

# ARTÍCULOS



## The Woodlands: Una forma diferente de gobernar <sup>a</sup>

Raquel Insa-Ciriza \*

**RESUMEN:** The Woodlands (Texas) es uno de los mejores ejemplos de éxito de los partenariados público-privados entre el Departamento de Urbanismo y Vivienda Americano (Department of Housing and Urban Development, US - HUD) y la empresa privada. The Woodlands, que fue creada como una «Nueva Ciudad» por la compañía Mitchell Energy & Development Corporation, ha ido creciendo y creando una masa crítica de residentes, trabajadores, su propio sentido de comunidad y lo más importante, su propia forma de gobierno. Es el único caso en Estados Unidos de ciudad gobernada por asociaciones privadas. Estas asociaciones, representadas por un Consejo de Administración, proveen la mayoría de los servicios públicos a los ciudadanos. En este artículo se muestra lo que llamo «complicidad ciudadana» basada en lo que el Nuevo Servicio Público define como gobierno basado en la comunidad. Ellos no están reinventando ninguna clase de gobierno, lo que están haciendo es crear una nueva forma de gobierno en la que los ciudadanos prefieren tomar el mando que servir. El estudio del caso que nuestro nos ayuda a entender cómo una mayor participación de los ciudadanos en las tareas de la administración local puede hacer disminuir visiblemente el poder del promotor en el desarrollo de una Nueva Ciudad. Esta complicidad ciudadana se traduce en términos de implicación de los miembros de la comunidad en el crecimiento y en el Gobierno de la ciudad.

**Clasificación JEL:** H1, H11, H70.

**Palabras clave:** Gobierno Local, Nuevo Servicio Público, Nueva Gestión Pública, Nuevas Ciudades, PPP.

### The Woodlands: A different way of governance

**ABSTRACT:** The Woodlands (Texas) is one of the best examples of success in a public-private partnership between the US Department of Housing and Urban Development (HUD) and a private firm. Developed as a New Town by Mitchell

<sup>a</sup> El Ministerio de Educación y Ciencia ha financiado esta investigación (SEJ2006-04985).

\* Dirección: Departamento de Política Económica. Avda. Diagonal, 690. Barcelona 08034. E-mail: [raquel.insa@ub.edu](mailto:raquel.insa@ub.edu). Grupo de investigación en Políticas Públicas y Regulación Económica-IREA, Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/pre>.

*Recibido: 07 de febrero de 2008 / Aceptado: 27 de enero de 2010.*

Energy & Development Corporation, The Woodlands has flourished and created a critical mass of residential development, employment, its own sense of community and, significantly, its own form of governance as the only example in United States of government by community associations. The Community Associations, represented by a board of directors, provides most public goods to the community. In this paper, we see what is called «citizen involvement» based on what New Public Service theory defines as government based in the community. They are not reinventing government; they are creating new governance where citizens prefer to empower rather than to serve. This case study help us understand how higher citizen participation in local governance can decrease developer's power. This community involvement creates a citizen implication in city growth and governance.

**JEL Classification:** H1, H11, H70.

**Keywords:** Local government, New Public Service, New Public Management, New Towns, PPP.

## 1. Introducción

Las Nuevas Ciudades o Comunidades planificadas son aquéllas en las que todos los aspectos del desarrollo de las mismas están planificados de antemano. Eichler y Kaplan (1967) y Griffin (1974) definieron como «nueva comunidad» a aquella con una extensión generalmente por encima de las 1.000 hectáreas, que está diseñada conforme a un plan original y con una población socialmente diversa. Las comunidades más autosuficientes son también llamadas «Nuevas Ciudades». En este caso hacemos referencia a aquellas comunidades que buscan producir y ofrecer una amplia gama de servicios sociales y medioambientales y de beneficios económicos que las comunidades planificadas normales no esperan ofrecer o producir. Estas comunidades han sido propuestas en bastantes países, durante muchos años, como nuevas formas o métodos de urbanización, y a menudo son vistas como posibles soluciones para los problemas de coste de la vivienda, integración social o crecimiento urbano.

Nos encontramos Nuevas Ciudades tanto en Estados Unidos como en Europa (Reino Unido y Francia básicamente) aunque la forma de gestionar, planificar y financiar dichas ciudades en ambos modelos es distinta, en el modelo estadounidense es privada mientras que el europeo es pública. En Estados Unidos, la mayor parte de estas ciudades se financiaron o se construyeron con capital privado, la única ayuda pública que algunas de ellas recibieron en su momento fue del Departamento de Vivienda (HUD) a través de préstamos garantizados. La gestión en un principio la realiza el promotor. Finalmente, en referencia a la planificación, el espacio gira entorno a los vecindarios. En este artículo sólo se hará referencia al primer modelo. Las Nuevas Ciudades suelen ser de dos tipos: las llamadas «independientes», en las que existe empleo para sus residentes, y las «satélite»<sup>1</sup> o «dormitorio», en las cuales la gran

---

<sup>1</sup> Algunos autores utilizan este término para las nuevas ciudades que son autosuficientes pero cuyos residentes usan algunas de las facilidades que ofrecen las ciudades más cercanas a ella.

mayoría de sus ciudadanos tienen que desplazarse a otra ciudad cercana a trabajar. También nos encontramos, por lo que respecta a la estructura administrativa, con las que dependen de otras ciudades, las que tienen su propio autogobierno y finalmente las que continúan formando parte de las antiguas jurisdicciones.

Se ha de distinguir estas ciudades de las comunidades cerradas, ya que estas últimas son zonas residenciales que tienen controlada la entrada a peatones y a cualquier tipo de vehículo, y muchas veces están rodeadas en todo su perímetro por una valla o verja.

En América la planificación de las ciudades se remonta a tiempos coloniales. Jamestowne, Philadelphia, Williamsburg, Anápolis y Washington D.C. fueron ciudades pensadas y diseñadas antes de que la primera casa fuese construida. Posteriormente hubo un tiempo en el que no se pensó tanto en la planificación urbana. La idea de planificación fue reintroducida en Estados Unidos por los entusiastas de la concepción de las «Ciudades Jardín» inglesas de principios del siglo xx. Al igual que las ciudades jardín, las Nuevas Ciudades americanas fueron diseñadas para contrastar con las caóticas y no saludables ciudades construidas durante la revolución industrial, aunque en realidad las Nuevas Ciudades no empezaron a despegar hasta la siguiente década, cuando la *Works Progress Administration* patrocinó las ciudades «verdes» que se encargaban de proporcionar casa a los trabajadores de clase baja. Después de la II Guerra Mundial, Park Forest (Illinois) formó parte de la lista de Nuevas Ciudades Americanas. En los años sesenta las grandes ciudades empezaron a experimentar dificultades debido a la migración procedente de los deteriorados centros urbanos a los suburbios. Esto hizo que volviese a aparecer el concepto de Nueva Ciudad, que comenzó con la construcción de Reston (Virginia) en 1962.

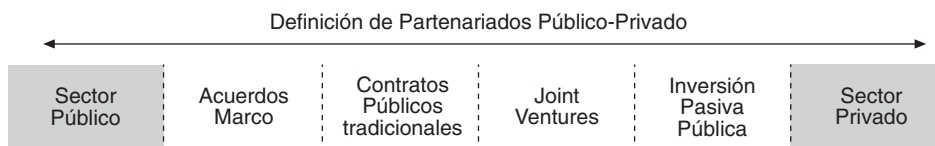
Uno de los argumentos a favor de la construcción de las Nuevas Ciudades es que al empezar de la nada se puede crear un entorno atractivo donde vivir, bien planificado y con una buena organización espacial. En contra nos encontramos con aquellas ciudades en las que la regulación impuesta por la compañía constructora o por una asociación de vecinos fuerte puede ser bastante estricta y extensa, esta normativa se basa en la legislación comercial y aparecen normas como la determinación del color con el que se debe pintar la fachada de la casa, la altura del césped o qué es lo que puedes poner en el jardín o patio trasero de tu casa son claros ejemplos de dicha regulación. También, algunas veces, estas ciudades se han convertido en aventuras especulativas controladas por el sector privado, pero muchas de ellas permiten a los ciudadanos participar y opinar en el gobierno de la ciudad.

