institucionales para avanzar. Hay oportunidades políticas, hay momentos de inversión, hay acciones puntuales positivas, pero todo debe enmarcarse dentro de una estrategia bien pensada y con una línea larga de tiempo. Hay marcos legales, políticos e institucionales que permiten hacer cosas positivas para los pueblos indígenas, pero que su concreción pasa por personas y esas personas tienen creencias, ideologías, conocimientos, historias de vida, intereses, fortalezas, debilidades que los hacen responder de distintas formas ante las realidades bribri-cabécar.

Entonces, su liderazgo consiste en estudiar bien la situación que desea cambiar (lee, conversa, discute, pregunta) para luego diseñar su estrategia política en que debe tener claro el propósito o fin, aunque los objetivos y metas no estén claros o cambien en cada coyuntura. En la estrategia primero él escribe las propuestas, siempre va adelante con dos o tres páginas de propuesta, y las discute con su grupo más cercano de dirigentes, las afina con ellos. Seguidamente, piden reuniones con las autoridades del ramo y pone sobre su mesa la propuesta.

El proceso debería mostrar logros, resultados e impactos, solo así se podía avanzar con confianza de parte de todos los aliados. Ha tenido una ética intachable y ello le ha generado más confianza en su trabajo. Saben además que es un funcionario público que va más allá de sus funciones y responsabilidades, que los temas en que se mete no le son pagados, por ejemplo, en el de salud.

En salud hizo una alianza estratégica con el Dr. Sawyers, que tenía empatía y conocimientos sobre los bribri-cabécar y un interés genuino en el tema de la inclusión social. Roberto había sido en su vida universitaria militante de la Juventud del Frente Popular y miembro de la Federación de Estudiantes, era un convencido social demócrata y antirracista. Ambos estaban en la misma frecuencia política e ideológica y además se tenían gran simpatía. Roberto llegó a la dirección de la CCSS de la provincia de Limón a poner en práctica su pensamiento político y sin dudas tenía aspiraciones dentro de su nuevo partido político (Liberación Nacional), al igual que Guillermo en el mismo partido.

Aprendió en este proceso de salud que las relaciones colaborativas eran fundamentales y que la confianza era el cemento de esa construcción. La confianza se produce cuando las partes se percatan que hay buenas intenciones, honradez, respeto, logros y responsabilidad. A partir de la confianza las equivocaciones, los mal entendidos y las diferencias, dice Guillermo, es posible avanzar. Él se ha ocupado que los actores con que ha interactuado le tengan confianza. Su propósito político es la inclusión social y la promoción de oportunidades para los segmentos sociales de todos los pueblos del país.

7. Liderazgo colaborativo: proyecciones personales y aliados

Es evidente que en este caso estamos ante una persona de fuerte carácter político, formado desde la cuna para luchar por el poder y ejercerlo. Es una persona que se reconoce como dirigente, que sabe de sus habilidades y destrezas, que estudia para opinar y que se ha probado en circunstancias extremas como dirigente. Aunque ha incursionado en política no ha dejado de tener opiniones y posiciones fuertes en temas que ha combatido como la minería a cielo abierto, las empresas forestales, las empresas eléctricas, las empresas petroleras y las empresas bananeras. Aunque sabe que todas estas iniciativas han sido promovidas desde los partidos en que ha militado, eso no le ha hecho temblar el puño para golpear radicalmente esos intentos dentro de los territorios indígenas.

En este momento su mayor interés es la formación de cuadros políticos y líderes indígenas en formas asertivas de liderazgo, con altos estándares éticos. Obviamente le interesa consolidar a su hija Dariana como dirigente. Dariana es educadora con varias maestrías, directiva de la Asociación de Desarrollo Bribri de Talamanca, presidenta de la Junta de Salud y líder educativa nacional en el proceso de desarrollo de la etnomatemática. Guillermo tiene como tarea estratégica concretar la idea de un Área de Salud Indígena del Caribe Sur y un Plan Regional de Salud Indígena; para ello ejercerá todas sus destrezas de liderazgo público colaborativo.