Construir una Nueva Ciudad cuesta mucho dinero, particularmente las infraestructuras son muy caras. Por esta razón la construcción de dichas ciudades muchas veces necesita el acuerdo entre el sector público y el privado. Últimamente los partenariados público-privados (PPP) han sido aplicados en muchos países en el contexto de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991). Algunos estudios han examinado los partenariados relacionados con las concesiones o los contratos de arrendamiento para la provisión de servicios, educación o sanidad desde diferentes

enfoques teóricos como el de los costes de transacción (Crocker y Masten, 1996; Huet y Saussier, 2003) o la teoría de la agencia (Guasch, Laffont y Straub, 2003). En las últimas décadas gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea de resolver los problemas de su sociedad, empieza a haber una interacción del Estado con el mercado. El desarrollo de los partenariados con el sector privado ha aparecido como un elemento clave en la implementación de programas y de políticas públicas.

Hay distintas formas de Partenariados Público-Privado (PPP), como podemos ver en la figura 1.

**Figura 1.** Opciones de Partenariados Público-Privado



En este trabajo, nos fijaremos únicamente en la Inversión Pública Pasiva, donde un organismo público, en este caso el Departamento de Vivienda, ofrece financiación a una empresa privada. El programa federal sobre Nuevas Comunidades del Departamento de Urbanismo y Vivienda americano (1970-1983) bajo los auspicios de los Títulos IV y VII patrocinó 13 nuevas comunidades a través de préstamos garantizados y subvenciones directas. En 1968 el Acta de Nuevas Comunidades (Título IV del Desarrollo Urbanístico y de Vivienda), enmendado en 1970, proveyó con 294 millones de dólares en préstamos federales garantizados a las Nuevas Ciudades o a lo que también llamaban nuevas comunidades planificadas. Estas Nuevas Ciudades fueron Cedar-Riverside (Minneapolis, Minnesota), Flower Mound (Texas), Gananda (New York), Harbison (South Carolina), Jonathan (Minnesota), Maumelle (Arkansas), Newfields (Ohio), Park Forest South (Illinois), Riverton (New York), Shenandoah (Georgia), Soul City (North Carolina), St. Charles (Maryland) y The Woodlands (Texas).

A pesar de estar subsidiadas por el gobierno federal y en algunas ocasiones también por algunos gobiernos regionales, muchas de estas nuevas ciudades se endeudaron. Este problema fue acentuado por las reducidas tasas de crecimiento demográfico y económico. El ritmo lento al que se fueron vendiendo las casas y la tierra incrementó la carga para devolver los préstamos. A ello le tenemos que añadir problemas financieros debidos al aumento del coste de los servicios y a que los ingresos por los impuestos locales eran bajos. Por eso en 1976 todas las nuevas ciudades que recibieron créditos federales, a excepción de The Woodlands, se declararon en bancarota. En 1981 la HUD ejecutó la hipoteca de nueve de esas doce ciudades por impago en la devolución de la deuda y revendió los terrenos. La agencia sólo refinanció tres ciudades que ofrecían garantías de supervivencia, que fueron St. Charles, Maumelle y Harbison (Biles, 1998).

The Woodlands fue la única Nueva Ciudad creada bajo el programa antes mencionado que devolvió el préstamo y tuvo éxito. Más aún, es la única Nueva Ciudad de Estados Unidos que está gobernada por Asociaciones Comunitarias, por esta razón es interesante estudiar su actual forma de gobierno.

Otro ejemplo de Nueva Ciudad o ciudad planificada no incorporada con éxito es Irvine (California) construida por la empresa *Irvine Company*<sup>2</sup>. A pesar de no haber pertenecido al programa federal sobre Nuevas Comunidades y por tanto no haber recibido ninguna ayuda del gobierno federal, es la mayor ciudad planificada construida en Estado Unidos (Forsyth, 2002) con una población de 212.793 habitantes en 2009. Pero a diferencia de The Woodlands opera bajo la forma de gobierno que se denomina Consejo-encargado del gobierno (Council/Manager Government) que consiste en que los concejales elegidos designan a un administrador de la ciudad que se encarga de supervisar las operaciones diarias del gobierno y aplicar las políticas que establecen, normalmente el administrador es apolítico. En este caso el Alcalde realiza funciones primordialmente ceremoniales. Esta forma de gobierno la utilizan el 48,9% de ciudades americanas con una población mayor de 2.500 habitantes (International City/County Management Association, CIMA). Esto es lo que hace a The Woodlands un caso especial e interesante para analizar.

Este trabajo tiene dos propósitos, el primero es ver cómo la implicación de los ciudadanos, como miembros de una asociación, en la política local y en el proceso de decisión de gobierno, han conseguido hacer crecer una Nueva Ciudad que comenzó siendo dormitorio y la han convertido en una ciudad con suficiente desarrollo económico como para participar e influenciar en las políticas y en la planificación regional. El segundo es examinar cómo una empresa privada puede proveer bienes públicos. Ya se sabe que en los Partenariados público-privado las empresas privadas prestan alguno de estos servicios, pero en el caso de las Nuevas Ciudades dicha prestación por parte de entidades privadas es mucho mayor. Esto se explica a través del estudio de caso de una de esas Nuevas Ciudades, en concreto la que tuvo más éxito dentro de su generación, es decir, The Woodlands. Esta Nueva Ciudad empezó simplemente como una comunidad planificada y en la actualidad se ha convertido en una urbe con capacidad económica suficiente como para participar e influir en la política y el desarrollo regional de su Estado.

La sección 2 considera el contexto teórico y en ella se explican brevemente algunos modelos de relación entre el sector público y el privado, centrándonos en el Nuevo Servicio Público, la Nueva Gestión Pública y la gobernanza. También se explica la llamada «Complicidad o participación ciudadana». En la sección 3 se presenta el estudio de caso de la ciudad de The Woodlands en Texas. En la sección 4 se expone su actual forma de gobierno y se discuten sus posibles futuras formas de gobierno. Finalmente en la sección 5 se plantean las conclusiones.

---

<sup>2</sup> Empresa inmobiliaria.

## 2. Contexto teórico

En los últimos tiempos el papel del Estado se ha visto modificado en referencia a la provisión y producción de los servicios públicos. Hemos pasado de la antigua administración pública, en la que el gobierno tenía el control directo del aprovisionamiento de los servicios públicos, a la Nueva Gestión Pública donde el tipo de gestión privada se aplicaba dentro del sector público (Hood 1991 y Osborne y Gaebler, 1992). En la actualidad hemos dado un paso más y los ciudadanos están comenzando a involucrarse en decisiones públicas y gestionar algunos de los servicios públicos, es lo que se llama Nuevo Servicio Público<sup>3</sup> (Denhardt y Denhardt, 2000). La teoría nos dice que el gobierno es el proveedor de bienes públicos como consecuencia de los fallos de mercado, pero a veces nos encontramos que el gobierno no los provee. Buchanan, en 1979, dijo que los fallos del gobierno ocurren cuando éste es ineficiente en la producción de bienes públicos. En estos casos agentes privados se encargan de proveerlos por sí mismos o con el apoyo del sector público. En la construcción de las comunidades planificadas de Estados Unidos, donde empresas privadas construyen una ciudad, los promotores desarrollan diversas funciones normalmente asociadas al sector público: construyen las carreteras, las calles y el sistema de aguas residuales, y proveen otros servicios que normalmente son provistos por el sector público.

El buen funcionamiento de cualquier municipio requiere infraestructuras comunes a todos como parques, colegios, museos, hospitales, bibliotecas, policía, bomberos, abastecimiento de agua y recogida de residuos, entre otros. Un buen plan de inicio integra todas estas facilidades, los miembros de la comunidad, el gobierno local y las empresas tienen que ponerse de acuerdo para determinar las necesidades y las demandas del área para el buen desarrollo de la zona. Este plan también debe asegurar el bienestar de los residentes, la atracción de empresas y la creación de empleo para que la comunidad se encuentre en un entorno agradable donde vivir y trabajar.