Una parte fundamental en el proceso fue la Doctora María de Rocío Sáenz, quien fue Ministra de Salud y presidenta de la Caja Costarricense del Seguro Social. Ella se graduó como médico y luego hizo posgrados en salud pública. Dice que desde un inicio Guillermo la buscó y ella entendió perfectamente sus demandas, que le dio su apoyo institucional al Dr. Swayers porque comprendía la dimensión de su responsabilidad. Cuenta que ella nació en una zona rural, que estudió salud pública y que hizo su servicio social en otra región indígena y que ello la hacía muy abierta al tipo de demandas que hacía Guillermo. Además, resalta los argumentos asertivos que esgrimía para convencer sobre sus posiciones en pro de la población indígena.

El Doctor Edwin Retana, médico en Talamanca, plantea que Guillermo siempre ha sido muy coherente y consistente en sus posiciones ideológicas y políticas con respecto a temas como derechos humanos, defensa de la tierra, educación, oposición a proyectos mineros y petroleros, desarrollo comunitario, género y salud. Esa historia de lucha es conocida por todos y hay confianza en la legitimidad de sus esfuerzos por una salud de calidad y pertinente. Afirma que Guillermo siempre es un apoyo para el personal de salud.

Para Andrea Pereira, la jefe de la oficina de Trabajo Social de la CCSS de Talamanca lo más relevante es que siempre las instituciones del Estado tienen resistencia a tratar el tema indígena de forma positiva y diferenciada, lo indígena es un problema y no una oportunidad de acción. Anota que las instituciones tienen un discurso y una pose a favor de los derechos indígenas, pero en abstracto y que en realidad no hay políticas institucionales de oferta para tratar correctamente las demandas de los pueblos indígenas. Hasta que se “topó” con Guillermo hace 19 años y empezó a sufrir la lucha de un dirigente indígena y empleado público que era educador, pero estaba empeñado en cambiar la situación. Poco a poco ella fue cambiando de visión y se convirtió en aliada de Guillermo y del Dr. Swayers. Destaca en Guillermo el dominio legal de la legislación indígena nacional e internacional, el profundo conocimiento de su cultura bribri-cabécar, la claridad que tiene sobre los temas que componen la dimensión de la salud, la capacidad asertiva de su oratoria y de redacción, su destreza para convencer a las demás personas, el respeto que tiene por la opinión de sus contertulios y su capacidad para trabajar en equipos inter institucionales e interdisciplinarios.

B. Caso 2. Liderazgo público colaborativo: caso del Golfo de Nicoya

El caso que se decidió estudiar está concentrado en el Golfo de Nicoya en el tema de gobernanza y pesca sostenible, aunque el funcionario público que tomamos como ejemplo ejerce su liderazgo en toda la zona de pesca del Mar Pacífico de Costa Rica, sobre todo en la pesca de pelágicos de altura en que tiene como propósito lograr el desarrollo de la pesca sostenible. Para lograr mejorar la gobernanza de la pesca en el Golfo de Nicoya se ha aliado con diversas personas del sector público y privado.

El abordaje que se hizo también es etnográfico porque hubo que hacer trabajo de campo para comprender el contexto sociopolítico, al sector de pesca artesanal y a las distintas agencias gubernamentales que allí operan. Además de largas conversaciones y una entrevista con José Miguel Carvajal se entrevistaron de forma abierta a Sandra Andraza una consultora en el tema de pesca, a Rotney Piedra de SINAC/MINAE. No se pudo entrevistar a Rosa Soto de la Universidad Nacional y a David Chacón de CoopeTárcoles, no se logró disponibilidad de su tiempo.

1. Contexto del Golfo de Nicoya

El Golfo de Nicoya ha sido y será una mar habitada desde hace miles de años, ha habido un continuum cultural de distintas comunidades humanas usufructuando un estuario tropical de 2 533 KM² rico en biodiversidad; que depende de los Inter flujos de aguas dulces con sedimentos de los ríos que allí drenan y del agua salada de la mar abierta del Pacífico. Este golfo jugó el más importante papel en la conquista española de Nicaragua y Costa Rica porque desde allí se organizaban las incursiones en tierra firme. Luego en tiempos coloniales y republicanos se instalaron importantes puertos como Caldera y Puntarenas; más recientemente Puerto Punta Morales para cargar azúcar. Para entrar y salir de Costa Rica por mar había que hacerlo por este golfo y ello produjo la fundación de ciudades importantes como Nicoya, Esparza, Puntarenas y recientemente Jacó, Paquera y Jicaral.