Foldvary (1994) dijo que en las ciudades donde el sector público provee los bienes y recauda los impuestos los dueños del terreno son gorriones (*free riders*), pero en las Nuevas Ciudades donde los bienes y servicios son provistos por el promotor o por las asociaciones de vecinos el concepto de *free rider* se desvanece, ya que los usuarios pagan por los servicios que reciben. Hemos de añadir que desde el momento en que estas ciudades son construidas por empresas privadas tienen una planificación y una estructura de gobierno distinta a las ciudades convencionales. En las Nuevas Ciudades el promotor actúa con un rol casi gubernamental, ya que desarrollan el plan inicial, controlan el posterior desarrollo, fomentan la creación de asociaciones vecinales para la conservación de las áreas comunes y trabajan para atraer empresas y comercios. Los bienes públicos son provistos por asociaciones privadas sin ánimo de lucro incluyendo, a veces, el sistema de gobierno en sí mismo. Este modelo es común en bastantes de las Nuevas Ciudades americanas, como por ejemplo Reston (Virginia) o Irvine (California).

<sup>3</sup> *New Public Service.*



El gobierno aparece como figura directiva de la sociedad en el momento en la que ésta no tiene capacidad suficiente para autorregularse, tal y como ha pasado en los últimos dos siglos de historia. Pero desde el momento en el que en algún lugar la sociedad posee suficiente capacidad para autorregularse a través del llamado «capital social» mediante la confianza y la cooperación de los ciudadanos, así como de capacidades políticas de deliberación y entendimiento, se pueden llegar a invertir los roles y los ciudadanos pasan a tener la función que desempeñaba el gobierno en asuntos públicos y sociales utilizando recursos, conocimientos e instrumentos propios de un gobierno estatal. El concepto de gobernanza remite al cambio realizado por la sociedad en su capacidad de dirección a finales del siglo xx, y describe cómo diversas políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo por instituciones no gubernamentales. Algunas de estas políticas o servicios incorporan mecanismos de mercado y de participación ciudadana interviniendo directamente o mediante acuerdos entre el sector público y el privado (partenariados). Dicho concepto destaca la mayor capacidad de decisión en asuntos públicos que han adquirido algunos agentes no gubernamentales, como pueden ser las empresas o las organizaciones ciudadanas. Según Luis Aguilar (2006) gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos. Este concepto implica dos dimensiones de la vida en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades.

Quién debe estar involucrado en la creación de políticas y en su implementación es la pregunta central de la política y de la gestión pública. Feldman (2007) muestra tres modelos que describen las relaciones entre los distintos actores involucrados en el proceso de formación de políticas públicas. El primer modelo es el de supervisión de la política, en el se describe la relación entre los políticos y el gestor público (Harris, 1964; Wood y Waterman, 1991). El ciudadano elige a sus representantes y les hace conocedores de sus deseos a través de las elecciones. En este caso la principal preocupación del ciudadano es cómo los políticos van a cumplir aquello por lo que se ha votado (Calvert *et al.*, 1987; McNollgast *et al.*, 1999). El segundo modelo es el del experto, en el que el conocimiento o el saber hacer es debido a las aptitudes de ciertos individuos (Fiedrich, 1935; Rourke, 1986), algunos de ellos son funcionarios pero otros trabajan en la universidad como profesores o en otros organismos dedicados a la investigación y la educación. En este modelo los expertos proveen la información a los políticos situados en el gobierno. El tercer modelo está basado en la planificación e incluye a las personas directamente afectadas por las políticas de planificación (Arnstein, 1971; Burke, 1968). Aquí los gobernantes dan facilidades a los ciudadanos para participar, deliberar y tomar decisiones (Box, 1998; Heifetz y Zinder, 1990). La participación ciudadana sirve para mejorar la calidad del proceso de formación de políticas públicas.

En este artículo se ha adoptado la perspectiva del tercer modelo, en el que los representantes gubernamentales se ven reemplazados por un comité privado que promueve lo que llamo «complicidad ciudadana», donde la población y las organizaciones están involucradas muy activamente en el proceso de formación e implemen-

tación de las políticas públicas. En este caso no aparecen políticos ni partidos que puedan tomar decisiones dependiendo de su ideología o de motivaciones partidistas o electorales.

La participación ciudadana es el resultado de la identificación de un sentimiento de pertenencia a un lugar determinado. La gente quiere devolver o agradecer a la comunidad aquello que ella les ha dado por lo que se ofrecen voluntarios para ser elegidos como representantes. Según Steven Ames (1998) la comunidad es la que mejor puede entender el valor añadido que proporcionan los ciudadanos y emplearlos como base para la planificación identificando las pautas y las fuerzas que afectan a la comunidad, articulando una visión para guiar a corto plazo las decisiones y a largo plazo las iniciativas y desarrollar herramientas que ayuden a alcanzar y lograr esa visión. Los ciudadanos adquieren el sentido de comunidad sólo porque se pueden identificar con otros ciudadanos que tienen sus mismas necesidades e intereses (Booth, 1991).

Osborne y Gaebler (1992) hablan de cómo los miembros de una comunidad pueden añadir conocimientos y experiencia al gobierno de una ciudad. Citan a John McKnight, de la Universidad de Northwestern, que dice que las comunidades por el hecho de estar más cerca de sus problemas están más capacitadas para entenderlos y tratarlos. Definir comunidad es difícil: personas que viven y trabajan en distintos lugares pero con un gran sentido de pertenencia a un lugar en especial, como han dicho algunos teóricos, lo que les estimula a participar, implicarse (Etzioni, 2004; Sandel, 1998; Taylor, 1989) y organizarse. Este tipo de organizaciones es importante porque los miembros de la comunidad tienen la información necesaria para implementar planes urbanísticos y algunos tipos de políticas públicas. El gobierno comunitario se ha definido como un centro de participación que se extiende más allá del mero distrito comunitario, para alcanzar actividades que incluyen desde la provisión de servicios públicos dentro de la comunidad hasta la representación de los intereses de la comunidad frente a agentes externos (Woods *et al.*, 2001).

Se ha de diferenciar, tal como dice Latimer (1986), citando a Tom Dewar (profesor de la Universidad de Minnesota) en referencia a los peligros que conlleva el llamado «clientelismo», entre clientes y ciudadanos. Frente a esto Dewar dice: «Los clientes (en el sentido político del término, no en el comercial) son personas dependientes que están bajo el control de sus líderes y de quienes les ayudan. Son personas que se comprenden a sí mismas en términos de deficiencias y que esperan que los demás actúen en su nombre. Por otro lado, los ciudadanos son personas que comprenden sus problemas en sus propios términos. Los ciudadanos perciben su relación recíproca y creen en su capacidad para actuar. Los buenos clientes hacen malos ciudadanos. Los buenos ciudadanos, en cambio, forman comunidades fuertes». Se dice que las comunidades que son capaces de resolver sus propios problemas funcionan mejor que aquellas que dependen de las decisiones y capacitaciones de otros para resolverlos.

Hay distintas razones, según Osborne y Gaebler (1992), por las que una comunidad es a veces más eficiente que el sector público. Las razones que aducen son que la comunidad está más comprometida frente a sus miembros que los burócratas que

prestarían el servicio. Las comunidades, tal y como hemos dicho, comprenden mejor sus problemas e intentan resolverlos, por el contrario los funcionarios simplemente prestan un servicio. Las comunidades son más flexibles y creativas que el sector público con su burocracia y son más baratas. También imponen patrones de conducta de manera más eficaz que los administradores y se centran en sus capacidades (qué pueden aportar) en vez de en sus deficiencias (qué es lo que no saben y por tanto no pueden hacer) tal y como hace algunas veces la administración.

El resurgimiento del sentido de lo público, que crea nuevas actitudes de los ciudadanos frente a la vida pública, y las reformas introducidas en los procesos de decisión y estructura administrativa de los gobiernos han podido contribuir de alguna forma al incremento de la participación de los ciudadanos en la política pública y les ha animado a tener control y participar en la deliberación de asuntos públicos. Los ciudadanos sienten la necesidad de participar en la vida pública, según Bourgon (1999), están cansados de dar sólo su opinión cada cuatro años en el momento de las elecciones, quieren colaborar más activamente en el diseño de las políticas que les afectan. Ha resurgido el concepto de gobernanza, en el que el Estado ha dejado de tener el monopolio de los conocimientos y de los recursos institucionales y económicos necesarios para gobernar (Natera, 2004).