Si bien siempre hubo pesca de ribera en el Golfo de Nicoya, no fue hasta 1980 que la pesca intensiva artesanal e industrial hizo su presencia en el Golfo de Nicoya. La motivación de los pescadores era la explotación de todos los recursos disponibles en el golfo para la reproducción biológica y social de ellos como sociedad, como una comunidad en un espacio que culturalmente lo conceptúan como “un común”, en que todos tienen los mismos derechos de costumbre.

Aunque, en el Golfo de Nicoya se realiza casi exclusivamente pesca de pequeños peces pelágicos como las sardinas, las corvinas, los jureles o los pargos y la captura de varios tipos de camarones; los barcos que hacen pesca de grandes pelágicos de altura como atún, dorado, tiburones, espada, vela y marlín usan el Puerto de Puntarenas para abastecerse de insumos e incluso algunos para descargar su producción, lo que influye de muchas formas en la pesquería en el Golfo de Nicoya.

Un 6% de la PEA de los 21 distritos (61.573 personas conforman la PEA) que rodean todo el Golfo de Nicoya se dedica a actividades relacionadas directamente con la pesca, destacando Chira (58%), Manzanillo (48%), Chomes (16%), Lepanto (13%) y Porozal (12%). (Borge: 2022). La pesca es la principal actividad económica de aproximadamente diez comunidades de pescadores del Golfo de Nicoya. En el Golfo de Nicoya existe una flota pesquera que está compuesta por 6 tipos diferentes: La Pesquería Artesanal Manual (PAM), Pesquería Artesanal Pequeña (PAPE), Pesquería Artesanal de Mediano Alcance (PAMA), Pesquería Semi-Industrial (PSI), Pesquería Industrial (PI) y la Pesquería Artesanal Avanzada de Altura (PAAA); esta no faena en el Golfo de Nicoya, pero entra a sus puertos.

Ligadas a estas flotas existen docenas de organizaciones gremiales como cámaras de pescadores (Puntarenas y Guanacaste), asociaciones de pescadores, comités de pescadores, redes de organizaciones e instituciones estatales que mantienen diversas relaciones con las diferentes flotas como son: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) al que ha pertenecido el Instituto Costarricense de Pesca (INCOPESCA) y que hace fomento a la pesca; el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) que pertenece al MAG que vigila el manejo post cosecha de la pesca; las Áreas de Conservación Tempisque, Arenal-Tempisque y

Pacífico Central del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) que protegen los ecosistemas marítimo-terrestres; el Servicio Nacional de Guarda Costas (SNGC) que pertenece al Ministerio de Seguridad Pública, que hace control y vigilancia de pesca ilegal y tráfico de drogas; la Capitanía de Puerto que pertenece al Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) que otorga las licencias de las embarcaciones.

También intervienen el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que financia los pagos mensuales a los pescadores cuando hay veda pesquera y que otorga diferentes transferencias a las familias de pescadores por su condición de pobreza extrema (becas, vivienda, bonos, alimentos, empleo temporal, etc.) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) que financia proyectos a las asociaciones y comunidades pesqueras. Para completar este cuadro, también interviene el Poder Judicial cuando se judicializan casos de pesca ilegal.

Con un papel de apoyo a todas estas instituciones y a las comunidades pesqueras se encuentran las universidades públicas (UNA, UCR, ITCR, UTN y el INA) que por medio de sus programas de investigación-extensión apoyan diferentes proyectos de las comunidades y organizaciones pesqueras, así como de las instituciones estatales. Están involucradas en proyectos de investigación sobre pesquería, en fomento de cultivos de diversos moluscos, en turismo rural, en docencia, en reforestación de manglares, en fomento de granjas marinas de peces y en actividades artísticas.

También se encuentran las ONGs como Conservación Internacional (CI), MarViva, Costa Rica por Siempre (CR X S), CoopeSolidar y el Programa de Conservación de Tortugas Marinas (PRETOMA). Si bien no hay informes científicos recientes que prueben la disminución de la pesca de los cuatro grupos de especies objetivo (pargos, corvinas, sardinas y camarones), los pescadores y las autoridades del ramo aseguran es una situación insostenible que requiere acciones inmediatas de control y vigilancia. Se calcula entre viejos pescadores que entre 1984 y el 2000 el total de pescadores era aproximado a 14.000 personas y hoy la cifra aproximada es de 3.000 pescadores, aunque se carece de su censo actual del número de pescadores permanentes y eventuales. La disminución de pescadores la atribuyen directamente a la disminución de los principales recursos hidrobiológicos.

2. El problema público en el caso de Golfo De Nicoya

Todo el tramado legal que funciona sobre el Golfo de Nicoya se traduce en políticas públicas marinas, de pesca y de conservación que provocan constantes roces de gobernabilidad entre instituciones estatales como el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). INCOPECA se encarga de fomentar la pesquería sostenible en ambos mares patrimoniales de Costa Rica y MINAE se encarga de la conservación de los ecosistemas marinos y terrestres.

La primera institución tiene una práctica desarrollista y la segunda una práctica proteccionista, a pesar que ambas tienen un discurso conservacionista y de desarrollo sostenible. Veamos, en el mundo científico la conservación es una integral formada por tres elementos: conocer-usar-preservar. La conservación implica un fuerte trabajo científico que genere conocimiento de los ecosistemas naturales o los intervenidos; un uso y manejo que brinde sostenibilidad y resiliencia de esos ecosistemas; y un trabajo de preservación, cuidado y protección que impida la destrucción de dichos ecosistemas. Se trata de conservar los flujos de energía natural de genes, especies y ecosistemas evitando su aislamiento, su fragmentación y su destrucción. El problema central es que INCOPECA solo se ha centrado en un elemento de la integral que es el uso y el MINAE en el otro elemento de la integral que es la protección; dejando ambos un poco de lado la generación de conocimiento científico para sustentar decisiones de un buen uso y de una buena protección.

Tal antagonismo de visiones y posiciones han provocado que impulsen ideas y planes diferentes. INCOPECA impulsa la creación de Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR) y MINAE las Áreas Marinas de Conservación en el mismo espacio geográfico que es el Golfo de Nicoya, ambas figuras con fines y objetivos diferentes, con estructuras administrativas diferentes y con avances diferentes en cuanto a su puesta en práctica. Para hacer más complejo el asunto, resulta que el control y vigilancia de las actividades humanas en el golfo le corresponde a otra institución que es el Servicio Nacional de Guardacostas (SNGC) que

pertenece al Ministerio de Seguridad Pública. La persecución de la pesca con artes ilegales, de pescadores sin licencia y de naves sin licencia le corresponde al SNGC. Ni el MINAE ni INCOPECA tienen atribuciones al respecto. La informalidad es una característica importante del sector pesquero.

El problema público central es que estamos ante lo que en otros contextos ha sido denominado como “la tragedia de los comunes” en que individuos y grupos de individuos explotan al máximo un recurso natural escaso que también es explotado por otros individuos y comunidades ubicados en el mismo espacio. Hay un sector de pescadores, normalmente informales, que quieren y practican una pesca depredadora usando artes de pesca no permitidas, que no respetan las tallas mínimas, que no respetan las vedas, que no respetan las ordenanzas de navegación, que no respetan el ordenamiento espacial, que no respetan las normas higiénicas y que tampoco respetan a las autoridades y a los funcionarios gubernamentales. Frente a ellos hay otro importante grupo de pescadores que luchan por regular y ordenar la pesca porque de lo contrario su fuente de subsistencia se acabará. Este grupo es formal, está legalizado y en general respetan las distintas normas sobre pesca, pero son minoría.

Hasta ahora, no ha sido posible vigilar, ordenar y controlar al primer grupo de pescadores. Las instituciones no se ponen de acuerdo a quien le corresponde actuar y todos se escudan en razones de competencias legales, falta de personal, falta de presupuesto, falta de equipo, falta de tecnología avanzada, falta de voluntad política, falta de conocimiento de los que toman decisiones, falta de castigo judicial e incluso miedo a actuar porque los pescadores informales los amenazan. El asunto es que los pescadores que actúan a derecho se sienten indefensos e incluso advierten que opera por debajo de la inacción estatal la corrupción.

Sin embargo, hemos identificado que una de las bases principales del problema es que hay un real desconocimiento científico de lo que está ocurriendo (qué, porqué, quiénes, dónde, cuándo, cuántos) en el sector pesquero del Golfo de Nicoya. El problema público central es que la integridad ecológica del Golfo de Nicoya sufre presiones de todo tipo (pesquería, tránsito naval, vertidos agroindustriales y urbanos, calentamiento, sedimentación) que dificultan una buena implementación del ordenamiento espacial marino establecido en un cuerpo legal de muchas leyes, decretos, directrices de INCOPECA y normas diversas que no están integradas.