Existen tres componentes que hacen que una comunidad desarrolle su liderazgo. El primero es el diálogo, definido como el pensamiento colectivo, que ayuda a las organizaciones a tener un clima más propicio para colaborar (Isaacs, 1993). El segundo es la conectividad, que está relacionada con hacer que los individuos alcancen sus metas, establezcan unos modelos de conducta, trabajen en grupo y se cree un espacio donde la comunidad pueda crecer y prosperar. Finalmente, el tercero es la adquisición de poderes colectivos, que ayuda a los individuos a encontrar su espacio, su papel, su identidad y su voz en el sistema. Cada una de las partes asume su rol y se conecta con el resto. El asumir su rol hace que los individuos adquieran autoridad para ser escuchados. Se crea una nueva forma de gestión que se denomina «democracia participativa», en la que los ciudadanos son titulares del poder y toman decisiones de política pública. Para que esto ocurra de una forma eficiente el poder público debe ser totalmente transparente.

En el modelo veremos cómo se aplican los tres componentes anteriormente mencionados, que hacen que una comunidad desarrolle su liderazgo. En este caso el promotor no es el único que provee los bienes públicos o que gobierna, los vecinos elegidos por la comunidad forman parte del consejo de administración de la asociación que también provee alguno de los bienes públicos o que gobierna el municipio. En *The Woodlands*, el gobierno local, formado por tres Asociaciones sin ánimo de lucro, está implicado en el desarrollo económico, en la localización o asentamiento de la población y la protección medioambiental. En este caso la denominada «democracia participativa» puede actuar de forma eficiente ya que no existe poder público, son los ciudadanos conjuntamente con el promotor los que gobiernan, por lo que la transparencia de información es total. La empresa privada que construyó la ciudad se encarga de imponer normas o convenios basados en la legislación comercial. Los ciudadanos se convierten, tal y como dice Goss (2001), en consumidores, proveedores y

gobernantes al mismo tiempo. Son consumidores, ya que los servicios públicos que se proveen van destinados a ellos tanto si son ofrecidos por el sector público como por el privado. Son proveedores, ya que pertenecen a las asociaciones que gestionan y se encargan de proveer los servicios públicos al resto de sus conciudadanos. Y finalmente son gobernantes, ya que pueden ser elegidos consejeros de las asociaciones que gobiernan la ciudad.

### 3. Estudio de Caso: THE WOODLANDS

A principios de 1960 George Mitchell, petrolero y empresario inmobiliario, se sintió atraído por la idea de crear una ciudad planificada que tanto tuviese casas como proporcionase trabajo a sus residentes. Pensó que esta nueva ciudad debería estar cerca de una gran urbe de cuyo transporte pudiese beneficiarse y con terreno suficiente como para poder crecer. En 1964, su compañía, Mitchell Energy & Development Corporation<sup>4</sup>, compró terreno en el condado de Montgomery, cerca de Houston (Texas), pero no fue hasta septiembre de 1972 cuando empezó la construcción de la nueva ciudad, que contó con la ayuda del Departamento de Urbanismo y Vivienda gracias al programa que fomentaba el desarrollo urbano. The Woodlands fue una de las trece ciudades que recibieron a principios de los años setenta, a través del programa federal sobre nuevas comunidades (el Título VII), un préstamo de 50 millones de dólares y una subvención de 27 millones de dólares. En 1974 la empresa inauguró The Woodlands, una nueva ciudad de 10.100 hectáreas situada a unos 43 kilómetros al norte de la ciudad de Houston. En 1997 la empresa The Woodlands Corporation (promotora de la ciudad) fue adquirida por un consorcio formado por Crescent Real Estate Equities Company<sup>5</sup> y por Morgan Stanley Real Estate Fund, L.P. En el año 2004 la compañía Rouse<sup>6</sup> adquirió las acciones pertenecientes a Crescent. En la actualidad, General Growth Properties Inc.<sup>7</sup> posee la mayoría de las acciones de Rouse.

The Woodlands está situada en la jurisdicción extraterritorial de Houston (Texas) y tiene una población equivalente a la 33.<sup>a</sup> mayor ciudad en Texas (más de 85.000 habitantes). Como área no incorporada<sup>8</sup> opera independientemente del gobierno de la ciudad de Houston o cualquier otra próxima a ella, aproximadamente 1.212 hectáreas (ha) se encuentran dentro del condado de Harris, unas 64ha están situadas en la ciudad de Shenandoah y unas 151ha pertenecen a la ciudad de Conroe (ver mapa 1). The Woodlands está formada por varios vecindarios, cada uno de ellos como un pequeño pueblo con sus centros comerciales, organizaciones comunitarias, escuelas, lugares para el ocio y de salud. Estos vecindarios son: East Shore, Town Center (básicamente es una zona comercial), Sterling Ridge, Carlton Woods (urbanización privada), Cree-

<sup>4</sup> Las principales actividades de Mitchell Energy & Development Corporation son la explotación y producción de gas y crudo. La compañía posee u opera aproximadamente 9.100 millas de conductos de gas localizados en Texas. Después de 1955, la empresa empezó a diversificar en bienes inmobiliarios.

<sup>5</sup> Crescent Real Estate Equities Company es una empresa inmobiliaria.

<sup>6</sup> Es una de las mayores empresas en promoción comercial.

<sup>7</sup> Promotor y constructor de centros comerciales.

<sup>8</sup> Una región se denomina no incorporada cuando no forma parte de ninguna municipalidad.

kside Park, Alden Bridge, Cochran's Crossing, Indian Springs, College Park, Panther Creek y Grogan's Mill (ver mapa 2).

Inicialmente fue considerada como una ciudad dormitorio o residencial (Cervero, 1995) pero actualmente se considera una ciudad independiente ya que proporciona empleo a más del 49% de su población (87.867 habitantes). Se espera que en el año 2012 el número de habitantes alcance los 109.100 y se dé empleo al 52% de la población<sup>9</sup>.

El plan inicial de construcción de The Woodlands se basó en tres objetivos básicos (Levisohn, 1985): crear una comunidad donde la gente respetase el terreno y el medioambiente desde el primer momento (equilibrio ecológico), donde los ciudadanos pudieran vivir en absoluta libertad (desarrollo humano) y que obtuviesen una razonable rentabilidad económica (beneficios económicos). La filosofía de The Woodlands se basa en:

1. Buen uso y planificación del terreno. El estado de Texas no se caracteriza por la buena planificación de sus ciudades, por lo que en este caso la empresa privada ha realizado un trabajo excepcional de planificación, a la vista están los resultados obtenidos en cuanto a crecimiento poblacional y económico.
2. Apropiado desarrollo medioambiental. The Woodlands está considerada como uno de los mejores ejemplos de protección medioambiental. Sus casas y demás construcciones han sido diseñadas de tal forma que quedan integradas en la naturaleza. La normativa local protege firmemente cualquier alteración del entorno, sobre todo en lo que se refiere a la tala de árboles.
3. Integración económica, social y racial. Uno de los requerimientos de los fondos federales era que en la nueva ciudad existiese variedad en el tipo de viviendas. En The Woodlands existe aproximadamente un 6% de casas subvencionadas. El ingreso medio por familia es de 112.117\$, encontrándose con unos ingresos inferiores a 25.000\$, sólo el 9% de las familias.

Económicamente, The Woodlands ha sido la Nueva Ciudad más próspera de su generación. Desde su inicio se benefició de la cercanía de una gran ciudad como es Houston y del aeropuerto Houston George Bush Intercontinental (IAH) situado entre la ciudad de Houston y The Woodlands. Lo que empezó siendo una comunidad residencial se ha transformado en una incipiente ciudad con suficiente desarrollo económico como para participar e influenciar en la política y planificación regional.