En cada una de las instituciones públicas de las PIRs existen funcionarios que están ocupados y preocupados por resolver esta situación y lograr un ordenamiento y regularización de la actividad pesquera en el Golfo de Nicoya y convertir a todo el sector pesquero en formal dentro de las leyes, la institucionalidad y la economía. También dentro de las organizaciones de pescadores hay líderes, jugando roles en instancias de gobernanza pesquera, que se ocupan del mismo tema y concentran todos sus recursos políticos para lograr ese orden en el Golfo de Nicoya. Todos ellos intentan jugar un liderazgo colaborativo, entendiendo que es la única forma de llegar a buen puerto. Hemos identificado en ese rol a José Miguel Carvajal de INCOPECA.

3. Actor clave: José Miguel Carvajal

José Miguel Carvajal es un biólogo marino que ocupa la posición de jefe del Departamento de Investigación de INCOPECA y sostiene que la investigación a profundidad sobre los recursos hidrobiológicos del Golfo de Nicoya es la clave para construir acuerdos entre las partes interesadas. Él hace esfuerzos por conectarse con líderes colaborativos y favorece los encuentros inter institucionales e intra institucionales sobre el tema del ordenamiento pesquero. Carvajal estudió en la Universidad Nacional, ha trabajado en organismos internacionales relacionados con el tema pesquero y también escribe en revistas científicas.

Plantea Carvajal, que para producir ese conocimiento científico necesario para el ordenamiento espacial marino es necesario construir una política de alianzas entre instituciones, ONGs y gremios de pescadores, para que todos colaboren de una forma u otra en este esfuerzo científico. Dentro de la estrategia colaborativa que José Miguel Carvajal impulsa se trabaja en dos estudios de largo plazo paralelos e interdependientes que son: Estudio Socioeconómico del Sector Pesquero en el Golfo de Nicoya y Estudio del stock de poblaciones de peces comerciales en el Golfo de Nicoya.

Este caso está en evolución y los distintos actores están en conversaciones para echar adelante una estrategia que aborde con éxito el ordenamiento de las pesquerías en el Golfo de Nicoya, que su desarrollo brinde bienestar a las comunidades pesqueras, que se conserven sus recursos hidrobiológicos, que se protejan los ecosistemas marítimo-terrestres más frágiles y que se ordene la gobernabilidad gubernamental y la gobernanza entre todas las Partes Interesadas.

4. Historia del liderazgo

José Miguel Carvajal Rodríguez nació en el cantón costero de Esparza, cuya ciudad es la segunda más antigua fundada por los españoles y su puerto internacional Caldera uno de los fondeaderos más antiguos de América Latina. Desde niño estuvo ligado al mar ya que su padre posee una finca cerca de la playa y ha sido toda su vida un pescador deportivo de ribera en las costas y ríos de la región. A José Miguel siempre le gustó la pesca y no fue difícil cuando estudió biología marina en la Universidad Nacional decidir que la pesquería sería su centro de atención.

Su niñez la desarrolló en un barrio de su pequeña Ciudad y muy cercano a sus tíos que viven en la misma vecindad, casi todos dedicados a la educación. Su padre y madre fueron profesores de francés y de estudios sociales. Sus hermanos también son profesionales graduados en agronomía e ingeniería de la Universidad de Costa Rica y del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Creció en medio de un taller de ebanistería de su abuelo Alejandro, que luego retomó su padre. José Miguel también aprendió ebanistería y carpintería.

Rescata como figuras determinantes en su formación a su abuelo Alejandro que estudió en el prestigioso Colegio Seminario de la Orden Lazarista de curas alemanes y que trabajó muchos años para el Príncipe Segismundo de Prusia y para la Princesa Carlota de Sajonia. De esa experiencia Alejandro salió con una ética prusiana del trabajo, de la educación y de la crianza de los hijos; ética que heredó a toda su familia y José Miguel sabe que es un producto de ese proceso. La otra persona determinante es el educador don Álvaro Pérez Jiménez.

José Miguel hizo su escuela primaria y secundaria en su ciudad, luego viajó a Heredia para estudiar en la Universidad Nacional la carrera de Manejo de Vida Silvestre con énfasis en Biología Marina. Trabajó primero en INCOPECA y pronto estaba trabajando en un organismo internacional de pesca en El Salvador. Años después regresó a INCOPECA en la cual ocupa el cargo de jefe de Investigación desde hace dos años. Desde ese puesto es que empezó a asumir la tarea de apoyar una mejor gobernanza, un uso sostenible de los recursos hidrobiológicos marinos y un mejoramiento del bienestar de las familias pescadoras a partir de la investigación científica.

5. El problema: políticas públicas sobre pesquería

Desde tiempos de estudiante José Miguel tiene claro que su papel es contribuir a una pesquería sostenible que produzca riqueza a la economía nacional y genere bienestar social a las familias asociadas a la cadena de valor de la pesca. Piensa que la verdadera riqueza pesquera está en desarrollar una flota costarricense altamente productiva y que al mismo tiempo sea ecológicamente sostenible. Dentro de su visión plantea que debe legalizarse y formalizarse el arribo de las flotas extranjeras, junto con un apoyo estatal para las empresas nacionales de pesca de altura.

Cuenta que cuando operaba de forma ilegal la flota taiwanesa que pescaba atunes y tiburones, en Puntarenas la economía tuvo un gran repunte y muchas familias se beneficiaban. Por presiones de los ambientalistas y de empresas emparadoras locales (que no desean competencia) el Estado logró sacarlos del Puerto de Puntarenas y no les permitió desembarcar producto allí. Otro efecto es que ya no hubo producto para el mercado nacional y los comerciantes empezaron a importar pangaso y tilapia barata de China y Vietnam y se trajeron abajo a las empresas locales de pesca semi industrial. El resultado fue una debacle económica y social en esa ciudad, muy pobre, por cierto.

Ello provocó desempleo y un “sobrante” de mano de obra ligada a las actividades pesqueras, debían sobrevivir y su tradicional espacio vital era el Golfo de Nicoya, sistema ecológico que ya estaba agotado para la pesca de especies comerciales y que ya había sucumbido aproximadamente el en 2004. Pues esos desempleados fueron a pescar allí y como tenían necesidades inmediatas empezaron a pescar con malas artes que terminaron por al Golfo de Nicoya al borde de un desastre ecológico de un agotamiento total de la pesca de recursos hidrobiológicos comerciales y entonces el sector de pesca artesanal desaparecería del todo y la Ciudad de Puntarenas entraría en extrema pobreza y caos social.

Es en ese momento que José Miguel asume como jefe de investigación y asume la responsabilidad de generar información científica sobre el Golfo de Nicoya para hacer un ordenamiento espacial marino que permita la pesca sostenible, la emergencia de actividades asociadas como el turismo por parte de empresas de pescadores y los cultivos de moluscos, camarones y peces en áreas marinas dentro del Golfo de Nicoya.

Las causas del problema según José Miguel, están en la descoordinación intra e interinstitucional y en la sobreabundancia legal. El marco legal fue construido de forma desordenada y en cada legislatura y gobierno se emitían leyes y decretos que desconocían lo ya existente, con el agravante que esas legislaciones y decretos coexisten en el mismo espacio y para la misma actividad (hay dos o tres decretos diferentes sobre gobernanza). Ese marco legal produce políticas y competencias diferentes que impiden un control de la actividad pesquera y sobre todo un ordenamiento espacial marino. En situaciones de tensión las instituciones “se pasan la bola”, con el argumento que no les toca a ellos y al final el asunto no lo asume nadie, provocando vacíos de poder. Nunca existen realmente los vacíos de poder.

Aparecieron en el Golfo de Nicoya grupos que constantemente hacen actos de vandalismo, que roban equipo y producto a otros pescadores, que irrespetan las Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR), que irrespetan las Áreas Marinas Protegidas y los manglares (también son áreas silvestres protegidas), que golpean a los pescadores que protegen las AMPR, que violan las vedas anuales, que usan malas artes de pesca, que sobreexplotan algunas especies de peces, que impusieron su orden y su ley. No hay ni sistema gubernamental ni judicial que los controle y la anomia de repente es la característica más importante del Golfo de Nicoya...es la tragedia de los comunes.