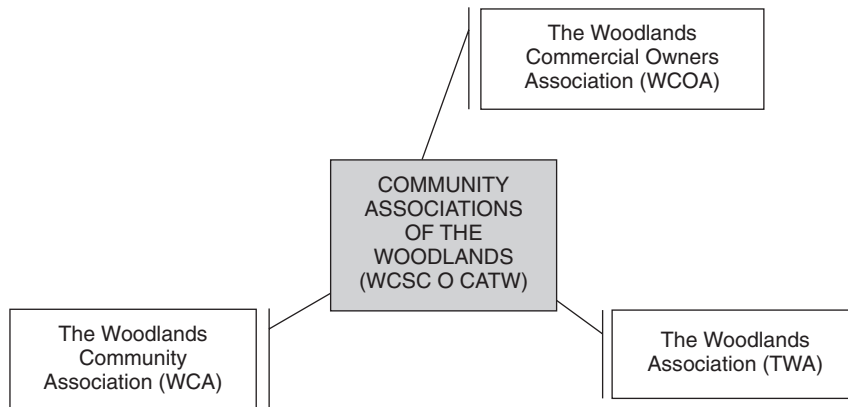
#### 4. El Gobierno Local de The Woodlands

Hemos dicho anteriormente que en las Nuevas Ciudades el promotor actuaba con un rol casi gubernamental y que la mayoría de los bienes públicos eran provistos por entidades privadas. En The Woodlands el promotor ha perdido parte de su poder en beneficio de las asociaciones, que son las que gobiernan actualmente. Durante sus

<sup>9</sup> Se calcula en base a las proyecciones de construcción de viviendas y uso del terreno.

primeros diez años de vida la ciudad fue controlada por el promotor y la asociación Woodlands Community Association (WCA) fue la única organización en la que los residentes podían involucrarse para participar y dar su opinión. En agosto de 1992 aparecieron dos asociaciones más, por lo que ahora son tres asociaciones las que gobiernan y configuran la estructura gubernamental de la ciudad de The Woodlands tal y como aparece en la figura 2. Estas asociaciones sin ánimo de lucro están dirigidas o administradas, cada una de ellas, por un Consejo de Administración, y son las encargadas de proveer la mayoría de los bienes públicos a los residentes y propietarios de la ciudad.

**Figura 2.** Asociaciones Comunitarias de The Woodlands



Las personas que adquieren una propiedad en The Woodlands se convierten automáticamente en miembros de WCA o TWA, en función de dónde esté ubicada su residencia. Lo mismo pasa con los propietarios de un negocio, que automáticamente pasan a pertenecer a la WCOA. Los que conforman el Consejo de Administración de esas asociaciones son voluntarios. La Woodlands Community Service Corporation (WCSC) también conocida como Community Associations of The Woodlands (CATW), lleva a cabo las tareas administrativas y de servicios de organización de las tres Asociaciones, que están estructuradas para servir a los ciudadanos. Cada año los residentes y los propietarios de cada vecindario eligen a los miembros del Consejo de Administración de su propia asociación. Los ingresos de las asociaciones provienen de la tasa que pagan los vecinos y de algunos préstamos<sup>10</sup>.

*The Community Associations of The Woodlands*, es una asociación privada sin ánimo de lucro creada en 1992. Esta asociación proporciona personal a las tres asociaciones (WCA, TWA y WCOA), y produce directamente o contrata a otros para proveer a las tres asociaciones servicios como la policía, los bomberos, la recogida de basuras y el reciclaje, el mantenimiento de parques y jardines, el mantenimiento del

<sup>10</sup> Algunos de ellos proceden de subvenciones estatales y federales.

alumbrado callejero, la aplicación de los pactos o normativas estipuladas en la ciudad y los programas de ocio y entretenimiento.

Tal y como hemos dicho los residentes pasan a pertenecer a una de las Asociaciones en el momento en el que compran una propiedad (casa, comercio o negocio) en la ciudad. Estas Asociaciones son (figura 2):

- *The Woodlands Community Association, Inc. (WCA)*; es la Asociación de los residentes y propietarios de los vecindarios de Grogan's Mill, Panther Creek, Cochran's Crossing y Indian Springs (Este de Falconwing Drive). El Consejo de administración esta formado por 12 representantes elegidos por los vecinos y un miembro designado por el promotor (Woodlands Development Company).
- *The Woodlands Association, Inc. (TWA)*; es la Asociación de los residentes y propietarios de los vecindarios de Alden Bridge, Sterling Ridge, Carlton Woods, Indian Springs (Oeste de Falconwing Drive) y Harper's Landing situado en el barrio de College Park. Tiene un Consejo de Administración de 10 miembros, cuatro elegidos libremente por los vecinos y seis asignados por el promotor.
- *The Woodlands Commercial Owners Association, Inc. (WCOA)*; atiende a los propietarios de cualquier negocio situado en The Woodlands. Su Consejo de Administración está formado por cinco miembros, de los cuales cuatro son designados por el promotor y uno es elegido libremente por los comerciantes. En la ciudad hay alrededor de 1.300 empresas, que van desde el pequeño comercio a grandes compañías (muchas de ellas son oficinas centrales), y emplean aproximadamente al 46% de los residentes.

Las personas voluntarias (no cobran nada por ello) que pertenecen a los Consejos de Administración tienen la plena y final autoridad sobre sus presupuestos y los asuntos financieros y políticos de la ciudad.

Los vecindarios de The Woodlands también eligen a representantes de las asociaciones de vecinos que no son oficiales y no tienen asignadas responsabilidades. Actúan como clubes sociales organizando diversos actos lúdicos y sirven como intermediarios entre los vecinos y las Asociaciones (TWA y WCA).

La mayoría de los servicios los proveen agentes privados a través de las Asociaciones comunales y vecinales, sólo unos pocos de estos servicios proceden de agentes públicos como la *Municipal Utility Districts (MUD)*<sup>11</sup>, el condado de Montgomery y la Autoridad de *San Jacinto River*; tal y como podemos ver en la tabla 1. Estas entidades operan independientemente aunque se mantienen coordinadas entre ellas. Hay unos servicios que proveen las municipalidades de Shenandoah y de Conroe ya que hay pequeñas partes del territorio de The Woodlands que les pertenecen, pero sólo representan el 5% del área total. El Departamento de Servicios Medioambientales controla el contrato con la compañía de basuras *Waste Management of Texas Inc.*, que se encarga de la recogida de basuras en The Woodlands.

<sup>11</sup> Subdivisión política del estado de Texas encargada de proveer servicios de agua, aguas residuales y alcantarillado.



**Tabla 1.** Agentes proveedores de los servicios públicos

<i>Agente</i>	<i>Proveedor</i>	<i>Servicio</i>
<b>Privado</b>	<i>Asociaciones Comunales (WCA, TWA, WCOA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bomberos</li> <li>• Emergencias médicas</li> <li>• Parques y entretenimiento</li> <li>• Aplicación de las regulaciones</li> <li>• Recogida y reciclaje de las basuras</li> <li>• Medio ambiente del vecindario</li> <li>• Programa de vigilancia</li> </ul>
	<i>Town Center Improvement District (TCID)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo económico</li> <li>• Apoyo y estímulo empresarial</li> <li>• Servicio a los visitantes</li> <li>• Servicios y financiación suplementaria para el cumplimiento de las normas</li> <li>• Entretenimiento, ocio</li> </ul>
	<i>The Woodlands Development Company (TWDC)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento y construcción de las calles y alumbrado</li> <li>• Aplicación de las normas o regulaciones</li> <li>• Permisos de construcción (limitado)</li> <li>• Paisaje urbano</li> <li>• Gestión del tráfico</li> <li>• Planificación y gestión del transporte</li> <li>• Desarrollo económico</li> </ul>
	<i>The Woodlands Road Utility District (RUD)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación y construcción de las mejoras de la vía pública</li> </ul>
<b>Público</b>	<b>MUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua corriente</li> <li>• Aguas residuales procedentes de la lluvia</li> </ul>
	<b>Condado de Montgomery</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunales de justicia</li> <li>• Servicios sociales<sup>1</sup></li> <li>• Mantenimiento de carreteras y puentes</li> <li>• Gestión del tráfico</li> <li>• Servicios médicos de emergencia (distrito del <i>Montgomery County Hospital</i><sup>2</sup>)</li> <li>• Mantenimiento del sistema de drenaje de las carreteras</li> <li>• Servicios bibliotecarios</li> <li>• Control de los mosquitos</li> </ul>
	<b>Autoridad de San Jacinto River</b> <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministrar agua</li> <li>• Servicios de tratamiento de aguas residuales</li> <li>• Prevención contra posibles daños provocados por grandes tormentas</li> </ul>

<sup>1</sup> Lo único que hacen es aportar pequeñas contribuciones monetarias a las agencias que proveen dichos servicios.

<sup>2</sup> Separado del gobierno del condado de Montgomery.

<sup>3</sup> Venden a las MUD estos servicios.



Sólo tres de las siete agencias proveedoras de bienes y servicios públicos son entidades públicas, éstas son los MUDs, el condado de Montgomery y San Jacinto. La compañía promotora, The Woodlands Development (TWDC), también se encarga de la construcción de la mayoría de las infraestructuras de la ciudad y cofinancia el desarrollo de parques y servicios en áreas que están aún en construcción. En este caso el sector público y el privado se complementan el uno al otro proveyendo servicios públicos.