Según José Miguel se trata de tomar decisiones, pero no basadas en ciencia, el problema es que no se asignan recursos suficientes para hacer ciencia. Por lo menos en su institución los recursos para hacer ciencia son muy limitados y ello impide aportar estudios sólidos que ayuden a la toma de decisiones. Las decisiones se toman de forma reactiva a las presiones de los múltiples actores estatales y civiles y ello produce ese estado de no ordenamiento.

6. Estrategias para avanzar

Sin recursos humanos, materiales, de equipo y económicos (viáticos y transporte) la estrategia de José Miguel es la de ejercer liderazgo colaborativo al interior de su organización, con las ONGs en conservación, con el Ministerio de Ambiente y Energía, con el Ministerio de Agricultura, con las universidades públicas, con organismos internacionales y con las mismas organizaciones de pescadores para que contribuyan de diversas formas con las dos investigaciones que tiene en marcha: un estudio socioeconómico del sector pesquero y un estudio del estado de poblaciones de especies comerciales en el Golfo de Nicoya.

Para ello, él asiste a diversas actividades interinstitucionales para convencer que colaboren, ayuda a sus compañeros de institución a obtener recursos con tal que le ayuden a él, participa en investigaciones de ONGs y universidades con el fin que le retribuyan apoyando sus intereses de investigación, colabora con otros ministerios cuando se lo piden y luego él les pide apoyo. En realidad, va tejiendo una red colaborativa con personas que actúan parecido a él, no importa en cual institución y poco a poco van produciendo resultados cada uno.

Asegura que él tiene un propósito claro que es el desarrollo económico de una pesquería sostenible que produzca riqueza y bienestar, que no importa en cual institución trabaje seguirá impulsando ese propósito.

En su estrategia menciona tres puntos clave para avanzar: confianza, logro y respeto. Las personas que se relacionan en el tema deben tener confianza que sus propuestas son consistentes científicamente, son coherentes en el tiempo, son honestas y que son viables. Las propuestas deben concretarse y mostrar logros en corto tiempo. Las opiniones y posiciones de los demás deben respetarse, intentando llegar a acuerdos satisfactorios para todas las partes. A él le interesa aumentar la pesca y a los conservacionistas les interesa proteger, la tarea es alcanzar un punto medio de satisfacción para todos.

Su punto más fuerte no solo es que está reconocido como científico; sino que sabe del mar, de la pesca, de los pescadores y sus faenas, de navegar y sobre todo que ha hecho trabajo etnográfico para conocer la visión émica de los pescadores y sus saberes tradicionales. Esa es la base de su capital para relacionarse, para avanzar.

7. Liderazgo colaborativo: proyecciones personales y aliados

José Miguel tiene una personalidad muy definida en cuanto que tiene claro su propósito político, tal como dice, no importa donde esté seguirá en pos del mismo; está convencido que debe aportar en ese sentido y que con perseverancia lo puede lograr. Por ahora desea concretar los dos estudios científicos que promueve y tiene esperanzas que desde varios proyectos de inversión lo apoyarán. Más allá de eso le interesa crecer como científico en biología marina, publicar en revistas científicas, asistir con ponencias a congresos internacionales y si se presenta la oportunidad de trabajar con un organismo internacional en el tema de pesquería no lo dudaría.

Insiste que no desea meterse en política electoral porque ello estorba su misión de contribuir al desarrollo de una pesquería sostenible y al bienestar de las familias ligadas de una u otra forma a esta actividad económica. Hace hincapié en que la mezcla de la honestidad, la confianza, los logros, el respeto a los demás y el colaboracionismo es lo que permite avanzar en cualquier proceso en que él se involucre como líder.

Según Sandra Andraka (consultora en temas de pesca), José Miguel tiene un propósito científico y político muy claro, una línea estratégica de trabajo bien establecida, los contactos internacionales adecuados, una red intrainstitucional e interinstitucional de aliados muy colaborativa (todos quieren avanzar en el tema de la pesquería sostenible y la conservación de los ecosistemas marinos. Constantemente teje alianzas, hace contactos, une iniciativas de otros, encadena procesos, pone en contacto a personas y ayuda a los demás en un sistema de reciprocidad.