También nos encontramos con los Comités Residenciales de Revisión del Diseño (Residencial Design Review Committees - RDRC) de cada vecindario, que se encargan de promover actos y de mantener la integridad estructural de las casas y los vecindarios, y ayudan en la coordinación del gobierno comunitario. También evalúan cualquier quebrantamiento de las normas que se produzca. El comité debe revisar todas las mejoras o posibles cambios que se realicen en las viviendas. Hay un comité en cada vecindario y está formado por tres a cinco miembros (voluntarios) elegidos para un año por los propios vecinos.

## Financiación

Los ingresos necesarios para proveer los servicios proceden de las tasas que pagan los residentes, que están calculadas en función del área donde viven y del valor de su casa.

En The Woodlands todos los propietarios están sujetos a las normas del lugar y pagan una tasa anual para mantener los servicios que las asociaciones proporcionan a sus ciudadanos. Esta tasa es obligatoria y el consejo de administración de cada asociación fija su valor durante la aprobación del presupuesto anual.

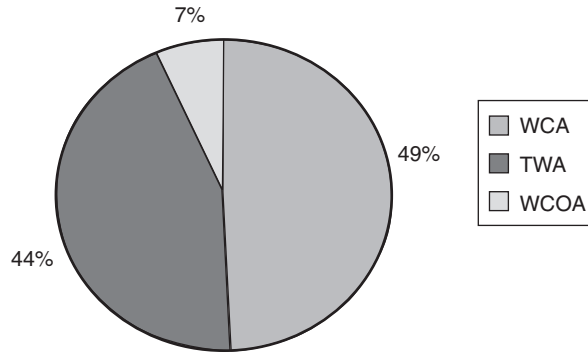
La tasa anual se basa en el valor de la propiedad, determinado por el Distrito de Tasación del Condado de Montgomery<sup>12</sup>. Si el valor tasado no se corresponde con el valor real de la propiedad, la asociación estima el valor de la propiedad a día 1 de septiembre para calcular la tasa. El valor de la propiedad se detalla en el resumen anual que se envía a los ciudadanos en noviembre de cada año, la tasa se calcula usando el valor de la propiedad y el tipo de gravamen aprobado por el Consejo de administración de cada una de las tres asociaciones. La tabla 2 muestra estos tipos de gravamen en función de la asociación a la que pertenece cada propiedad.

**Tabla 2.** Tasa según Asociación, 2006 (por \$100 valor de la propiedad)

	WCA	TWA	WCOA
Tasa	\$0,455	\$0,49	\$0,39

<sup>12</sup> Responsable de determinar el valor de todas las propiedades dentro de su condado.

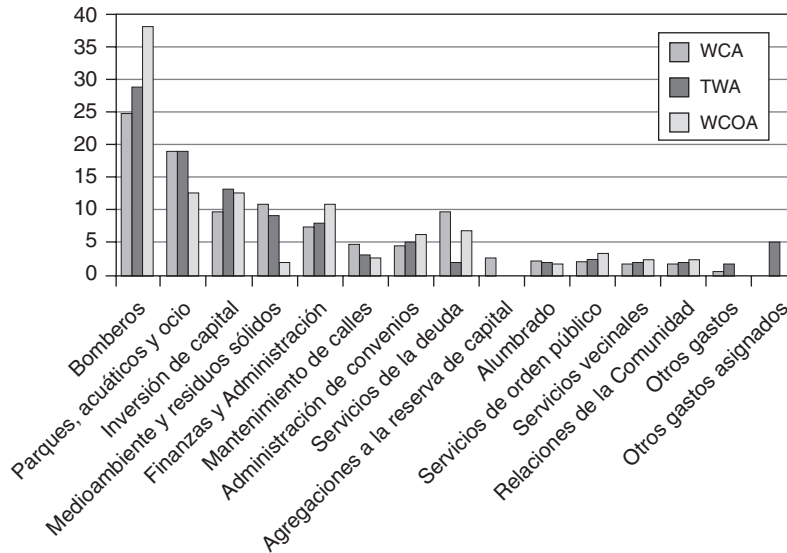
**Gráfico 1.** Ingresos totales por Asociación, 2006 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de The Woodlands Community Association, Inc.

Si miramos los ingresos anuales por Asociación, tal y como podemos ver en el gráfico 1, el WCA y TWA reciben el 93% del total de los mismos mientras que la Asociación comercial (WCOA) sólo recibe el 7%. Esto era de esperar ya que a pesar de que el número de negocios se ha incrementado aún sigue habiendo más vecinos que tiendas o empresas.

**Gráfico 2.** Usos de los recursos por Asociaciones 2006 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de The Woodlands Community Association, Inc.

El departamento de Bomberos recibe fondos de las Asociaciones principalmente, pero también del Town Center Improvement District. La Community Associations

of The Woodlands (CATW/WCSC) provee servicios municipales financiados con la tasa anual que pagan los propietarios. Lo mismo sucede con las urgencias médicas, los ayudantes del sheriff, la supervisión del diseño residencial, la administración de los convenios o normas, los programas de vigilancia, el mantenimiento de las calles y el alumbrado, la recogida de basuras, los programas de ocio y la educación medioambiental. Las Asociaciones también proveen y mantienen un amplio número de servicios financiados mediante la tasa anual que pagan los propietarios, tales como los parques, las piscinas, los campos de atletismo, los senderos o caminos, el lago, el centro de ocio y el de aparcamiento de caravanas.

La empresa The Woodlands Development acabará de construir la ciudad en un periodo de diez años. Desde el principio la empresa patrocinadora ha tenido un papel principal en la organización y coordinación de la provisión de servicios públicos a la comunidad. Sin embargo aplicando las Leyes del estado de Texas<sup>13</sup>, Houston y Conroe, tienen el derecho de anexión sobre The Woodlands sin contar con el consentimiento de los votantes o los propietarios. The Woodlands está situada predominantemente (en torno al 95%) en la jurisdicción extraterritorial de Houston. En la actualidad, una moratoria prohíbe a Houston anexarse la ciudad pero este acuerdo expirará en el 2014<sup>14</sup>.

Así, como el papel de la empresa The Woodlands Development, que tal y como hemos dicho ha sido primordial en el desarrollo y organización de los servicios públicos, disminuirá cuando finalice el proyecto de construcción y la moratoria de anexión esté cercana a acabar, The Woodlands tiene que definir su estructura de gobierno definitiva. Tener una identidad pública le permitirá al gobierno de The Woodlands participar en la planificación regional y tener acceso a subvenciones estatales.

Cuando la Community Association of The Woodlands (CATW) empezó a planificar las nuevas formas de gobierno que podía adoptar la ciudad vio que era necesario involucrar a la comunidad en el proceso. En 1999 se llegó a un acuerdo con la ciudad de Houston por la que, como ya se ha dicho, se demoraba la posible anexión a dicha ciudad hasta el 2014 y a finales del 2002 se empezó a desarrollar el plan para determinar la estructura futura del gobierno local. El CATW organizó el «Comité de planificación del nuevo gobierno», que estaba formado por tres miembros de cada una de estas organizaciones: los MUDs, el WOC, el WCA, el TWA y el WCOA. Este Comité está a cargo de desarrollar un plan específico para poder estudiar las posibles opciones de gobierno que tiene la nueva ciudad. En enero de 2003 el comité solicitó el estudio de algunos proyectos a dos consultoras<sup>15</sup> especializadas en planificación, implementación y enfoque comunitario, que fueron contratadas sólo en la primera fase del estudio.

En abril del 2004 fue creado el Comité de Dirección de Gobierno (CDG) formado por miembros de cada uno de los accionistas primarios (la empresa promotora y las Asociaciones) y abierto a los ciudadanos. El CDG llevará a la comunidad de The

<sup>13</sup> Las grandes ciudades tiene el poder de anexionar poblaciones pequeñas y cercanas.

<sup>14</sup> La moratoria de anexión finaliza en el 2011 pero hay una prórroga de tres años más.

<sup>15</sup> Partners for Strategic Action Inc. y Steven Ames Planning.

Woodlands a un proceso de decisión de su futura forma de gobierno y se responsabilizará de llegar a un consenso entre todos los ciudadanos de The Woodlands. El comité es el transmisor dentro del proceso de toma de decisiones, y se asegura de que los residentes participen activamente y da recomendaciones.

En la actualidad se encuentra en la tercera fase, en la que ya tienen sólo dos opciones de gobierno, el primero es el de «Distrito de Servicios Públicos» y el otro es el de «convertirse en una Ciudad». En el primer caso las Asociaciones dejarán de existir y se creará un Distrito que asumirá las responsabilidades de gobierno y proveerá los servicios ya existentes, también incrementará sus poderes y su capacidad de aplicación de la Ley. La tasa anual será reemplazada por un impuesto que servirá para financiar al Distrito, que también recibirá los ingresos de los impuestos debidos a las ventas. La conversión de la tasa en impuesto conllevará ahorro a los ciudadanos ya que el impuesto es deducible a nivel federal (la tasa no lo es). Los servicios que son proporcionados por el Condado, el TCID y las MUD quedarán igual. La legislación de Texas deberá autorizar dicho Distrito.

En la situación segunda, en la que se «convierten en una Ciudad», las Asociaciones y las MUDs se disolverán y la Ciudad asumirá todos los servicios. Tal y como hemos explicado en el Distrito la tasa se convertirá en un impuesto, lo que pasa es que aquí los impuestos provenientes de las ventas los ingresará el TCID. Los servicios adicionales que tendrá que proporcionar la Ciudad supondrán un incremento en los pagos de los residentes. El TCID y el Condado continuarán proveyendo los mismos servicios a la comunidad y los residentes tendrán que pagar los mismos impuestos al Condado pero recibirán menos servicios de él ya que éstos serán asumidos por la Ciudad.

Para involucrar a la población en esta toma de decisión el CDG ha realizado un proceso de evaluación en tres etapas en el que se han realizado grupos de discusión, talleres abiertos al público, reuniones en casas y foros para la comunidad. Han ido educando a la gente para que ésta sea capaz de evaluar las diversas alternativas, como Creighton (1981) dijo «la participación del público informa a los ciudadanos acerca del criterio que se utiliza para tomar las decisiones y cómo esas alternativas cumplen dicho criterio».

## 5. Conclusiones

Este estudio de este caso nos ayuda a comprender cómo ciertos grupos o ciudadanos pueden involucrarse de una forma tan directa en el gobierno de una ciudad a través de la creación y desarrollo de una nueva forma de gestión denominada «democracia participativa». La manera de implicarse que han tenido y tienen los ciudadanos de The Woodlands es única en Estados Unidos, es la única ciudad gobernada por una entidad privada, formada por tres Asociaciones sin ánimo de lucro, que proveen la mayor parte de los servicios públicos a los residentes. The Woodlands posee los tres componentes que hacen que una comunidad desarrolle su liderazgo y se convierta en única. Éstos son el pensamiento colectivo reflejado en la unión de las voces de los

vecinos a través de sus representantes en las asociaciones, la conectividad que hace que los individuos trabajen en grupo y alcancen sus metas —las tres asociaciones colaboran estrechamente para hacer crecer la ciudad— y la adquisición de poderes colectivos en la que cada parte asume su rol, lo que hace que adquieran poder y sean escuchados por el gobierno federal y estatal.

The Woodlands es una ciudad no incorporada que opera independientemente del gobierno de la gran ciudad más cercana, que es Houston. A través de su ejemplo podemos comprobar que tal y como decían Osborne y Gaebler (1992), la comunidad es a veces más eficiente que el sector público ya que la comunidad está más comprometida que los burócratas y por ello comprende mejor sus problemas e intenta solucionarlos, por el contrario los funcionarios sólo prestan el servicio. The Woodlands también es un claro ejemplo de lo que decía Latimer (1986) donde los ciudadanos creen en su capacidad de actuar y entienden mejor sus problemas. Podemos ver a través del estudio de caso que las comunidades que resuelven sus problemas funcionan mejor que las que dependen de las decisiones de otros para resolverlos. En concreto, el proceso de la creación de un partenariado para poder desarrollar la ciudad y la adquisición de poderes por parte de la comunidad han reforzado la idea de que la implicación de los ciudadanos puede disminuir el poder que tiene el promotor o creador de la Nueva Ciudad tanto en su planificación y crecimiento como en su estructura de gobierno.

Las Nuevas Ciudades a menudo son vistas como posibles soluciones para los problemas de coste de la vivienda, integración social o crecimiento urbano. Por las experiencias existentes la mayoría de las Nuevas Ciudades han nacido para descongestionar grandes ciudades situadas cerca de ellas. Aunque no todo son argumentos a favor de ellas se ha de estar un poco en guardia sobre todo en aquéllas en las que el promotor domina todo el proceso de toma de decisión de desarrollo y gobierno de la ciudad. Muchas veces la regulación impuesta por la compañía constructora o por una asociación de vecinos fuerte puede ser bastante estricta y extensa. Los potenciales compradores tienen que preocuparse de preguntar acerca de dichas normas y de las tasas que tienen que pagar al convertirse en residentes de esta ciudad. Desarrollando un sistema de implicación ciudadana, el promotor de The Woodlands ha hecho posible que los residentes puedan determinar su futuro estatus como ciudad y su forma de gobierno. En este caso los ciudadanos están bien posicionados y tienen experiencia dentro del entramado gubernamental, por lo que podrán mantener y perfeccionar su comunidad.

The Woodlands también da lecciones tanto a gobiernos como a promotores ya que se ha construido una ciudad sostenible con el medioambiente y en la que se ha sabido implicar al ciudadano desde el primer momento, no sólo en el cuidado de la misma sino en su desarrollo y gobierno. Son un modelo de desarrollo urbano y de protección medioambiental, es una de las ciudades con más zonas verdes del país (2.023,43 hectáreas de zona verde, más de un 20% del territorio).

Finalmente, tal y como se ha mencionado con anterioridad, queda reflejada la llamada «democracia participativa», ya que el gobierno local de The Woodlands ac-

túa de forma eficiente y los ciudadanos gobiernan junto al promotor de la ciudad. En nuestro caso los ciudadanos se han convertido al mismo tiempo en consumidores, ya que los servicios públicos van destinados a ellos; proveedores, dado que al ser elegidos como representantes de las asociaciones proveen la mayoría de los servicios públicos a sí mismos y a sus conciudadanos; y finalmente gobernantes, ya que cualquiera de ellos, si quiere y se presenta, puede ser elegido consejero en alguna de las tres asociaciones que gobiernan la ciudad.

Esta forma privada de gobierno, al final, refleja el carácter y personalidad de las familias y personas que viven en dicha comunidad. También hemos de tener en cuenta que no existen partidos políticos que quieren acceder al gobierno local, por lo que no nos encontramos con motivaciones electoralistas o partidistas que puedan influenciar a los ciudadanos.

Como todas las Nuevas Ciudades, The Woodlands, comenzó siendo una ciudad satélite pero con el tiempo se ha ido convirtiendo en una ciudad independiente. Tal y como he dicho anteriormente, ha sido la ciudad más exitosa de su generación, en parte gracias a su excelente localización, entre el aeropuerto internacional (IAH) y Houston, y también debido a su innovadora forma de gobierno, a través de la participación ciudadana. Se ha transformado en una incipiente ciudad con suficiente desarrollo económico como para participar e influenciar en las políticas y en la planificación regional. Queda por ver si las Nuevas Ciudades son una buena política planificadora o un buen instrumento de cara al futuro o simplemente The Woodlands es un caso aislado.

## 6. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de cultura económica, México D.F.
- Alonso, W. (1969): «What are New Towns for?», *Research Conference of the Committee on Urban Economics*, Cambridge, Massachusetts.
- Ames, S. C. (1998): *A guide to community visioning*, Oregon Visions Project.
- Arnstein, S. (1971): «Eight rungs on the ladder of citizen participation», en *Effecting community change*, E. S. Cahn y B. A. Passet (eds.), New York, Praeger.
- Biles, R. (1998): «New towns for the great society: a case study in politics and planning», *Planning perspectives*, 13: 113-132.
- Booth, R. F. (1991): *The dance with the community*, University Press of Kansas, Lawrence, KS.
- Bourgon, J. (1999): «Citizens and the state: the reforms to come». Speech at the Institute of Public Administration of Canada National Conference, Fredericton, New Brunswick, August 30.
- Box, R. (1998): *Citizen governance: leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Boyne, G. (1992): «Local Government Structure and Performance: Lessons from America?», *Public Administration*, 70: 333-357.
- Burke, E. (1968): «Citizen participation strategies», *The Journal of the American Institute of Planners*, 3J (septiembre).

- Calvert, R.; Moran, M., y Weingast, B. (1987): «Congressional influence over policymaking: The case of the FTC». *Congress: Structure and Policy*, M. D. McCubbins y T. Sullivan (eds.), New York, Cambridge University Press.
- Cervero, R. (1995): «Planned Communities, self-containment and commuting: a cross-national perspective», *Urban Studies*, vol. 32, núm. 7.
- Creighton, J. L. (1981): *The public involvement manual*, Cambridge, MA. Lexington Books.
- Crocker, K. J., y Masten, S. E. (1996): «Regulation and administered contracts revisited: lessons from transaction-cost economics for public utility regulation», *Journal of Regulatory Economics*, vol. 9, pp. 5-39.
- Denhardt, R. B., y Denhardt, J. V. (2000): «The New Public Service: Serving rather than steering», *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 6.
- Eichler, E., y Kaplan, M. (1967): *The Community Builders*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Etzioni, A. (2004): *The common good*, Cambridge, UK, Polity Press.
- Feldman, M. S., y Khademian, A. M. (2007): «The role of the public manager in inclusion: creating communities of participation», *Governance*, vol. 20 (abril): 305-324.
- Foldvary, F. (1994): *Public Goods and Private Communities. The market provision of social services*, The Locke Institute, Edward Elgar (UK).
- Friedrich, C. (1935): «Responsible government service under the American Constitution», *Problems of the American Public Service*, C. J. Friedrich et al. (eds.), New York, McGraw-Hill.
- Goss, S. (2001): *Making local governance work: networks, relationships and the management of change*, Palgrave, Basingstoke.
- Griffin, N. (1974): *Irvine: The genesis of a new community*, Washington DC, Urban Land Institute.
- Guasch, J. L.; Laffont, J.-J., y Straub, S. (2003): «Renegotiation of concession contracts in Latin America», *Working Paper*, The World Bank.
- Harris, J. P. (1964): *Congressional control of administration*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Heifetz, R., y Sinder, R. (1990): «Political leadership: managing the public's problem solving», en *The power of public ideas*, R. Reich (ed.), Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Hood, Ch. (1991): «A public management for all seasons?», *Public Administration*, vol. 19, pp. 3-19.
- Huet, F., y Saussier, S. (2003): «Contractual arrangements in the provision of public interest services», *European Business Organization Review*, vol. 4, pp. 403-427.
- Isaacs, W. (1993): «Taking flight: dialogue, collective thinking and organizational learning», *Organizational Dynamics*, 22 (2), 24-39.
- Latimer, G. (1986): *State of the city address*, University of Minnesota.
- Levisohn, B. (1985): *The Woodlands: New Town in the forest*, Pioneer Publications, Inc.
- McNollgast (McCubbins, M.; Noll, R., y Weingast, B.). (1999): «The Political origins of the administrative procedure act», *Journal of Law, Economics & Organization*, 15.
- Natera, A. (2004): «La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular», *Documentos de trabajo «Política y gestión»*, 2/2004.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Rourke, F. (1986): *Bureaucratic power in National policymaking*, 4.ª ed., Boston, Little, Brown and Company.
- Sandel, M. (1998): *Liberalism and the limits of justice*, 2.ª ed., New York, Cambridge University Press.
- Taylor, Ch. (1989): *Sources of the self: the making of modern identity*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Wood, B. D. y Waterman, R. (1991): «The dynamics of political control of the bureaucracy», *American Political Science Review*, 85.

Woods, M.; Edwards, B.; Anderson, J., y Fahmy, E. (2001): «Participation, Power and rural community governance», *Paper presented at the Workshop on Democracy, participation and political involvement*, Manchester University.

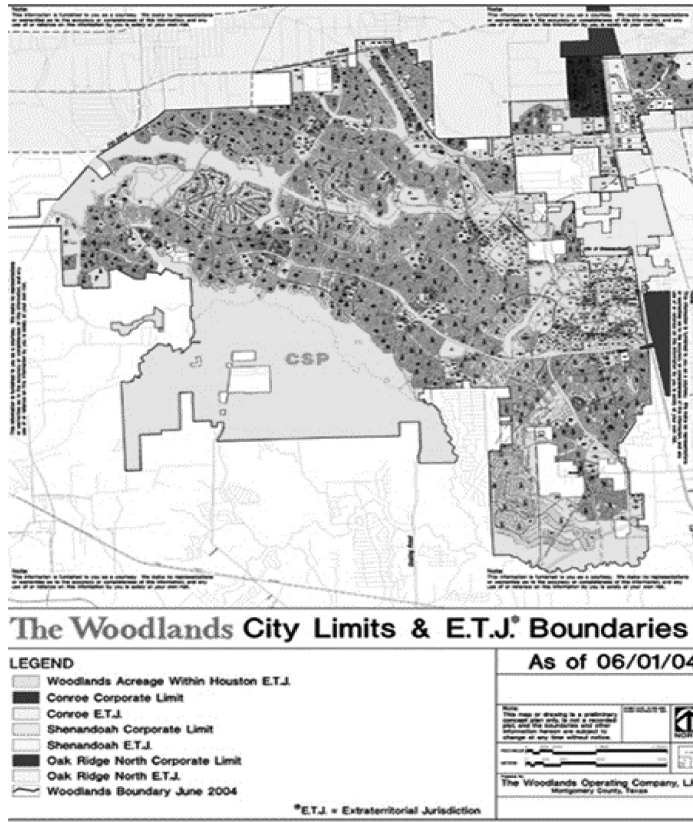
## Agradecimientos

Quisiera agradecer al Sr. Joel Deretchin, vicepresidente de asuntos exteriores de The Woodlands Development Company (TWDC), por su excelente ayuda, su paciencia y su amabilidad. También al profesor Alex Estruch por sus valiosos comentarios.

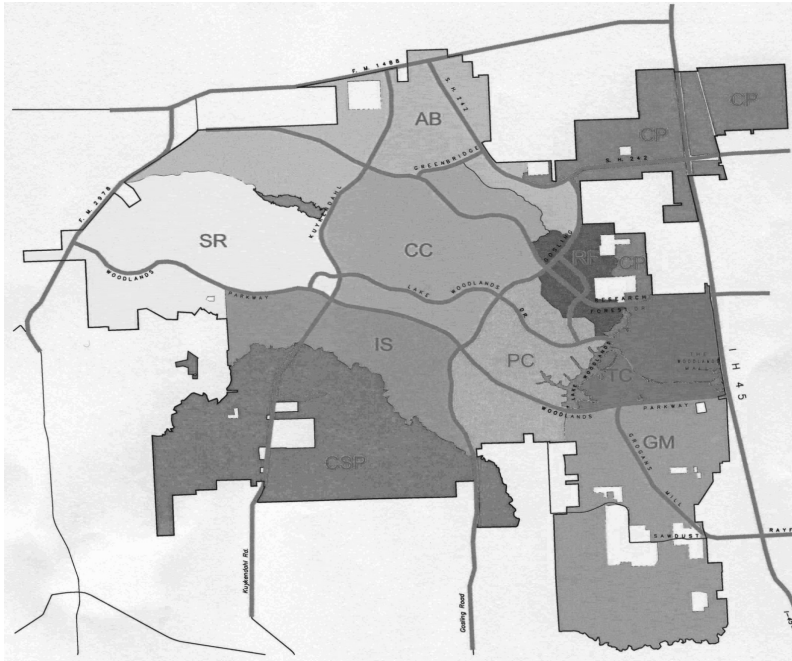


## Anexos

Mapa 1. Fronteras de las Jurisdicciones Extra-territoriales



**Mapa 2.** The Woodlands



- AB: Village of Alden Bridge.
- CC: Village of Cochran's Crossing.
- CP: Village of College Park.
- CSP: Village of Creekside Park.
- GM: Village of Grogan's Mill.
- IS: Village of Indian Springs.
- PC: Village of Panther Creek.
- SR: Village of Sterling Ridge.
- TC: Town Center.
- RF: Reasearch Forest.