El grupo de aliados lo hacen en torno a este propósito del ordenamiento espacial marino y José Miguel ha tomado un liderazgo notable en este proceso. La formación educativa tan amplia que posee, su trato amable y respetuoso, la claridad expositiva que tiene para argumentar, el compromiso personal que siempre muestra y su disponibilidad para colaborar con los demás provoca que José Miguel avance en sus tesis políticas y científicas.

Bibliografía

- Bonfil Batalla Guillermo, et al. (1982). América Latina Etnodesarrollo y Etnocidio. FLACSO. San José. Costa Rica.
- Borge, Carlos et al. (1994). La educación en el Territorio Indígena Bribri y Cabécar de Talamanca ¿Etnocidio o fortalecimiento de la cultura? UNICEF-MEP-Comité Técnico Local de Educación en Talamanca: Costa Rica.
- _____(1995). Plan una Nueva Educación en Talamanca. UNICEF-MEP-Comité Técnico Local de Educación en Talamanca: Costa Rica.
- Borge, C; Esquivel, S & Herrera R. (2011). Diagnóstico de la situación actual de los Docentes y la Educación Bilingüe Intercultural en Territorios Indígenas. San José. UNICEF y SEDER.

- Borge, C. (2004). Plan de Manejo del Parque Internacional la Amistad. The Nature Conservancy.
- _____(2022). Desarrollo de una estrategia para mejorar la gobernanza y manejo de los recursos de la pesca de pequeña escala en el Golfo de Nicoya. Conservación Internacional.
- CISE (2006). Comisión Interinstitucional Salvemos el Estero de Puntarenas (CISE). Informe actualizado
- Estado de la Nación (2012). Estado de la Educación en Territorios Indígenas. Investigador Carlos Borge.
- Estado de la Nación. Estado de la Educación (2012). Datos del Departamento de Análisis Estadístico y del Departamento de Educación Indígena del MEP. San José.
- Marín Alpizar, Bernny (2015). Evaluación de los recursos pesqueros y de la veda 2014 en la zona interior del Golfo de Nicoya. Documento Técnico 20. INCOPECA.
- MARVIVA (2013). Compendio de Normas Pesqueras de Costa Rica.
- _____(2021). Atlas Marino Costero del Golfo de Nicoya. San José, Costa Rica.
- Medina Paulino (2022). Comunicación Personal.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Desarrollo Territorial

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

23. Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo: estudios de caso de Chile, el Ecuador y Costa Rica, Felipe Link, Christian Matus, Augusto Barrera, Carolina Viola y Carlos Borge (LC/TS.2023/194/Corr.1), 2025.
22. Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial, Alicia Williner y María Fernanda Martínez (LC/TS.2023/90), 2023.
21. Filosofía, democracia y liderazgos públicos, Diego Tatián, Gustavo Pereira (LC/TS.2022/140), 2022.
20. Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles, Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado, Alicia Williner (LC/L.4222; LC/IP/L.345), 2016.
19. Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos. Rudolf M. Buitelaar, Rafael Echeverri Perico, Iván Silva Lira, Luis Riffo Pérez (LC/L.3979; LC/IP/L.339), 2015.
18. La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina. Rudolf M. Buitelaar, Andrés Espejo, Sergio González Catalán, Patricio León (LC/L.3972; LC/IP/L.338), 2015.
17. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Carlos Sandoval (LC/L.3799; LC/IP/L.331), 2014.
16. Disparidades territoriales y desempeño exportador al MERCOSUR: evidencia a nivel de las provincias argentinas, Camilo Beltrán Toro, Sergio González Catalán (LC/L.3727; LC/IP/L.330), 2013.
15. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo regional y local en el ILPES, Luis Riffo P. (LC/L.3593; LC/IP/L.325), 2013.
14. La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios en América Latina y el Caribe, 1962-2012, Alicia Williner Martina (LC/L. 3566; LC/IP/L.324), 2012.

DESARROLLO TERRITORIAL

Números publicados:

- 23 Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo
Estudios de caso de Chile, el Ecuador y Costa Rica
Felipe Link, Christian Matus, Augusto Barrera, Carolina Viola y Carlos Borge
- 22 Políticas públicas integrales
El caso de las políticas de desarrollo territorial
Alicia Williner y María Fernanda Martínez
- 21 Filosofía, democracia y liderazgos públicos
Diego Tatián y Gustavo Pereira
- 20 Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas
Por una mayor integración a múltiples niveles
Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner

