

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades



JUNTA DE ANDALUCÍA

Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades



JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Edita:

Dirección General de Administración Local.
Consejería de Gobernación
Junta de Andalucía.

Dirección del Proyecto:

Luis Escribano del Vando

Coordinación del Proyecto:

Isabel López-Fando Amián

Asistencia y Coordinación Técnica:

Jose M^a Pascual Esteve
Estrategias de Calidad Urbana.

Secretaría:

M^a Angeles Luque Montes
Lourdes Sánchez Sánchez
Alberto Gómez Rivas
Concepción Sánchez Lozano

Diseño, Maquetación e Impresión:

RC Impresores, S.C.A.

Depósito Legal: SE-4936-2004

Presentación

LA GESTIÓN DE REDES DE CIUDADES

Es una realidad incuestionable que el panorama de nuestras ciudades está experimentando una evidente transformación: pequeñas y grandes poblaciones se unen creando un continuo urbano en el que los límites territoriales se diluyen cada vez más; los transportes facilitan las conexiones entre barrios, ciudades y regiones, proporcionando conexiones rápidas entre lugares de trabajo, vivienda y ocio; los movimientos producidos por la inmigración facilitan los intercambios entre culturas y ofrece una mayor riqueza y diversidad a la vida de la ciudad.

Frente a esta visión, uno de los principales retos con el que se enfrentan nuestras ciudades es la capacidad de conexión, entendida no sólo en un sentido físico o territorial sino también en relación con sus estructuras sociales y diferencias culturales. Para dar respuesta a esta problemática se debe avanzar en modelos de gestión de las redes de ciudades que han de funcionar eficazmente como sistemas integrales; es el concepto de “ciudad-nodo”. Aspiramos a ciudades que estén conectadas de verdad, que sean innovadoras y productivas, capaces de crear ideas y en las que el presente, sin renunciar al pasado, nos sirva para conectar con el futuro.

La publicación que se presenta agrupa a autores de diversas nacionalidades que simbolizan esa necesaria conexión entre municipios. Ha llegado el momento de que las ciudades, como sujeto activo del cambio, empiecen a preocuparse, como afirma el profesor Pascual Esteve, de “*hacer las cosas correctas más que hacer correctamente las cosas*”.

Evangelina Naranjo Márquez
Consejera de Gobernación

Índice

Introducción	13
La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial	17
<i>Josep Maria Pascual Esteve</i>	
1. La estrategia de las regiones: Una necesidad y una responsabilidad de los gobiernos regionales.	19
2. La visión del futuro de la región, del planeamiento y del gobierno no puede ser la que era.....	26
2.1. De la región homogénea a las ciudades (nodos) que articulan el territorio.	26
2.2. Del planeamiento territorial a la estrategia integral	28
2.3. Del gobierno jerárquico al gobierno relacional.....	30
3. La gobernanza territorial como alternativa para el progreso de las regiones y ciudades: Una mayor interdependencia entre territorios y una mayor autonomía de los gobiernos territoriales.....	31
4. Principales características de la gobernanza.	41
4.1. El interés general como construcción colectiva.....	41
4.2. La democracia como capacidad de representación	43
4.3. Un nuevo posicionamiento político: El liderazgo democrático en la sociedad red.....	44
4.4. Una nueva actuación: Garantizar la equidad en la sociedad red	46
4.5. El gobierno multinivel.	47
4.6. La democracia factor de desarrollo económico.....	48
4.7. Un nuevo tipo de gestión pública: La gestión estratégica de redes de actores en el territorio.....	49
5. La Capacidad de Organización y Acción de la Región.	51
6. La elaboración de la estrategia regional: una oportunidad para iniciar la gobernanza territorial.	55
6.1. Unas experiencias innovadoras y cargadas de futuro.....	55

6.2. Un mismo proceso: Elaboración de la estrategia e inicio de la gobernanza.....	57
6.3. Las características diferenciadoras de la elaboración de la planificación estratégica regional.....	59

Políticas urbanas y la riqueza de las regiones en la era de la globalización..... 67
Michael A. Cohen

Introducción.....	69
Productividad.....	71
Multiplicadores	75
Políticas fiscales para el crecimiento económico.....	78
Conclusión	81

Globalización, Democracia y Desarrollo: La Revalorización de lo Local 83
Joan Prats Catalá

1. La relación compleja entre democracia y desarrollo	85
2. El Desarrollo Humano Exige Democracia	88
3. La inserción positiva de América Latina en la globalización requiere desarrollo institucional	90
4. Globalización, transformaciones de la gobernanza y crisis de legitimidad democrática.....	94
5. Democratizar la globalización desafío de nuestro tiempo.....	98
6. Desarrollo local neoliberal versus desarrollo humano local	103
7. La globalización revaloriza el desarrollo humano local	106
8. Local/Global: diferentes concepciones del desarrollo local.....	112
9. La gobernanza como modo de gobernación característico de nuestro tiempo.....	115
9.1. Características de la gobernanza	115
9.2. Principios de buena gobernanza.....	118
9.3. La gobernanza como gestión de redes.....	121
9.4. Consideración de una modalidad específica de gobernanza: nuevas relaciones regionales-locales	125

Gobernanza Local 133
Manuel Zafra Víctor

El Plan Estratégico de Jalisco y la Red de Ciudades del Centro-Occidente de México	149
<i>Arq. Claudio Sainz David</i>	

De la Estrategia Urbana Local a la Reflexión Regional. El caso de Asturias	163
<i>José Luis Álvarez Alonso</i>	

I. Descripción de la evolución socioeconómica y política regional	166
1.a. La estructura económica	166
1.b. La situación política y social	168
II. El ámbito local y regional.....	170
2.a. Los municipios	170
2.b. La Administración Regional.....	171
2.c. Las estrategias locales de desarrollo	171
III. Los programas locales del empleo	173
3.a. La cooperación entre municipios	174
3.b. La valoración de los programas locales de empleo.....	176
3.c. Los motivos del cambio en la relación local-regional.....	177
IV. Perspectivas de futuro: la estrategia regional de empleo	179

Ciudades, gobiernos locales y la Planeación Urbana en México	185
<i>Alicia Ziccardi</i>	

I. Introducción	187
II. El sistema urbano nacional	187
III. El federalismo mexicano: su carácter centralista	189
IV. Competencias locales y déficit institucional	193
V. Las formas de asociación de los municipios	194
VI. La planeación urbana en el México actual	198
VII. Consideraciones finales	201

Bogotá Ciudad-Región: Una ruta sostenible	205
<i>Carmenza Saldías Barreneche</i>	

I. Sistemas, vulnerabilidades y sostenibilidad	207
II. El papel de los gobiernos en la búsqueda de la sostenibilidad .	208
III. Un camino sostenible.....	210
IV. "Bogotá ciudad-región"	213
V. En conclusión.....	219

Articulación de los Planes Regionales 221
Cecilia María Neder Castro

1. Introducción	223
2. Método de análisis	223
3. Análisis por tema.....	226
3.1. Ecoturismo	226
3.2. Turismo.....	227
3.3. Cultura e Historia	228
3.4. Producción e Industria	231
3.5. Comercio y Servicios	231
3.6. Ambiente residencial.....	233
3.7. Deporte	233
4. Análisis concluyente por región	234
5. Recomendaciones.....	241
6. Propuesta de agenda de trabajo	244

**La Diputación de Barcelona: de la asistencia municipal al
trabajo en red 245**
Juan Echániz Sans

Entorno teórico general en el que se enmarca la experiencia	247
Entorno territorial e institucional en Cataluña.....	249
El proceso del cambio	250
Red de Municipios	251
La gestión en red	253
Epílogo	255

**Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y
Territorial (RADEUT) 257**
José Luis Bergillos López

Presentación.....	259
Objetivos de la red	261
Ámbito externo	261
Ámbito interno: De asistencia, desarrollo e información:.....	262
Propuesta de servicios.....	263
La creación del Instrumento.....	265

Conclusiones de la jornada: La Gestión de Redes de Ciudades, instrumento de gobernanza Sevilla, 16 y 17 de Octubre del 2003 267

Josep Maria Pascual Esteve

Previo	269
Introducción.....	269
Conclusiones.....	271
A. Economía del conocimiento	271
B. Visión del territorio regional y urbano	278
C. Gobernanza	283
D. El desarrollo de un nuevo enfoque de gestión territorial.....	288
Nuevas aportaciones	292

Autores de los capítulos: referencias biográficas 295

Michael Cohen	297
Joan Prats i Català.....	297
Claudio Antonio Sainz David.....	298
José Luis Álvarez Alonso.....	299
Alicia Ziccardi	299
Salvador Estapé i Triay	300
Carmenza Saldías Barreneche.....	301
Cecilia María Neder Castro.....	301
Juan Echániz Sans	302
José Luis Bergillos López.....	302
Manuel Zafra Víctor.....	303
Josep Maria Pascual Esteve	304

Apéndice 305

Gobierno y Territorio: Gestión Pública y Gestión del Conocimiento 307

Salvador Estapé i Triay

1. Gobierno y Territorio	309
2. Gestión Pública y Gestión del Conocimiento	309
3. Políticas Estratégicas de Gestión Pública y Gestión del Conocimiento	309
4. Políticas Estratégicas de Gobierno: Plan Gubernamental CAT 21	310
5. Políticas Estratégicas sobre el Territorio: ODECAT.....	310

6. Políticas Estratégicas del Conocimiento: Med-Arc Catalonia.....	311
7. Políticas Estratégicas de Prospección: Catalunya 2020	311
8. Instrumentos de Gestión del Conocimiento:	
Los mapas interactivos	311
9. La Gestión de Redes como Política Estratégica	312
10. Gestión del Conocimiento: el Vértice ODECAT	312

Introducción

El libro que tienen en sus manos ha sido elaborado a partir de las ponencias presentadas en el seminario **GESTIÓN DE REDES DE CIUDADES**, organizado por la Consejería de Gobernación de la **JUNTA DE ANDALUCÍA** en Sevilla los días 17 y 18 de Octubre del 2003.

El seminario, promovido conjuntamente por el Gobierno del Estado de Jalisco y la Junta de Andalucía, tenía como objetivo iniciar un foro de debate en el ámbito americano y europeo sobre la gestión estratégica en el ámbito regional y la gobernanza territorial a partir de las interdependencias de los distintos actores en el territorio regional y muy especialmente de las redes de ciudades y municipios que articulan económica y socialmente el territorio regional.

El papel de los gobiernos regionales y locales en la era info-global, el desarrollo de la gobernanza como una nueva forma de entender el gobierno del territorio, los nuevos modelos de cooperación público-privada e interinstitucional a nivel europeo y americano, en especial en el ámbito latino. Dichas ponencias, convertidas por los autores en capítulos de la presente publicación, tratan los temas tanto desde una perspectiva teórica y analítica como desde una exposición razonada de una buena práctica.

La gestión estratégica del territorio a partir de las redes de ciudades y municipios es un tema altamente innovador que abre grandes perspectivas en el ámbito económico y social y muy especialmente en el político. A través del mismo se inaugura una nueva forma de gobernar en democracia, el gobierno territorial en red, que compatibiliza la autonomía en la definición de las estrategias municipales con su integración en el ámbito regional.

La gestión de redes de ciudades es sin duda un tema clave para el progreso humano en la era de la globalización, y de la sociedad de la información y el conocimiento, que tiene en la administración regional el nivel de gobierno más adecuado para desarrollarla. La gestión de redes de ciudades es una especificidad del gobierno regional.

Dada la novedad y la importancia del tema que se puso de manifiesto en el seminario; dirigido por en aquel momento Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía, D. Alfonso Yerga Cobos, y coordinado técnicamente por D. José M^a Pascual Esteve, Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno; se constituyó un Comité Promotor de la Asociación América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) con las siguientes finalidades:

- Investigar, elaborar y sistematizar metodologías y herramientas para la gestión estratégica de redes de ciudades y en general de gobernanza territorial y regional especialmente.
- Asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos asociados, para el desarrollo de la gestión estratégica y gobernanza territorial.
- Formación de directivos y responsables de la gestión pública territorial.
- Constituir un banco de experiencias de buenas, y análisis de malas, prácticas a nivel internacional.
- Promover el intercambio de experiencias entre los profesionales y políticos de los gobiernos asociados.
- Apoyo mutuo entre gobiernos en el ámbito de los objetivos de esta Declaración.
- Establecer relaciones de colaboración con las asociaciones de ciudades y territorios que se planteen el impulso de objetivos similares, como es el caso del C.I.D.E.U. o la U.I.M.
- Vincular empresas, gremios, universidades y ONG's en los proyectos de Gestión Estratégica y Gobernanza Territorial.

El Comité está presidido por la Junta de Andalucía y forman parte del mismo directivos de: el Gobierno del Estado de Jalisco (México), que organiza el próximo seminario, el Principado de Asturias, la Generalitat de Catalunya,

la Diputación de Granada, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Prefeitura de Río de Janeiro, y la asociación de ciudades Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.

El libro que presentamos constituye un primer paso en el camino hacia una nueva forma de gobierno que tiene como principales protagonistas a los gobiernos regionales y locales.

Juan Osuna Baena
Director General de Administración Local

La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial

Josep Maria Pascual Esteve

Director de Estratègies de Qualitat Urbana



La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial

Josep Maria Pascual Esteve

Director de Estratègies de Qualitat Urbana

1. La estrategia de las regiones: Una necesidad y una responsabilidad de los gobiernos regionales.

El concepto de región tiene un significado muy amplio y sobretodo diferente según los contextos geopolíticos del ámbito latinoamericano y europeo. Se designan territorios supranacionales como incluso submunicipales (es el caso de Río de Janeiro). Aunque de un modo muy generalizado se entiende por región un ámbito territorial supramunicipal con unas características económicas, sociales y geográficas mínimas que lo definen.

Esta definición continúa siendo muy amplia, en ella se incluyen tanto territorios sin una estructura de gobierno como territorios que disponen de una administración regional. Por ello, en el marco de este capítulo entenderé por región un territorio que dispone de unas características mínimas económicas, sociales y medio ambientales a las que podemos añadir singularidades históricas, culturales y políticas, como en el caso de las comunidades autónomas españolas o los estados mexicanos, y disponen de límites administrativos y de un gobierno “regional” diferencial situado entre la administración del estado-nación y la administración local. Es decir, entenderé por región lo que propiamente es una región-estado o región-autonomía¹. El hecho de denominarla región y no Comunidad Autónoma o Estado o Departamento, etc., se debe precisamente a la multitud de nombres constitucionales con los que se designa en el ámbito latino (que es el de este escrito) la región-estado.

Las regiones así entendidas tienen, en la era info-global, no sólo la posibilidad sino, fundamentalmente, la necesidad de definir una estrategia integral

¹ Como se observará, el contenido de este apartado se aplica a las subregiones o regiones subestatales o subautonómicas que tienen como referencia un gobierno regional.

del conjunto del territorio a partir de la cual articular diferentes estrategias sectoriales. Aunque no pocas regiones, al igual que las ciudades, construyen la estrategia general a partir de estrategias sectoriales previamente definidas, y en especial de ordenación del territorio, pero, una vez elaborada la estrategia general, las sectoriales se reprograman.

En la era info-global la interdependencia de economías, sociedades y territorios en general a partir de los flujos de información, mercancías, dinero y personas entre territorios cada vez más alejados conlleva una emergencia de la región en su globalidad tanto como medio pero también como finalidad para garantizar la calidad de vida de la población.

La región hoy no puede observarse sólo como un territorio a ordenar, a través de planes de ordenación territoriales. El territorio regional no puede considerarse como un elemento pasivo sobre el que dibujar las infraestructuras, los servicios o el soporte sobre el que colorear los distintos usos deseables del suelo. La región es un activo de la economía, del bienestar social, de la sostenibilidad ambiental, y de la democracia; y, como tal, debe ponerse en valor, debe posicionarse en el futuro y, por tanto, conocer e interpretar el pasado con ojos de futuro², es decir, precisa una estrategia.

Las principales razones de la emergencia de las regiones son:

- **El mayor protagonismo económico de las políticas de los gobiernos regionales:** infraestructuras y servicios, de promoción económica, empleo, formativas, culturales y sociales propias, como resultado del proceso de coordinación y sobretodo de homogeneización progresiva, para periodos temporales dados, en el ámbito internacional (Unión Europea, Mercosur, pero también a través de las políticas financieras del F.M.I. o del Banco Mundial, o arancelarias de la O.M.C, etc.) de las políticas macroeconómicas en manos de los gobiernos del estado-nación. De este modo pierden éstos su principal instrumento económico y con ello importancia relativa tanto ante los gobiernos supranacionales como ante los regionales.
- **La ciudad competitiva, en el sentido de competente propiamente dicho, en la era de la info-globalización es la “ciudad región,” o mejor dicho “las ciudades región”,** es decir, las redes de ciudades y municipios que se configuran en el ámbito territorial de la región. Los actores de

² Según célebre expresión de Hanna Arendt: “mirar el pasado con ojos de futuro” que figura en su libro titulado **Estudios sobre la Revolución** (Madrid, ed.Alianza,1995).

las cadenas productivas, de los “clusters”, de los sectores claves o emergentes de una economía local no se localizan de manera habitual en un solo municipio, o incluso metrópolis, sino que se localizan en ámbitos espaciales regionales. Una constelación de actores públicos y privados y de territorios a los que hay que dotar de una siempre renovada capacidad de organización y acción para producir riqueza.

Un ejemplo en este sentido lo encontramos en el estudio efectuado por Heriberto Villareal³, para el estado mexicano de Durango. En él identificó 6 ramas, de las 14 ramas de actividad económica del estado que generan el 66% del valor añadido del estado, que registran una participación significativa a nivel nacional: Productos lácteos, industria de la madera, industria de la carne, confección y prendas de vestir, etc. Los municipios con nivel de actividad significativa en cada una de las ramas eran diferentes, se disponía de diferentes mapas municipales en función de la rama de actividad económica. Analizando posteriormente los municipios en los que se producía mayor valor añadido en dichas ramas y que tenían un papel de centralidad, se situaron en el mapa del estado y se dibujó una figura, que se asemejaba a un triángulo, que fue denominada “los vértices urbanos del progreso”, que eran los nodos de las redes de ciudades de la competitividad económica local.



³ Villareal, H. “Durango: Gran Visión 2025” (2002). Estado de Durango.

Por otra parte, las características del desarrollo económico contemporáneo implican la especialización flexible de las empresas en un segmento del proceso productivo para así poder innovar permanentemente y adaptarse a las exigencias cambiantes de la demanda. Este proceso de especialización conlleva la externalización de funciones productivas en el entorno, tanto de otros segmentos productivos como de servicios avanzados: Marketing, asesorías fiscales y financieras, comunicación, etc., la competitividad de cada empresa depende de la calidad de empresas de producción y servicios y de administraciones de su entorno.

Las empresas, las organizaciones y las instituciones que intervienen en una cadena productiva se localizan en enclaves geográficos diferentes y se entrelazan atravesando territorios, en ocasiones a nivel internacional pero sobre todo a nivel regional, y sectores productivos con clasificación distinta como actividad económica.

Ello implica, además, a nivel del conjunto de la cadena productiva o rama de actividad, la necesidad de una coordinación y búsqueda de efectos sinérgicos de las funciones de investigación, tecnología, formación y producción que ejercen diferentes actores desde municipios distintos.

Una estrategia de competitividad económica, consecuentemente, tendrá como finalidad el fortalecer la capacidad de organización e innovación de esta red regional de actores y ciudades.

- **El gobierno regional es el más capacitado para gestionar la interdependencia de ciudades y municipios que aseguran en un futuro la calidad de vida de la población.** Las ciudades, en tanto nodos de innovación, formación, cultura y logística son las que producen, distribuyen y organizan los flujos económicos y sociales entre territorios cada vez más alejados que es lo que constituye la globalización. Las ciudades son la riqueza de las naciones, efectivamente, pero, como se ha señalado, no la producen solas de manera autárquica, sino a través de la interacción con otras ciudades y otros municipios, en no pocas ocasiones, relativamente próximos en el territorio.

En este sentido la proximidad relacional más adecuada para dar un carácter consciente y sinérgico a las redes de ciudades es, sin duda, el gobierno regional, por ello es el principal depositario de la responsabilidad de intentarlo.

Las ciudades se relacionan en diferentes ramas de actividad en el territorio regional y nacional y entran, en no pocos casos, en relaciones de com-

plementariedad y competencia con otras ciudades a nivel macrorregional e internacional; se trata de promover el intercambio de información entre las distintas ciudades y diferentes actores y fomentar la innovación en el conjunto de la red y articular una estrategia compartida, complementaria y sinérgica, haciendo posible que los medianos y pequeños municipios se vinculen mejor con las ciudades con mayor capacidad direccional.

Lejos de intentar controlar a los actores, y en especial a los ayuntamientos, los gobiernos regionales con planteamientos horizontales y respetuosos de la autonomía municipal, en base a una estrategia de negociación relacional basada en el “yo gano, tú ganas” y en el “yo hago, tú haces”, deben abrir a los ayuntamientos y a los distintos actores que actúan en el territorio para que formen una red. Una red articulada de ciudades y municipios multifuncionales instaurada en la autonomía en la toma de decisiones responsables. Las decisiones responsables son propias de unas ciudades y municipios que han analizado su entorno y han identificado con objetividad los intereses propios en la configuración de la constelación de intereses de los actores. De este modo, es habitual que la colaboración aparezca como la principal ventaja competitiva de los actores públicos y privados de la red. Todo lleva a una gestión más avanzada del territorio.

Los gobiernos regionales son, en definitiva, los que con mayor facilidad y legitimidad pueden crear el marco para que las ciudades y municipios en función de los flujos existentes y posibles encuentren las complementariedades y establezcan una sólida cooperación para desarrollar proyectos estructurantes de interés mutuo.

A su vez, un gobierno regional debe gestionar sus proyectos competenciales en la perspectiva de fortalecer los sistemas de ciudades de la región; en este sentido, los principales objetivos que persigue un gobierno regional son:

- Garantizar el acceso externo con respecto a los principales centros económicos, sociales y políticos del entorno macrorregional en el que se encuentra.
- Aumentar la movilidad interna sostenible, en especial a través del transporte público.
- Preservar la calidad ambiental de una manera integral que asegure un desarrollo sostenible.

- Promover la igualdad de oportunidades sociales, educativas y de empleo a toda la población sin discriminaciones.
 - Fortalecer la capacidad de gobierno de las ciudades y municipios en general.
 - Promover una estrategia de ordenación y articulación de los sistemas de ciudades y áreas metropolitanas.
 - Facilitar una oferta de vivienda asequible, así como de servicios de salud, sociales, culturales y educativos que permitan garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y el valor de uso de la ciudad para toda la ciudadanía.
 - Fomentar las inversiones en las economías locales y las medidas de promoción de empleo, para aumentar la generación de valor añadido de manera equitativa y sostenible.
 - Reducir los costos del suelo o frenar los procesos de especulación del valor del suelo por escasez relativa en el nodo central, promoviendo la construcción de vivienda en la región a través de la promoción de una estrategia de localización de la población en la región.
- **El territorio con mayor simbolismo para la ciudadanía acostumbra a ser la región.** Señalaba que el territorio no puede entenderse como un espacio pasivo sino como un activo, ahora es necesario añadir una propiedad más: el territorio es un lugar⁴. El espacio, según la célebre expresión de M. Castells, hay que concebirlo como espacio de flujos y de lugares. Entenderemos por lugar aquel territorio que tiene una significación positiva para los ciudadanos que lo habitan. Un territorio que la ciudadanía, a lo largo de la historia, ha construido una simbología propia que genera un sentimiento de pertenencia e identidad a la población contemporánea. El territorio es una entidad inclusiva, es decir, es el soporte físico de las relaciones sociales; precisamente por ello se integra en ellas, en el todo social, participando de la economía, de la simbología, de la educación y la cultura de una colectividad.

El disponer de una identidad local, y en especial de un territorio-identidad, permite a la ciudadanía de dicho territorio actuar con personalidad

⁴ Ver Borja, J. **La ciudad conquistada** (Madrid, Alianza, 2004).

propia, en la globalización. M. Castells⁵ ha analizado magistralmente la correlación entre la globalización y la emergencia de sentimientos identitarios. Por otra parte, un sentimiento de pertenencia e identidad abierto es un factor clave del progreso económico y social⁶, al conseguir, entre otros efectivos, el sustentar y legitimar los esfuerzos colectivos para poner en marcha las ciudades o las regiones. En este sentido debemos tener en cuenta que las regiones constituyen no sólo una referencia identitaria de primer nivel sino que en muchos países son el principal factor identitario (Andalucía, Asturias, Cataluña, etc..., en España; Jalisco, Oaxaca, Yucatán, ..., en México; Escocia, Irlanda..., en Gran Bretaña; etc.).

Es imprescindible, sin embargo, que dicho sentimiento de arraigo comunitario sea abierto, de lo contrario el territorio se cierra en sí mismo y no genera las interacciones de sinergia y complementariedad con otros territorios. Una identidad cerrada, es decir, no entendida como una manera singular de estar en el mundo, acostumbra a desarrollar un sentimiento de autocomplacencia que desprecia al otro y consecuentemente dificulta la innovación y la identificación de nuevos retos, que, sin duda, alejan a la región del camino del progreso⁷.

Por otra parte, sólo un sentimiento pluralista es capaz de avanzar y ampliar sus horizontes, integrando nuevos elementos culturales y tecnológicos. Sólo un posicionamiento pluralista es capaz de visionar el territorio regional desde una perspectiva no homogeneizadora, y así poder reconocer la importancia asimétrica de sus municipios y ciudades e identificar las redes de ciudades de las que depende su desarrollo regional.

En definitiva, la región constituye el lugar idóneo para desarrollar de una manera consciente la construcción colectiva del desarrollo humano, al disponer de uno de sus ingredientes fundamentales: El medio socio-geográfico de fortalecimiento de un sentimiento identitario abierto y pluralista.

⁵ Ver Castells, M. **La era de la información. Vol. II: El poder de la identidad.** (Madrid. Ed. Alianza, 2002).

⁶ Ver Castells, M. y Himanen, P. **El Estado del Bienestar y la Sociedad de la Información: El modelo de Finlandia** (Madrid, Ed. Alianza, 2003). Ver también "Cultura de acción y compromiso de la ciudadanía" del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (<http://www.ceyd.org>).

⁷ Landen, S. **Riqueza y pobreza de las naciones** (Barcelona. Ed. Crítica, 2004).

2. La visión del futuro de la región, del planeamiento y del gobierno no puede ser la que era.

Aprovechar las oportunidades de la región para el desarrollo humano señaladas en el anterior apartado sólo puede hacerse a condición de que efectuemos un triple abandono: Las visiones homogeneizadoras y zonales de la región, el planeamiento vertical y jerárquico y las formas de gobierno tradicionales del estado-nación.

2.1. De la región homogénea a las ciudades (nodos) que articulan el territorio.

Ha sido, y aún es, una finalidad muy extendida en los planes de ordenación urbana el equilibrar el territorio regional de manera homogénea, es decir, de tal modo que la población se distribuya de manera simétrica en el conjunto del territorio. Este modelo, que por supuesto no intenta regular y conducir hacia objetivos de desarrollo sostenible las dinámicas que efectivamente se dan en el territorio, sino que intenta oponerse e imponerse a ellas, no sólo ha llevado a la crisis al planeamiento territorial⁸, sino que ha dificultado aún más a las aglomeraciones urbanas encaminar la solución de sus problemas, al negarles los recursos por priorizar un desarrollo económico y social, que nunca se produjo, en otras zonas de baja densidad.

Esta visión tradicional acostumbra a optar por una estructura de ordenación del territorio por comarcas “naturales”. Definidas éstas por criterios orográficos, que no contemplan la revolución de las comunicaciones, y económicos anteriores no sólo a la emergencia de la economía del conocimiento, sino incluso a la denominada sociedad industrial. Estas comarcas serían las receptoras de las políticas de desconcentración de la población y de las actividades económicas y sociales de las ciudades y áreas metropolitanas.

Esta visión actualmente está siendo legitimada a partir de un ecologismo ahistórico⁹, que no contempla la importancia que tiene, desde la perspectiva de la sostenibilidad, la densificación urbana como clave para no manchar el territorio y como condición de rentabilidad y bajo gasto de energía para las

⁸ Ver Font, A. **Planeamiento Urbanístico: De la controversia a la renovación** (Barcelona, ed. Diputación, 2003).

⁹ En el sentido que no contempla las condiciones en las que vive la población, ni las tendencias o dinámicas de su transformación. El ecologismo ahistórico parte de una supuesta situación pretérita del territorio que de hecho nunca ha existido.

infraestructuras y servicios necesarios para la calidad de vida moderna. Olvida temas tan claves para la sostenibilidad y bienestar de la población como la revitalización de los centros históricos de las ciudades y la renovación de las áreas urbanas degradadas. Pero también el posicionamiento homogeneizador es justificado por una visión de la sociedad red, y en concreto de las redes de ciudades y municipios en una región, extraída de las redes de los pescadores que son perfectamente simétricas y sus nodos son perfectamente iguales.

Las redes regionales de ciudades se parecen más a la red de Internet en que un usuario, en este caso municipio, no se conecta directamente a la red global sino que lo hace a través de un servidor que en nuestro caso son las ciudades centrales o, mejor, nodales. De la potencia y calidad de esta ciudad central (servidor de la red) dependerá la inserción del municipio a la globalidad. Las ciudades son la condición del desarrollo regional siempre que éstas sean competentes y exista una difusión en el territorio regional de los flujos económicos que atrae y produce la ciudad nodal.

En la era info-global la asimetría en la ordenación del territorio es condición de progreso, diversidad y equidad. No es ésta la concepción que subyace en no pocos planes territoriales. Para éstos son las ciudades nodales las que absorben la población, la renta del conjunto de la región y, por tanto, su reducción significaría un desarrollo territorial más equilibrado. Esta visión puede ser desterrada al cajón de las malas ideas, que además no han funcionado nunca, ni en los inicios de la era industrial¹⁰.

Otra visión de la región a abandonar es la funcionalista. Consiste en especializar el territorio regional en funciones: comercial, industrial, residencia, turismo, finanzas, etc., de modo que cada fragmento del territorio dependa de los demás para asegurar el funcionamiento regional. De este modo, en su opinión, se genera un equilibrio orgánico en que cada fragmento de territorio actúa como un órgano, es decir, con una función específica. En no pocas ocasiones el concepto ciudad-región expresa esta concepción funcionalista en la cual es el conjunto de la región el que actúa como una ciudad completa, con todas sus funciones, mientras las distintas ciudades y territorios cumplen funciones aisladas.

La visión funcionalista no tiene, desde la perspectiva de la Sociedad del Conocimiento, ningún sentido económico puesto de lo que se trata es de incrementar la densidad de interacciones entre informaciones y conoci-

¹⁰ Ver Pascual Esteve, J.M. **La gestión estratégica de las ciudades** (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002), pág. 437.

mientos complejos y diversos. La Economía del Conocimiento requiere una dimensión y sobre todo densificación de relaciones urbanas que permitan la calidad de la innovación y que, de este modo, se puedan enraizar los sectores emergentes de la nueva economía. Por otra parte, el funcionalista es un modelo altamente costoso en infraestructuras de movilidad y de abastecimiento de energía. Desde el punto de vista de la ecología humana y de la calidad de vida es poco recomendable al obstaculizar la diversidad de actividades y personas conviviendo en un mismo espacio. Y desde la óptica de la sostenibilidad es un modelo insostenible porque conlleva un intenso y extenso uso del coche privado para responder a las exigencias de movilidad territorial, y “mancha” el territorio de manera extensa al desconcentrar las funciones urbanas.

Aprovechar las oportunidades de las regiones para contribuir al progreso humano significa cambiar la visión sobre la estructuración territorial de la región, y optar por fortalecer distintas polaridades, en un esquema policéntrico, que no se opone sino que reclama una ciudad nodal de referencia, que permita al conjunto de la región ser competente en la era infoglobal y que le asegure el acceso equitativo y sostenible a las oportunidades y los servicios de la Sociedad del Conocimiento.

2.2. Del planeamiento territorial a la estrategia integral.

El cambio en la forma de planificar de las regiones no sólo debe cambiar de perspectiva, al variar los contenidos de la visión del territorio regional, sino que debe ampliarse. La planificación regional no sólo puede ser territorial, a pesar de las cada vez más intensas interacciones entre el territorio y la economía, sino que debe abarcar a todos los ejes de actuación del gobierno regional, y, sobre todo, la planificación debe ser estratégica. El gobierno regional debe disponer de una estrategia integral para aprovechar las oportunidades que hoy se presentan a los gobiernos regionales de contribuir al progreso humano, no sólo de la población residente en su ámbito territorial sino a la del conjunto del estado-nación e incluso a nivel macrorregional internacional.

La estrategia general da un marco de referencia, a través de la identificación de unos criterios de actuación y unos proyectos clave, a las estrategias y políticas sectoriales.

La elaboración de la estrategia regional hoy debe superar los planteamientos verticales. En la actualidad, digámoslo con toda claridad, es inviable cual-

quier planteamiento que atribuya en exclusiva a una administración la tarea de planificar un territorio en que estén comprometidas responsabilidades e intereses de otras administraciones y otros actores.

Desde el punto de vista del proceso de su elaboración, la estrategia debe ser compartida con el conjunto de actores públicos y privados que actúan en el territorio y, por ello, el proceso de elaboración de la estrategia debe contemplar espacios e instrumentos para la participación y cooperación entre los actores y de procesos de participación ciudadana y estudios de opinión para conocer las principales demandas de la ciudadanía, así como sus principales retos. Por otro lado, la estrategia debe ser rigurosa, es decir, no sólo que disponga de buenos análisis sino, sobre todo, que identifique con claridad los principales criterios de actuación y los proyectos estructurantes. Es una opinión habitual de profesionales “divinos” de la planificación y poco amigos de la participación, el considerar antagónico generar acuerdos y disponer de una estrategia clara. Realmente es más difícil, pero el único modo para desarrollar una estrategia no compartida es a través de una situación autoritaria en que un poder económico o político impone al conjunto de los actores y a la sociedad en general su estrategia. La combinación entre rigor metodológico, cooperación pública y privada y participación ciudadana es la única garantía para que, del desarrollo de la estrategia, resulte un progreso humano.

Otro aspecto que debe abolirse del planeamiento tradicional es la separación entre planificación y gestión del plan. El plan es elaborado por unos, ya sean departamentos, equipos técnicos, comités, etc., para que otros lo ejecuten. Este modo tan extendido de entender la planificación y la gestión es origen de importantes defectos. En primer lugar, el plan resultante acostumbra a ser menos complejo y a la vez menos realista, al perderse el conocimiento experto de los gestores y ejecutivos. En segundo lugar, resulta menos viable su ejecución, al no contemplar el plan los requerimientos y las especificaciones propias de la ejecución de los proyectos; y por último, resulta más difícil la tarea de evaluación y reprogramación permanente, al establecerse una distancia difícil de salvar entre elaboración y ejecución del plan.

La estrategia de las regiones, al igual que la de las ciudades, requiere que la planificación, o etapa de elaboración de la estrategia, se entienda como la etapa inicial de la gestión estratégica, entendiendo ésta como un instrumento para la construcción colectiva del desarrollo humano. Todo ello se desarrollará más específicamente en otros apartados.

2.3. Del gobierno jerárquico al gobierno relacional.

Las visiones de la región a superar: El ecologismo homogeneizador y ahistórico así como la visión funcionalista de la ciudad-región tienen en común una misma forma de entender el gobierno regional. Al concebir un territorio sin polaridades, el gobierno regional aparece como el poder regulador que domina todo el territorio, a él le corresponde asegurar la gobernabilidad del territorio. A los ayuntamientos les corresponden unas competencias muy limitadas de acuerdo con la escasa importancia que en estas visiones territoriales tiene el municipio. De hecho, la concepción del gobierno regional es la misma que habitualmente se tiene del gobierno del estado-nación en relación al conjunto de administraciones públicas que actúan en el territorio nacional.

En la era info-global, en el avance que se está produciendo hacia una nueva sociedad - la denominada Sociedad del Conocimiento o también Sociedad Red - está eclosionando la forma de gobernar que ha regido, desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, a los estados-nación de América y Europa.

La sociedad en red pone en cuestión una concepción de la acción del gobierno basada en:

- Las competencias exclusivas entre administraciones públicas que irremediablemente deben coordinar sus actuaciones y presupuestos para desarrollar los proyectos complejos que hoy precisan los territorios para generar valor añadido.

J. Vignon¹¹ ha señalado que debe abandonarse la idea de organizar la realidad política asignando a cada nivel geográfico un nivel de competencias, puesto que ya no se corresponde a la realidad de un mundo que se ha hecho muy complejo y se caracteriza por el creciente solapamiento de las responsabilidades y por una circulación muy rápida de la información.

- Las relaciones de jerarquía y verticalidad entre administraciones públicas. Las competencias atribuidas a las administraciones territoriales, regiones y municipios, se consideran subordinadas con respecto a las del estado-nación.

¹¹ J. Vignon es el responsable del grupo de trabajo sobre gobernanza en la Secretaría General de la Comisión Europea, Ver entrevista en **Instituciones y Desarrollo**. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001.

- La planificación y programación entendida de arriba-abajo, como se ha señalado anteriormente, en que las administraciones de menor rango territorial precisan de unas directrices de las administraciones de mayor rango para poder actuar en el territorio.
- Una visión del gobierno segregada y protegida de toda cooperación con el sector privado para el desarrollo de proyectos de interés ciudadano. Lo que ha llevado en no pocas ocasiones a la extensión de la corrupción al establecerse la colaboración entre el sector público y privado fuera de los canales legales y dotados de flexibilidad y transparencia.
- La participación ciudadana entendida exclusivamente como consulta electoral, cuando se requiere la implicación consciente de la ciudadanía en la construcción colectiva del progreso humano.

Estos elementos de crisis citados son la punta de un gran iceberg que cuestiona las formas de gobernar actuales. La era info-global requiere una concepción del gobierno entendida como gobierno red y una nueva gobernabilidad sustentada en lo que se denomina gobernanza, es decir, en la gestión de las interacciones entre los actores para orientar efectivamente a la sociedad hacia el progreso humano. Esta nueva manera de entender la acción del gobierno, y en especial de los gobiernos territoriales, se debe a la quiebra del principio básico de la política en la época de los estados-nación: cada gobierno actúa en un territorio y cada territorio abarca una sociedad, sea ésta una ciudad, una región o una nación. En el próximo apartado analizaremos el tema.

3. La gobernanza territorial como alternativa para el progreso de las regiones y ciudades: Una mayor interdependencia entre territorios y una mayor autonomía de los gobiernos territoriales.

La creciente interdependencia económica y social entre los territorios significa que cada uno de los territorios, y muy especialmente las ciudades o de modo más general los municipios, amplía la cantidad de territorios con los que interacciona a la vez que incrementa la intensidad de las mismas. Los intercambios y pasantías de profesores y estudiantes entre universidades no cesan de aumentar en extensión geográfica y en intensidad, los municipios turísticos reciben visitas de una cada vez más variada procedencia, la oferta de mercancías al consumo en los mercados es cada vez más diversificada en tipologías, calidades y origen geográfico, etc. Por otra parte, la innovación constante, la emergencia de las buenas prácticas y su difusión universal a través de Internet, comporta que la observación entre unos y otros sea permanente.

Este tipo de interdependencia fortalece la autonomía y no la subordinación en los territorios que tienen una delimitación política administrativa y por tanto un gobierno, como es el caso de los municipios y las regiones. La multiplicación de dependencias o, incluso mejor, de interdependencias da margen de autonomía para la elección de políticas y de aliados. Acontece el mismo principio válido en las relaciones internacionales: un país pequeño o débil sólo puede ser independiente si logra ser dependiente de más de un país grande o poderoso.

La era info-global genera un medio que favorece la aparición de fenómenos, que sin duda van a intensificarse con el transcurrir del tiempo, que están quebrando la forma de gobernar y gestionar los territorios propios de la era industrial y del estado de bienestar. Entre ellos destacamos:

- **Las ciudades definen de manera autónoma su estrategia: La superación del marco competencial de los gobiernos territoriales.**

En este contexto las ciudades definen de manera progresiva sus estrategias integrales. El éxito de la planificación estratégica en todo el ámbito latino es una buena prueba de ello. Sólo en España se han identificado 187 municipios¹², más de 20 solamente en Andalucía, que disponen o han iniciado la elaboración de un plan estratégico.

La gran mayoría de estos planes han sido promovidos y son presididos por un alcalde o alcaldesa que han convocado a los principales actores de la ciudad y a las principales entidades representativas de los diferentes sectores de la ciudadanía. Lo más destacable desde el punto de vista de la manera de gobernar es que no se ha solicitado la colaboración de la ciudadanía para elaborar un plan de actuación del Ayuntamiento, o para elaborar el presupuesto municipal ahora que están de moda los presupuestos participativos. No, esto no constituye ningún hecho diferencial, puesto que se convoca a la colaboración y a la participación en el ámbito de las competencias municipales. La novedad consiste en que se ha considerado la ciudad íntegramente y se han identificado los proyectos más importantes para el desarrollo de la ciudad, independientemente de que afecten o no a las competencias que tienen atribuidas los ayuntamientos. Y, lo que es más importante, no pocos planes han establecido una serie de criterios de actuación comunes, que constituyen un marco referencial para todos los actores¹³.

¹² <http://www.ebropolis.es>.

¹³ Sin embargo no todos los planes han tenido la calidad suficiente, ni han visionado su capacidad de inaugurar una nueva forma de gobernar.

Los gobiernos locales han asumido los retos del conjunto de la ciudad, y no sólo han asumido el compromiso que les corresponde de gestionar eficaz y eficientemente unos recursos económicos y unos servicios financiados por ellos; sino que han asumido la responsabilidad sobre el desarrollo de la ciudad en su conjunto. En muchos casos, por primera vez, la ciudad se observa en su globalidad y no fragmentada por su observación sesgada desde las ópticas de las competencias municipales.

Y lo que también sobresale es que a partir de la elaboración de una estrategia compartida, las alcaldesas y alcaldes más avanzados, la han impulsado a través del diálogo y el acuerdo con otros actores y en especial con las administraciones públicas, en España sobre todo con los gobiernos autonómicos o, en el lenguaje de este escrito, regionales.

La elaboración de la estrategia está suponiendo, por una parte, la superación del marco competencial para intentar dar satisfacción a las necesidades progresivas y cada vez más complejas de la ciudadanía, y por otra, el inicio de una manera de gobernar a través de la cooperación entre actores y la colaboración de la ciudadanía.

Por otra parte, debe abandonarse por errónea la posición que considera que si los municipios elaboran su estrategia cerrarán su territorio y tenderán a no colaborar ni con los otros municipios ni con el gobierno regional. Ya hemos visto que es la conciencia de las interdependencias la que está en la base del planteamiento estratégico, pero además si la elaboración de un plan estratégico se hace correctamente pronto se observarán las mayores oportunidades que se presentan a los municipios si complementan sus estrategias. Un ejemplo muy claro lo encontramos en la ciudad de Barcelona. El plan estratégico de esta ciudad intentó, desde siempre, sin éxito, que los ayuntamientos del área metropolitana se incorporaran al proceso y elaborar una estrategia metropolitana. Tuvieron que pasar casi 14 años (de 1988 a 2002) para lograrlo. En este periodo, los municipios metropolitanos en su casi totalidad elaboraron sus planes estratégicos y en ellos aparece siempre tanto la necesidad de estructurar el área metropolitana como la importancia para dichos municipios de hecho que la ciudad central (Barcelona) ganara competitividad en el sistema urbano europeo.

Sin duda la elaboración de una estrategia regional integral y compartida tendría los mismos efectos en la manera de gobernar y sería una condición para que las regiones asumieran a fondo las oportunidades que les ofrece la era info-global.

- **Las estrategias definen el territorio y no el territorio las estrategias.**

En la estrategia de las ciudades se observa que sus objetivos y sus ejes estructuradores no se despliegan en el mismo ámbito territorial. Al tratar los temas propios de servicios sociales, el ámbito territorial en las ciudades acostumbra a ser inferior al municipal como los barrios o distritos. Este es el caso de la reducción del absentismo escolar o la ayuda domiciliaria a familias, por ejemplo. Si los objetivos se refieren a temas de movilidad, como es el caso del transporte público, posiblemente nos estemos refiriendo a un ámbito territorial metropolitano o regional. Las grandes infraestructuras, como es el caso de los aeropuertos o las grandes carreteras, es habitual que nos refieran al territorio nacional, que es en el que se toman las principales decisiones al respecto, o macrorregional, si queremos aumentar la masa crítica de viajeros o cohesionar un territorio singular económica o culturalmente. Si tomamos en consideración los grandes equipamientos económicos como las “Ferias de Muestras” (ferias de negocios) nos damos cuenta de que la competencia es internacional y las alianzas para mantener o ampliar una cuota de mercado se establecen entre Ferias en este ámbito. Lo mismo acontece con los “Palacios de Congresos”. En el caso de los grandes equipamientos culturales, como la “Ciudad de las Artes y las Ciencias” de Valencia, o del patrimonio histórico, como Teotihuacan en México, la Catedral de Sevilla o la Alhambra de Granada, etc., su estrategia de visitantes también debe establecerse internacionalmente aunque en distintos ámbitos.

No obstante, no se puede perder de vista que el ámbito territorial en el que se establece el mayor número de relaciones que afectan a la calidad de vida de la población de una ciudad es el de la región. Cadenas productivas, enseñanza superior (universidades), sanidad, movilidad: residencia–estudios y residencia–trabajo, energía, sostenibilidad, equipamientos culturales, turismo interior, etc.

La interdependencia entre ciudades y territorios ha puesto en evidencia que un gobierno territorial, de una ciudad o región, no puede limitarse a su territorio administrativo para asegurar la calidad de vida de su ciudadanía, sino que hay territorios diferenciados para cada estrategia o subestrategia sectorial.

Digámoslo con claridad, en la era info-global son las estrategias las que determinan el territorio y no el territorio las estrategias. Es decir, un gobierno democrático y, por tanto, representativo al perseguir objetivos de calidad de vida para la ciudadanía no puede limitar el territorio de definición de sus es-

trategias y políticas a sus límites administrativos, y debe establecer acuerdos multinivel con actores privados y públicos a nivel horizontal, motivados en el interés común.

De este modo se quiebra el principio político-administrativo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse a un territorio. El caso quizás más conocido y polémico de esta visión tradicional de entender la política lo encontramos en el tema de las conurbaciones urbanas y áreas metropolitanas.

Es conocido que en la mayoría de países europeos la estructura municipal se creó en la Edad Media, y en aquella época la urbanización acostumbraba a ser más reducida que los términos del municipio. El crecimiento de la urbanización, impulsado por la revolución industrial, significó que la aglomeración urbana se extendiera a otros municipios colindantes o próximos. Dos formas de crecimiento urbano predominaron:

- ✓ La extensión de la urbanización “en mancha de aceite” a través de los municipios colindantes, creando un continuo urbano en el espacio.
- ✓ La suburbanización de las periferias, desconcentrando desde el municipio central viviendas o industrias en municipios próximos, pero sin continuidad territorial de la urbanización, y estableciéndose entre ellos una relación de dominación (subordinación entre el municipio central y los periféricos o suburbanizados).

El desarrollo de la urbanización o ciudad polimunicipal generó, desde finales de los años 50 hasta hoy, un debate para la creación de un nuevo gobierno metropolitano que pudiera ordenar y gestionar los servicios de esta aglomeración plurimunicipal. La necesidad de este nuevo gobierno pocos la ponían en duda (era el paradigma político dominante), la discusión aparecía en quién tenía que presidirlo: El municipio central, porque dispone de la mayor parte de la población y porque su dinamismo es el que ha creado la ciudad metropolitana; un nuevo gobierno surgido de elecciones específicas, porque la metrópolis tiene una realidad diferenciada y singular respecto a la suma de los municipios metropolitanos; o el gobierno regional, por ser una aglomeración de diversos municipios en el territorio regional y no se precisa crear nuevos niveles de gobierno.

Las discusiones continúan e incluso se amplían al aparecer lo que se ha denominado regiones metropolitanas que abarcan un territorio más amplio y en el que se inserta generalmente el área metropolitana. Las regiones metropolitanas se caracterizan por su carácter policéntrico, además del municipio central

encontramos otros subcentros metropolitanos que a su vez tienen un ámbito de centralidad con relación a otros municipios, estos subcentros interactúan entre sí y con el principal centro organizador metropolitano con el que tienen relaciones de dependencia.

En la actualidad, dada la ampliación y la intensificación de las interacciones entre municipios, el área o la región metropolitana es un ámbito territorial más, aunque sea el más importante, de las relaciones significativas de los municipios metropolitanos. En la era info-global no se puede pensar en términos de establecer entidades político-administrativas en todos los ámbitos territoriales significativos para la estrategia de una ciudad porque serían demasiados, sino en establecer multitud de acuerdos de cooperación entre administraciones. Estos acuerdos deben poner el énfasis en el objetivo concreto a conseguir -servicios, actividades, infraestructuras- más que en los sujetos -administraciones, municipios,...- que tienen que coordinarse pero sin especificar la finalidad concreta de dicha coordinación como se ha venido haciendo tradicionalmente. Es decir, se trata de gobernar en red. Entendiendo por red un conjunto de actores dotados de autonomía entre sí que, de manera coordinada, desarrollan un proyecto en común.

Con todo ello no niego, ni mucho menos, que en determinadas situaciones no sea conveniente plantearse un gobierno metropolitano, sino que simplemente quiero poner el acento en la pérdida de centralidad de esta temática, la de los gobiernos metropolitanos, dada la multiplicación de territorios en los que deben establecerse acuerdos las ciudades y también las regiones para gestionar sus estrategias.

En conclusión, en la nueva forma de entender la política lo fundamental para los gobiernos territoriales ya no es desarrollar políticas en un territorio para garantizar la calidad de vida, sino garantizar la calidad de vida de una población residente en un territorio desarrollando las estrategias y las alianzas entre actores en aquellos territorios donde sea necesario y posible.

- El municipio es la unidad básica de las redes territoriales.

Es habitual en la forma tradicional de entender la política, el reclamar la supresión de municipios cuando la ciudad supera los límites municipales y se avanza hacia el hecho metropolitano. Por otra parte, en los países europeos en los que existe una estructura municipal que arranca de la Edad Media ha sido habitual el plantearse la reducción de los municipios.

Plantearse la reducción de municipios era muy propio de la política en la era industrial. Hoy, sin rechazar, sino todo lo contrario, la reducción de municipios cuando ésta sea posible, se debe afirmar que este tema, al igual que el de los gobiernos territoriales, está perdiendo actualidad, y ello por las siguientes razones:

- La institucionalización metropolitana ha resultado ampliamente insatisfactoria. La gran mayoría de los gobiernos metropolitanos estudiados¹⁴ muestran una clara insatisfacción con relación a sus límites territoriales así como con las competencias que tienen atribuidas. La extensión y la intensificación de las interdependencias, una de cuyas consecuencias es la emergencia de las regiones metropolitanas, cuestiona las instituciones establecidas y poco flexibles.
- La existencia de un gobierno local genera una entidad propia al municipio y una dinámica económica y social territorial específica que, a menudo, no se tiene suficientemente en cuenta.
- El municipio, por su historia y tradición, genera un sentimiento de identidad local fuerte que levanta muchas resistencias entre la población a su disolución y agregación con otro municipio colindante, que en no pocas ocasiones existen importantes sentimientos de rivalidad.
- Las últimas reducciones de municipios en países europeos hacen desaconsejable, por la conflictividad producida por esta vía como opción general, ordenar más racionalmente el territorio.

Hasta aquí los argumentos en negativo. Lo más importante es un argumento positivo y es que, en la perspectiva contemporánea de un territorio vertebrado por redes de ciudades y municipios, lo fundamental es disponer de una unidad relacional básica a partir de la cual configurar las redes territoriales y las alianzas y acuerdos para el desarrollo de proyectos en cooperación. Por las razones señaladas aparece claro que ésta debe ser el municipio.

En el horizonte del panorama político territorial aparece la multiplicación de acuerdos entre gobiernos locales, entre éstos y el gobierno regional, y la cooperación pública y privada para el desarrollo de estrategias y proyectos. Por lo que se requieren fórmulas ágiles, transparentes y flexibles, como con-

¹⁴ Ver el estudio sobre 18 metrópolis europeas de Belil, M. y Espinós, M. "Aproximación a la gobernabilidad de las áreas metropolitanas europeas" en Elements de Debat Territorial. Diputación de Barcelona, 2001.

venios, conciertos etc., alejados del burocratismo y en las que el objetivo, el proyecto por el que se hace el acuerdo, predomine sobre la organización para hacer posible el gobierno en red.

Debe entenderse el municipio como una palabra en un hipertexto informático: la palabra es la misma pero su significado varía muy a menudo en los distintos textos. El papel de cada municipio es diferente según las redes de ciudades y municipios de las que forma parte, tanto por inserción económica y social como por adscribirse voluntariamente para conseguir objetivos mediante acuerdos.

Sin duda, el gobierno que será mas ampliamente reconocido para impulsar la gestión de redes de ciudades será el gobierno regional, siempre que parta de los principios de: Respeto a la autonomía local y no injerencia en asuntos municipales; subsidiariedad respecto a la actuación de los gobiernos locales y consideración a la asimetría de los municipios y de sus gobiernos respecto a la importancia demográfica y económica y social; cooperación para establecer las redes de ciudades, a partir de una negociación en que el fortalecimiento de la relación tenga aún mayor importancia que los contenidos.

- **El territorio-proyecto principal factor de desarrollo.**

El que un territorio disponga de una estrategia clara, consistente y compartida en el sentido de que exista un compromiso de acción por parte de los principales actores y el apoyo de la mayor parte de las entidades representativas de la ciudadanía aparece como el principal factor de desarrollo humano¹⁵.

A menudo se considera que el desarrollo de un territorio depende de la existencia de infraestructuras y servicios que son éstas las que lo sustentan. Esta afirmación es cierta siempre que exista la capacidad de organización en el territorio para darle un valor de uso. Un buen ejemplo lo encontramos en la ciudad de Sevilla. Después de la Expo-92 la ciudad disponía de un magnífico recinto como parque tecnológico, Cartuja-93. El parque se ocupó con oficinas de la administración pública, al no existir demandas de empresas tecnológicas. Posteriormente, a finales de los 90 y sobre todo en los inicios de los 2000, Sevilla incrementó notablemente su dinamismo económico y especialmente el tecnológico y aparecieron las empresas de tecnología que demandaban suelo en una Cartuja que estaba ocupada por edificios administrativos, lo que ha llevado recientemente al Plan Estratégico (2003) y al Plan de Urbanismo (2004) a encontrar nuevos emplazamientos.

¹⁵ Berg, L.Van der, en **Metropolitan Organising Capacity: Experiences with Organising Major Projects in European Cities** (Aldershot, Ashgater, 1997).

Como consecuencia de los enfoques económicos predominantes en la era industrial, que se fijaban más en la producción material que en la creación de valor propiamente dicha, las infraestructuras y los servicios de ser un medio se convirtieron en un fin. Es un error muy común confundir el resultado con el medio. Así, ante una sociedad muy avanzada, se admiran sus universidades, sus aeropuertos, sus mercados, etc., y se concluye “si estas infraestructuras y servicios las tuviéramos nosotros, otro nivel de desarrollo tendríamos”. Lo que ocurre no pocas veces es que se dispone de estas infraestructuras y funcionan bien porque existe capacidad social para su uso y su gestión de calidad.

El contrario también es cierto, sin infraestructuras no puede desplegarse toda la capacidad de acción de una sociedad, pero sin duda éste será siempre el principal factor crítico del progreso.

En la actualidad, el desarrollo medido en términos económicos y sociales se observa como un resultado de un proceso de expansión de las capacidades de los agentes entendidas tanto colectiva como individualmente¹⁶. Los proyectos estructurantes en general, tanto físicos como educativos y culturales, sólo pueden recibir este nombre si responden como los medios, si se configuran como el soporte de esta capacidad colectiva de construir el futuro.

Lo fundamental hoy es que la propia región, en su globalidad, se estructure como proyecto colectivo y empiece a actuar. Sin actuación no hay futuro, pero si esta actuación no responde a los deseos, expectativas y demandas de la ciudadanía y de los principales actores tampoco habrá futuro porque será insostenible socialmente.

El que una región se dote de una estrategia compartida, significa que se configura como región-proyecto, articulada en base a las redes de ciudades, pero debe de tenerse en cuenta que esta región-proyecto está siempre en permanente construcción y renovación, es un proyecto sin término, tanto por los constantes procesos de cambio del entorno, como por el resultado de la propia acción que modifica las expectativas y percepciones de los actores y de la ciudadanía.

- Gobernanza territorial: Un nuevo arte de gobernar.

Una vez identificados los principales factores que provocan la crisis del gobierno tradicional en el territorio, al quebrarse la visión del desarrollo económico y social de la que partía y en especial el enfoque y la práctica de las

¹⁶ Esta es la tesis, entre otros, de A. Sen, **El desarrollo como libertad** (Barcelona, ed. Destino, 1998).

políticas públicas en los territorios, es el momento de explicar cómo este nuevo arte de gobernar denominado gobernanza nos permite afrontar los retos en que se ha atascado la política tradicional.

Por gobernanza se entiende la gestión de las interdependencias entre los actores orientada a conseguir el desarrollo humano. Por desarrollo o progreso humano entenderemos el desarrollo que compatibiliza: incremento de la renta, equidad, sostenibilidad, y fortalecimiento de la libertad individual y de la democracia.¹⁷

La gobernanza o gobierno en red significa, como bien señalan I. Blanco y R. Gomà¹⁸, el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos.

La gobernanza es el estilo de gobernar propio de la Sociedad del Conocimiento. J. Prats¹⁹ señala que la transición de las sociedades industriales a info-globales conlleva un reajuste de las economías y las relaciones sociales, y en relación a estos cambios resulta insuficiente la forma de gobernar tradicional, basada en la acción del gobierno, y emerge la necesidad de la gobernanza. La gobernabilidad contemporánea exige Gobernanza. La razón, continúa Prats, es que la gobernabilidad hoy se “proyecta ampliamente como una capacidad social, como un atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos de desarrollo humano. Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales (que pueden registrar diferentes niveles de institucionalización) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”.

La perspectiva de la gobernanza nos permite superar las deficiencias del gobierno tradicional e incorporar los nuevos fenómenos sociopolíticos y, de este modo, poder establecer una estrategia regional de manera eficaz y democrática.

¹⁷ Ver Prats, J. **Instituciones y Desarrollo** nº 7. Barcelona. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2000.

¹⁸ Blanco, I. y Gomà, R. “Gobiernos locales y redes: retos e innovaciones”.

¹⁹ Prats, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. En **Instituciones y Desarrollo** nº 10 (2001) pag.103-148.

4. Principales características de la gobernanza.

La gobernanza entendida como gestión de las interdependencias entre los gobiernos y los actores no gubernamentales para crear o fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva del desarrollo humano. No la podemos caracterizar en negativo, por oposición al estilo tradicional de gobernar. Es decir, alejada de los controles jerárquicos, de la planificación entendida de arriba-abajo y de la asignación de competencias por niveles territoriales de administración pública estilo de gobernar.

La gobernanza constituye un nuevo paradigma político²⁰, al introducir nuevas y sustitutorias dinámicas políticas y sociales. Por ello es necesario destacar lo que a mi juicio son sus principales características identificadoras:

- El interés general es una construcción colectiva.
- La democracia como capacidad de representación.
- Un nuevo protagonismo político: El liderazgo democrático en la sociedad red.
- Una nueva actuación: Garantizar la equidad en la sociedad red.
- El gobierno multinivel.
- La democracia como desarrollo económico.
- Un nuevo tipo de gestión pública: La gestión estratégica de redes territoriales.

4.1. El interés general como construcción colectiva.

El interés general en un territorio, en la versión tradicional de gobernar, es definido por la administración pública depositaria del voto democrático. Y ella es la encargada de que prevalezca imponiendo las reglas de juego y de negociación a todos los actores de su jurisdicción. Los gobiernos territoriales representaban el interés general de su territorio ante los intereses particulares.

²⁰ Mayntz, R. "Nuevos desafíos a la teoría de Governance" en **Instituciones y Desarrollo** n° 7 (2000).

El procedimiento estándar es el siguiente: la administración pública escuchaba a los diferentes actores a través de distintos mecanismos de participación y dictaminaba el interés general, que ella misma se encarga de asegurar a través de sus funciones legislativas y normativas y mediante la generación de recursos públicos y su aplicación en prestaciones económicas, infraestructuras, equipamientos y servicios gestionados directamente o indirectamente a través de contrataciones externas.

Esta visión del interés general no se corresponde con el de una sociedad cada vez más compleja en sus interrelaciones y necesidades (cada vez más intangibles, educación, cultura, tiempo, etc.); más informada, culta y reflexiva; con un mayor protagonismo de los individuos en relación a las empresas y las organizaciones en general; y más volcada en la innovación y en la generación de nuevos recursos que en su racionalización.

La gobernanza como nueva forma de gobernar implica que el gobierno debe de descargarse de su tarea de definir y hacer prevalecer el interés general para lanzarse a lo que M. Crozier²¹ señaló como problema fundamental del gobierno democrático hoy: saber propiciar el necesario consenso entre los actores y la ciudadanía para identificar el interés general en las diferentes situaciones y actuaciones y abrir paso a la colaboración ciudadana para su realización.

Los gobiernos territoriales deben dirigir la construcción colectiva del interés general, por consenso, en el caso ideal, o, como mínimo, por acuerdo ampliamente mayoritario. Es preciso decirlo muy claramente, el interés general no se opone a los intereses sectoriales o particulares sino que se articula a partir de los intereses de los distintos sectores articulando las complementariedades y resaltando los elementos que unen por encima de los que separan; el interés general es un marco flexible de referencia en la actuación de los actores y todos los sectores de la ciudadanía.

Por ello, es necesario renovar las prioridades en las formas de intervención del gobierno y dar una especial importancia a la tarea de apoyar a la ciudadanía en general y especialmente, en el caso de los gobiernos regionales, a los actores económicos y sociales del territorio y a los ayuntamientos en la toma de conciencia y comprensión de sus retos y a asumir su papel en la construcción colectiva de la sociedad.

²¹ M. Crozier "La posición del Estado ante los otros actores". En GAPP nº2 pag.93-99. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1995.

4.2. La democracia como capacidad de representación.

Lo fundamental en democracia es la representación. La elección de los representantes por parte de los electores y la capacidad de representación de los electos es, sin duda, la principal condición para que la democracia funcione, ha recordado recientemente, con toda la razón, M. Zafra.²²

Si la calidad de la elección y de la representación es básica en democracia, en el ejercicio de gobernar en una sociedad de redes, es decir, en el desarrollo de la gobernanza, la capacidad de representación emerge de un modo más evidente.

En el sistema de gobierno tradicional, en que el interés general del territorio y su mantenimiento se consideraban funciones exclusivas de la administración pública, se insistió, por parte de diferentes sectores, en desarrollar la participación ciudadana. La democracia participativa fue el concepto formulado por no pocos. La justificación era clara en el paradigma tradicional (que aún en crisis continúa vigente en espera de progresiva sustitución), puesto que es necesario que el gobierno disponga de mecanismos permanentes para tener en cuenta la opinión de los distintos sectores de la ciudadanía para elaborar las leyes, normas y programas, y para producir los servicios públicos. La duración de los mandatos electorales es demasiado extensa, argumentan, para que la participación ciudadana se limite al voto en las elecciones. Nada que objetar en esta posición, siempre que no se intente disolver la representación surgida de las elecciones democráticas en los sistemas participativos entre elecciones, y no se enfrente una “democracia representativa” a una supuesta “democracia participativa” de confusa conceptualización.

En la perspectiva de la gobernanza el enfoque cambia por completo. Para gestionar las interdependencias se da por supuesta una participación activa de todos los actores y todos los sectores, al ser una condición necesaria para dicha gestión.

La participación es consustancial a la gobernanza. Para que la gobernanza funcione es necesario que los representantes de los actores, realmente ejerzan su condición: conozcan y asuman los intereses mayoritarios del sector; tengan capacidad negociadora para transformar los conflictos en acuerdos más que en victorias, y de articular los intereses en visiones y contextos

²² M. Zafra. **Gestión Pública: Estrategia y análisis de políticas** (documento pendiente de publicación).

nuevos o más amplios para compatibilizarlos con la de otros actores; y legitimidad en el sector.

Es básico que los actores representen con claridad sus intereses, puesto que éstos son la base de los acuerdos y, con ello, la posibilidad de establecer unas relaciones estables y de calidad con los otros actores. Los posicionamientos previos, o el enmascaramiento de los intereses en ideologías o en supuestos intereses sociales y económicos de tipo general, deben superarse para buscar soluciones positivas a los conflictos e ir más allá de una simple declaración formal de consenso o de una distribución de recursos no generados, y poder alcanzar el funcionamiento en red.

Si la tarea de los actores y representantes de la ciudadanía es representar sus intereses sectoriales, la tarea del gobierno democrático es la de representar los intereses de todos, al resultar éste elegido en unas elecciones generales y no corporativas o sectoriales.

La tarea del gobierno es establecer las estrategias y las políticas que articulen los intereses presentes en su territorio en un futuro que hay que empezar a construir desde hoy. Su tarea es representar los intereses generales, pero a partir del reconocimiento de los intereses de los sectores de la ciudadanía, y articularlos construyendo, de este modo, el interés general.

En el caso de los gobiernos regionales, la estrategia general debe partir del reconocimiento de los intereses de todas las ciudades y municipios que configuran su territorio, estén expresados o no en estrategias urbanas o municipales; así como de los actores institucionales y privados que actúan en el ámbito regional.

4.3. Un nuevo posicionamiento político: El liderazgo democrático en la sociedad red.

La nueva prioridad de los gobiernos de gestionar las interdependencias de los actores por encima de la producción y gestión de los servicios no significa una pérdida de protagonismo político, sino, todo lo contrario, una emergencia de la política en relación a la gestión: Una valoración del político-político sobre el político-gerente en los gobiernos municipales y regionales.

En el entramado de actores, a través de cuyas interacciones se construye socialmente el territorio, el papel de los gobiernos democráticos no es el de ser uno más, sino el de catalizador y organizador de sus relaciones hacia objetivos de desarrollo humano.

La actuación de los gobiernos territoriales y municipales, más que en la elaboración de legislaciones reguladoras, se ha centrado en la producción y gestión de unas infraestructuras y sobre todo de unos servicios que contribuían al desarrollo económico y social. Su tarea era aportar unos servicios y su responsabilidad era la adecuada gestión de los mismos.

En la perspectiva de la gobernanza, los gobiernos territoriales asumen la responsabilidad del conjunto del desarrollo económico y social del territorio. Los gobiernos territoriales tienen la responsabilidad de asumir el liderazgo democrático en la sociedad de redes.

La incapacidad de los gobiernos democráticos en una sociedad red puede permitir que el liderazgo lo ejerza un actor corporativo, sea empresa, universidad o fundación no lucrativa, etc. De hecho, en ciudades norteamericanas (San Francisco, Los Angeles) encontramos un inicio de ello al liderar el sector privado la estrategia de la ciudad. Lo mismo ocurre en el Plan Estratégico del Bilbao Metropolitano o, como hace unos años, el sector empresarial lideró la visión de la región de Antioquía en Colombia, etc...

Es cierto que, en ocasiones, como en algunas ciudades o regiones metropolitanas brasileñas como Belo Horizonte o Juiz de Fora, o como fue el caso de Río de Janeiro, o del área metropolitana de Barcelona, en Venezuela, el liderazgo inicial es privado con la intención de que maduren las condiciones para que sea el gobierno territorial el que asuma la dirección de la construcción colectiva del territorio.

En cualquier caso, el que una estrategia participativa en un territorio la lidere el sector privado muestra la importancia económica que tiene el territorio en una economía global, pero sin duda esto puede comportar importantes déficits democráticos al ser dirigido un territorio por intereses legítimos, sin duda, pero predominantemente corporativos.

La gobernanza exige que el gobierno territorial democrático pase de la responsabilidad sobre unos servicios colectivos financiados por el erario público a asumir el protagonismo del desarrollo humano en el territorio-red.

Este liderazgo, como se ha señalado, no está dado. Se debe construir. Por ello, el gobierno necesita, como veremos más adelante, de nuevas metodologías, instrumentos e indicadores de evaluación distintos a la producción y la gestión de servicios, de ahí que se deba dar prioridad a nuevas fórmulas de intervención públicas.

4.4. Una nueva actuación: Garantizar la equidad en la sociedad red.

El desarrollo del buen gobierno en la sociedad o territorio red exige que todos los sectores ciudadanos puedan estar representados y, lógicamente, cuanto de manera más racional y razonable puedan defender sus intereses, más posibilidades de garantizar y de asegurar el progreso democrático.

El acceso a las redes sociales es desigual en función de los actores y en no pocas ocasiones importantes sectores de la población no acceden a los procesos participativos y de negociación²³. Por ello, la actitud de los gobiernos democráticos, en aras a la nueva gobernabilidad, no puede ser neutral, sino de acción positiva hacia los grupos con menor representación. Por ello, deberá realizar una triple acción:

- Diseñar los procesos participativos para garantizar que emerjan las necesidades y expectativas de todos los sectores, y en especial los más desfavorecidos. Los presupuestos participativos de no pocas ciudades brasileñas no son relevantes desde el punto de vista de la gobernanza puesto que se dirigen a las competencias tradicionales de los ayuntamientos, pero sí son relevantes en términos de conocer las demandas más sentidas de la población de la mayoría de los barrios de “favelas” que vive alejada de los procesos políticos.
- Asumir provisionalmente los gobiernos democráticos directamente o a través de organizaciones no gubernamentales los intereses legítimos de los sectores con menor representación en los procesos de formación de redes. Aunque ésta es la menos aconsejable de todas las medidas, en no pocas ocasiones no hay mas posibilidades que empezar por ella.
- Desarrollar las medidas necesarias para favorecer la toma de conciencia de los intereses de dichos sectores y los procesos de auto-organización de los mismos, para poder participar en los procesos de negociación y formación de redes.

Estas medidas, sin duda, plantean serios problemas para evitar que se confundan los intereses del buen gobierno en la sociedad de redes con la política de favoritismo partidario. Pero el que existan estos peligros no puede disuadir de su aplicación si realmente apostamos por el progreso humano. El Estado del Bienestar tampoco ha estado a salvo de peligros partidarios, al producir servi-

²³ Debo a los comentarios de M. Zafra a un trabajo anterior la importancia de este hecho para la gobernanza democrática.

cios dirigidos a determinadas zonas o grupos sociales, pero no por ello dejó de contribuir a un bienestar generalizado presidido por criterios de equidad. Las medidas para garantizar la equidad en la sociedad red exigen una gran transparencia y publicidad, y una actitud atenta por parte de los órganos de control de la administración al igual que en la etapa del Estado del Bienestar.

4.5. El gobierno multinivel.

La gobernanza rompe con la concepción de asignar determinadas competencias por cada nivel territorial de administración. Y lo hace favoreciendo que los distintos gobiernos territoriales compartan proyectos de ciudades y municipios, o supramunicipales.

La gobernanza implica la coordinación de la actuación de las administraciones en función de los objetivos a conseguir y los proyectos a desarrollar en el territorio de que se trate. La coordinación de la actuación de los distintos niveles no puede articularse por la vía jurídico-administrativa, sino que es fruto de la negociación de colaboración de tipo político.

El mismo concepto de soberanía resulta caduco en la perspectiva de la gobernanza. La Unión Europea es el principal organismo que ha puesto en evidencia que el principio fundamental del estado-nación ha dejado de funcionar, tanto en relación con otros estados-nación como en relación con los niveles de administración en el interior del estado-nación. El tema no ha sido puesto de manifiesto por la U.E. pero ya hemos citado la progresiva homogeneización de las políticas macroeconómicas de los estados a partir de diferentes organismos internacionales. Se viven importantes y aceleradas transformaciones de la política y se continúa pensando a través de conceptos ya superados, conceptos “zombies” en expresión de U. Beck²⁴. La globalización basada en las tecnologías de la información, la complejidad social, la emergencia de una sociedad reflexiva y deliberativa, el fortalecimiento de las libertades individuales y la autonomía personal, son factores claves de la transformación de la política y la superación del concepto de soberanía.

Como afirma J. Vignon, “Hay que entender que estamos ligados unos con otros por una cadena de interdependencias, que convendría sustituir por una cadena de solidaridad, es decir, por lo que llamaría subsidiariedad cooperativa”²⁵. Un buen titular: la sustitución de la soberanía por la subsidiariedad cooperativa.

²⁴ Beck, U. **La sociedad individualizada**. (Barcelona, Ed. Paidós, 2003).

²⁵ ob.cit. pag 69 y 70.

4.6. La democracia factor de desarrollo económico.

La democracia y el crecimiento económico, enseña la historia contemporánea, son realidades diferentes. Las dictaduras asiáticas, la chilena, la española, entre otras, han sido estados que han hecho crecer sus economías. En cambio, si hablamos de desarrollo humano y no sólo económico, es decir, incorporando conceptos como sostenibilidad, ética y equidad, si puede mantenerse la afirmación.

A. Sen²⁶, premio Nobel de economía, ha mostrado cómo las libertades individuales y colectivas no sólo son un fin del desarrollo sino que constituyen uno de sus principales medios. Da tres razones para ello: La primera es que el ejercicio efectivo de derechos y libertades tiene un valor en sí mismo para la vida y el bienestar. La segunda, como valor instrumental para conseguir atención política a las demandas de la gente y en especial de la gente pobre. Por último, permite el libre intercambio de valores e ideas y ayuda a formar sus valores y prioridades.

En el año 2000, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en un informe titulado “Más allá de la política”, señalaba: El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de las instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.”

J. Prats²⁷, en una magnífica introducción a un libro reciente, muestra como las relaciones institucionales entre los actores o, si se prefiere, el modelo de interacción entre ellos, incide directamente en el desarrollo económico. El modelo de interacción pone de manifiesto la capacidad de la innovación, la flexibilidad para la incorporación de nuevos actores y la posibilidad de reformar las estrategias de los actores tradicionales. El marco de interacción determina la clase de conocimiento y habilidades necesarias para adaptarnos a la era info-global. Las características del modelo de interacción que hoy se necesita son: apertura, flexibilidad, programación, integración. Éstas, como es obvio, se basan en los mismos valores que la democracia política. Por ello, la democracia es el medio necesario para el “cultivo” de este modelo de interacción.

²⁶ Sen, A. **El desarrollo como libertad**. ob. cit.

²⁷ Prats, J. “El futuro no es lo que era” en **Bolivia: El desarrollo posible y las instituciones necesarias** (Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003).

En la actualidad, como hemos señalado, es necesaria la gestión de las interdependencias entre los actores, es decir, la gobernanza, para producir no sólo desarrollo humano, sino simplemente desarrollo económico. Gestionar las interacciones significa poder manifestar los intereses y los retos de los distintos actores, ser capaces de valorar las correlaciones de fuerza entre ellos, abrir nuevos cauces de participación, diálogo y cooperación. Crear y fortalecer redes para el desarrollo en la era info-global sólo es posible con democracia.

Hasta hoy no ha podido establecerse una relación entre crecimiento económico. A partir de ahora habrá una correlación entre la calidad de la democracia y la amplitud y la intensidad del desarrollo económico y social.

4.7. Un nuevo tipo de gestión pública: La gestión estratégica de redes de actores en el territorio.

La gobernanza se basa en un nuevo tipo de gestión pública: la gestión estratégica.

Una primera definición de gestión estratégica es el uso eficiente de todos los recursos de un territorio para alcanzar objetivos de progreso humano.

La ventaja de esta definición es que pone el énfasis en la gestión de todos los recursos de un territorio, y no sólo de los recursos públicos, a disposición del sector público. La gestión estratégica se dirige a movilizar el conjunto de una colectividad (ciudad o región) hacia objetivos de desarrollo económico y social.

La gestión pública ha tenido diferentes etapas en función de los objetivos que se atribuían y asumía la administración.

- 1- En la etapa en que la principal función de la administración era la regulación social, la elaboración de normativa y garantizar su cumplimiento, lo fundamental era conseguir una administración legal-burocrática independiente de los políticos electos que garantizara la sujeción a ley de sus decisiones. Esta etapa fue muy bien descrita en modelo, ideal tipo, de dominación racional-legal por M. Weber.²⁸
- 2- En la etapa del Estado del Bienestar, es decir, una administración intervencionista, que no abandona sus funciones legislativas y normativas,

²⁸ Weber, M. **Economía y sociedad**, Ed. Fondo de Cultura Económica. (varias ediciones).

pero se singulariza por garantizar recursos a la población a través de asegurar unas prestaciones económicas y producir servicios públicos, la preocupación fue reformar la administración para hacerla eficaz en la gestión de las prestaciones y, sobre todo, de los servicios, al ser inadecuada la administración racional-legal del período anterior.

Destacamos dos periodos en especial:

- 2.1- La modernización de la administración de los años ochenta, principalmente con el predominio de temas de descentralización y desconcentración de servicios y creación de entidades autónomas de gestión de servicios públicos, y en la introducción de modelos de gestión probados en las empresas privadas.
- 2.2- Un segundo periodo en los años noventa y que aún hoy continúa, cuyos temas principales son la contratación externa de servicios, la formación de mercados o cuasi-mercados de servicios públicos; un gobierno más centrado en proporcionar objetivos y evaluar resultados que en la gestión directa de servicios. D. Osborne y T. Goebler señalaban que el gobierno debía llevar el timón pero no remar²⁹.

En ambos periodos la preocupación fundamental es la eficacia y eficiencia de los recursos públicos y la gestión de servicios financiados con recursos públicos.

En cambio, a la gestión estratégica le preocupa la movilización de todos los recursos del territorio a partir de la definición de objetivos de desarrollo humano.

La principal finalidad de la gestión estratégica es proporcionar las metodologías e instrumentos más eficientes para la construcción colectiva del desarrollo humano. Toda región o ciudad es una construcción social por parte de los diferentes actores, ya sean éstos conscientes o no de que su acción e interacción con los otros es lo que crea, a partir de unas condiciones de entorno dadas, dicha región o ciudad. Se trata, por tanto, de hacer consciente este hecho así como de la configuración actual de dichas interacciones para constituir las redes precisas para conseguir los objetivos sociales que, de manera compartida pero con liderazgo democrático, se planteen las regiones y las ciudades.

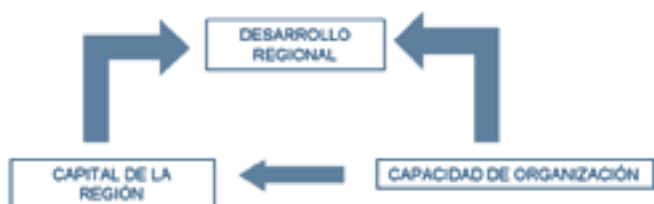
²⁹ Osborne, D. Y Goebler, T. **La reinención del Gobierno.**(Barcelona, Paidós, 1995)

En otras palabras, y como tercera definición, entenderemos por **gestión estratégica de las redes de actores aquella gestión pública que tiene por finalidad la mejora de la capacidad de organización y acción del territorio.**

El calificativo de estratégica a este tipo de gestión se debe al hecho de que el disponer los actores de una estrategia compartida con el compromiso de adoptar los criterios de actuación comunes y desarrollar los principales proyectos estructurantes constituye el principal factor para fortalecer la capacidad de organización y acción del territorio.

5. La Capacidad de Organización y Acción de la Región.

Los componentes para conseguir el desarrollo son fundamentalmente dos: Capital territorial y capacidad de acción y organización. Por capital territorial se entienden las infraestructuras logísticas, de accesibilidad externa y movilidad interna de la información y la comunicación, los grandes equipamientos culturales, sanitarios y deportivos, las grandes inversiones públicas y privadas y, recientemente, el nivel de formación y cualificación de los recursos humanos. La capacidad de organización y acción es la capacidad de identificar, por parte de la sociedad, el capital necesario disponible en la región, usarlo y ponerlo en valor.



Ya se ha señalado que durante la era industrial el desarrollo sólo era posible a través de la inversión económica y en especial de los proyectos infraestructurales físicos y grandes equipamientos y servicios.

La inversión en infraestructuras³⁰ a medio y largo plazo sólo incide en el desarrollo y en la generación de empleo, si es usada y gestionada adecuadamente e impacta positivamente en el conjunto de la economía. Es decir, para que una infraestructura o equipamiento impacten positivamente deben adecuarse a las capacidades de los actores en el territorio y a su estrategia. Es más, la

³⁰ La inversión en grandes infraestructuras y equipamientos genera en el corto plazo empleo y renta pero el factor crítico de éxito es su impacto en el conjunto de la economía.

existencia de una estrategia es lo que permite identificar los proyectos realmente útiles con capacidad de generar desarrollo y empleo estable.

Por otra parte, en la actualidad, en la transición hacia la sociedad del conocimiento, el desarrollo humano en su conjunto es incluso un aspecto sectorial del mismo como el crecimiento de la renta sólo se considera posible si se dispone de una visión integral de la región y en la que el proceso de expansión de las capacidades de los actores y las gentes, entendidas tanto colectiva como individualmente, tengan el papel determinante.

La capacidad de organización y acción de una región en el conjunto de su territorio, o bien en un cluster económico o en una cadena productiva, está constituida por una serie de elementos interdependientes. De tal modo que su disposición y el nivel de calidad de los mismos depende de la mayor capacidad de organización y acción del territorio. Aunque los gobiernos la desconozcan, en no pocas ocasiones esta capacidad siempre existe en un determinado nivel, por ello la finalidad de la gestión estratégica es mejorar dicha capacidad generando los que no se disponen y mejorando los que ya existen, y, sobre todo, gestionando las interacciones para lograr efectos sinérgicos. Los principales elementos para desarrollar la capacidad de organización y acción de los territorios son³¹:

- I. **Una estrategia compartida** entre los principales actores. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción en permanente actualización, centrada en el bienestar de las gentes y en base a los intereses de los principales actores.
- II. **Un modelo de interacción social entre los principales actores** adecuado a:
 - a) Los retos y exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
 - b) A las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
 - c) Se asiente en configuraciones mentales o culturales que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo, y se orienten a la acción en base a compromisos mutuos de acción.

³¹ La sistematización que se presenta de los elementos que constituyen la capacidad de organización y acción ha sido extraída de una reflexión en el marco del plan estratégico de empleo de Asturias. Promovido por el Principado de Asturias.

El modelo de interacción entre los agentes económicos, sociales y políticos es clave para la determinación de la estructura productiva de cualquier región o país. La inflexibilidad del modelo y un cooperativismo entre pocos en el que se “somete” a la mayoría, produce inseguridad y con ello la ausencia de visión a medio y largo plazo, así como el uso de tecnologías que utilicen poco capital fijo. Un modelo abierto y flexible favorece la confianza y la apuesta empresarial y social que se traduce en un importante desarrollo económico y social.

III. **La gestión en red de proyectos clave** y complejos permite articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados al ser capaces de combinar los distintos intereses y retos de objetivos comunes y socialmente útiles.

La estrategia regional exige el compromiso de acción por parte de los principales actores regionales para desarrollarla. Pero desde una posición de actores entendidos como organizaciones coherentes en sí mismas, con relaciones entre ellas a menudo conflictivas, hasta llegar a compromisos de acción concretos se necesita un proceso de construcción de las redes, desde una situación de partida diferente en cada región, hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad que conlleva:

- a) **La existencia de unos objetivos comunes**, en que la creación de una opción de región compartida entorno a orientaciones y prioridades es fundamental.
- b) **Asumir responsabilidades concretas**, que se lleve a cabo el desarrollo estratégico regional y, en especial, sus proyectos clave.
- c) **Articular de manera efectiva las responsabilidades asumidas**, con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado.

Este proceso de mejora relacional³² debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia

³² Ver al respecto, Mendoza, X. “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional”. Papeles de Formación de la Diputación de Barcelona (1996) y Vernis, A. “La relación público-privada en la provisión de servicios sociales”. Papeles de Formación. Ob. cit. (1995).

regional. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

IV. **Una cultura de acción y compromiso cívico** alejada tanto de la cultura de la satisfacción como de la queja como del burocratismo y del nihilismo. La cultura de acción debe proporcionar:

- a) **Un sentimiento de pertenencia** e identificación con la región. Disponer de un sentido colectivo abierto, no cerrado.
- b) **Actitud abierta**, tanto **a la innovación** como **a la integración social y cultural** de nuevas gentes y **a la inserción en estrategias territoriales más amplias** que el propio municipio, la propia región y nación.
- c) **Ilusión realista en el futuro**, que permita ver más allá de las realidades si éstas son negativas (“Queremos promesas, no más realidades” decían en Argentina en la última crisis económico-financiera) y que genere expectativas racionales a la inversión de capitales y en esfuerzo humano.
- d) **Legitimación y reconocimiento social** a la figura de la persona e institución emprendedora.
- e) **Respeto y confianza** en la actuación de los otros actores que es la base para la generación del capital social.

V. **El soporte social y la participación ciudadana.** Las estrategias y los principales proyectos generadores de empleo deben disponer de un importante soporte social y éste será más efectivo si se impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos sentidos: como garantía de que son templados sus principales retos y expectativas en las estrategias, y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social.

VI. **La existencia de liderazgos formales e informales** entre los actores institucionales clave, capaces de aglutinar y representar a la mayoría de los intereses, con capacidad de pacto y de respeto institucional a sus decisiones. El liderazgo principal debe corresponder, como hemos señalado, a la institución más democrática, es decir, la escogida por toda la ciudadanía, puesto que se reduce el corporativismo.

VII. La articulación de políticas regionales y locales. Se trata de concebir la región como sistema de ciudades y municipios, con la capacidad de:

- a) Combinar las políticas regionales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio con las estrategias locales capaces de dar especificidad e integralidad al conjunto de acciones, fortaleciendo la cooperación pública y la colaboración ciudadana.
- b) Articular los municipios no a partir de una organización territorial fija sino de manera flexible y adaptable en función del proyecto-red. Es decir, de los territorios que abarca el desarrollo del proyecto.
- c) Disponer de reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre administración regional y las municipales, así como las intermunicipales.

La extensión de este capítulo no permite señalar el conjunto de métodos e instrumentos que se pueden utilizar tanto para diagnosticar la situación de cada uno de estos elementos como para mejorarlos. Esto será objeto de una nueva publicación.

6. La elaboración de la estrategia regional: una oportunidad para iniciar la gobernanza territorial.

6.1. Unas experiencias innovadoras y cargadas de futuro.

La gobernanza territorial, y en concreto la gestión estratégica de redes de actores en el territorio, a pesar de su novedad conceptual, ya cuenta con experiencias innovadoras suficientes y buenas prácticas para poder dar las referencias y seguridades para animar a las consejerías o similares, o bien a las presidencias de los gobiernos regionales, para que desarrollen sus estrategias con la finalidad de promover o reforzar la gobernanza territorial.

Las regiones han iniciado en el conjunto del mundo latino: americano y europeo, la elaboración de estrategias territoriales generales y sectoriales, que tienen por finalidad adentrarse en una nueva manera de gobernar y gestionar a través de redes de actores y ciudades, pero éstas aún tienen un carácter de alta innovación. Destacan en España: El Plan Estratégico de Formación Profesional de la Generalitat Valenciana y, en especial, el desarrollo del Plan

Estratégico de Empleo del Principado de Asturias. En México se han iniciado experiencias de gran interés promovidas por el gobierno del Estado de Jalisco: El Plan Estratégico de Jalisco y la Estrategia Metropolitana de Guadalajara con la participación de los municipios metropolitanos.

En Andalucía, la Consejería de Gobernación ha promocionado una red de municipios de Andalucía, RADEUT³³, que están desarrollando una estrategia municipal o que tienen interés en hacerlo. Sin duda, el apoyo a la definición de las estrategias municipales es una forma de apoyar la gobernanza regional basada en la autonomía y la toma de conciencia de los retos municipales. A partir de ellos, es necesario ir articulando las complementariedades estratégicas municipales a nivel regional. Por otra parte, diferentes consejerías han manifestado su voluntad de desarrollar estrategias sectoriales como inicio de una nueva forma de gobernar a lo largo de 2005.

En las ciudades, la experiencia, aún siendo muy innovadora, es algo más extensa pues fue en las ciudades donde se desarrollaron en primer lugar procesos de planificación estratégica. De entre ellos, los más imaginativos se reformularon como la fase inicial de una nueva manera de gestionar la ciudad y desarrollar la gobernanza local. Destacan, en este sentido, Barcelona³⁴, Sevilla y Zaragoza entre las grandes ciudades españolas; existen experiencias de gran interés en ciudades medias, como Jerez, Girona, Gijón y Burgos, e incluso pequeñas, casi una veintena sólo en Andalucía. Y no sigo por no ser injusto y olvidarme de algunas de gran interés entre los más de 80 municipios que disponen de plan estratégico. Mención aparte merece la creación de un instrumento específico y singular: el “Centro de Estrategias y Desarrollo” de Valencia (España) promovido por el Ayuntamiento de la ciudad, en colaboración institucional y público-privada con los actores de la ciudad, para desarrollar la gestión estratégica como instrumento de la gobernanza local. En América Latina destacar el Plan Estratégico de la Ciudad de Puebla, en México, que en su misión señala “el ser instrumento de una nueva forma de gobernar basada en la cooperación pública y privada y en la participación ciudadana para dar estabilidad a los proyectos de futuro³⁵”. Destacar también el proceso de colaboración entre actores e instituciones para elaborar la estrategia de Bogotá, como ciudad-región, y la estrategia regional de Río de Janeiro. También señalar las más de 50

³³ Las siglas significan Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial.

³⁴ En especial como desarrollo de la gobernanza el plan integral de servicios sociales, y la estrategia de deportes promovidas por el Ayuntamiento de Barcelona. Por otra parte el plan estratégico de Barcelona . hoy de ámbito metropolitano fue la primera experiencia europea elaborado con la participación de los principales actores de la ciudad.

³⁵ En México, los alcaldes tienen un mandato de tres años y no pueden ser reelegidos.

ciudades latinoamericanas pertenecientes al CIDEU³⁶, todas ellas con plan estratégico o bien iniciando el proceso.

Es de señalar la renovación de la actuación de no pocas diputaciones que, con el ejemplo de reforma y renovación de la de Barcelona, han diseñado su actuación para fortalecer la autonomía local y la capacidad de dirección y gestión de los ayuntamientos. En especial, merece citarse el Plan Estratégico de la Diputación y Provincia de Granada: dos operaciones diferenciadas pero integradas y coordinadas con la voluntad manifiesta de fortalecer la autonomía local y la gobernanza en la provincia, facilitando y dando soporte a la gestión de las interdependencias en el territorio provincial entre el Gobierno de Andalucía, los gobiernos locales y, en menor medida, el Gobierno Español para el desarrollo de políticas y proyectos estratégicos.

6.2. Un mismo proceso: Elaboración de la estrategia e inicio de la gobernanza.

A lo largo de este escrito se han señalado dos motivos del todo complementarios para justificar la necesidad de que los gobiernos regionales dispongan de una estrategia general y también de estrategias sectoriales: Aprovechar al máximo las nuevas posibilidades de desarrollo económico y social que proporciona la era info-global a las regiones; y como principal elemento de referencia para construir o fortalecer la capacidad de organización y acción del territorio.

Establecer una estrategia regional, es una necesidad cada vez más ineludible desde el punto de vista económico y social, que exige la gobernanza como arte para gobernar la complejidad de actores implicados en el progreso humano del territorio.

Alguien se interrogará: ¿Por dónde empezar?. Parece que debemos disponer del arte de la gobernanza: sus conceptos y métodos para, posteriormente, elaborar una estrategia compartida. ¿No es así?.

La respuesta es: No. Si optamos por una buena metodología y unas técnicas e instrumentos adecuados para reunir a todos los actores ciudadanos y a las entidades que representen a la mayoría de los ciudadanos para desarrollar un proceso de elaboración de la estrategia que sea capaz de combinar el rigor metodológico y en la formulación de los contenidos, con una amplia participación

³⁶ Las siglas corresponden a una asociación de ciudades Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.

ciudadana, y el compromiso de colaboración y acción de los principales actores a lo largo del proceso; desarrollaremos de una manera sencilla la gobernanza.

Un proceso de elaboración de este tipo lo que hace en la práctica es crear un marco en el que todos los actores se interrelacionen. En este marco se formularán las expectativas y estrategias de todos ellos y, a partir de ellas, se tomarán las decisiones colectivas precisas y se resolverán sus conflictos con relación a los criterios de actuación clave y los proyectos estructurantes para poder establecer la estrategia compartida.

Con este modo de elaborar la estrategia hemos iniciado la gestión de las interdependencias y el proceso de constitución de redes de actores. Si además tenemos en cuenta que una estrategia debe reprogramarse de manera continuada, que los proyectos deben impulsarse y gestionarse a través de las redes de actores específicas y que los mismos proyectos deben evaluarse, renovarse o ser sustituidos transcurrido un periodo de tiempo, nos damos cuenta que estamos en un proceso continuado de gestionar interacciones, es decir, gobernanza.

La elaboración de una estrategia es una oportunidad para asentar, a través de ella, un proyecto más amplio: un nuevo modo de gestionar el territorio.

Iniciar una estrategia con la participación de los actores con la finalidad de identificar unos proyectos clave para el desarrollo económico y social, es un planteamiento que se sitúa en el interior del paradigma tradicional de gestionar. Esto facilita que el reto sea asumido por la administración pero, al ser desarrollado a través de las características del proceso mencionadas, ayuda a superar sus límites y adentrarnos en la nueva forma de gobernar. Por otra parte, la tarea de imaginar un futuro, a la vez posible y deseable, del territorio da una nueva perspectiva al trabajo en común de los actores, los “libera” de los condicionantes del hoy y del pasado inmediato, a la vez que facilita las coincidencias y compromisos mutuos.

6.3. Las características diferenciadoras de la elaboración de la planificación estratégica regional.

En un libro anterior³⁷ exponía las metodologías e instrumentos de planificación estratégica que mejores resultados habían dado en las ciudades del ámbito latino: americano y europeo. Independientemente que buena parte

³⁷ Pascual Esteve, J.M. **La estrategia de las ciudades: Métodos, técnicas y buenas prácticas.**(Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999).

de estos métodos puedan ser utilizados en la elaboración de las estrategias regionales (este no es el tema que nos ocupa), es preciso resaltar unas características diferenciadoras para que la región pueda establecer su estrategia en base a las redes o sistema de ciudades de su territorio.

6.3.1. Dos grandes etapas en la planificación estratégica regional.

En la planificación estratégica regional debemos distinguir dos grandes etapas: La identificación de la visión de futuro de la región o del modelo económico social y territorial de desarrollo posible y deseable; y la etapa de desarrollo de los ejes o líneas estratégicas.

Lógicamente, dentro de cada etapa se diferencian distintas fases y todas ellas deben cumplir los tres requisitos anteriormente señalados: rigor y capacidad de explicación de los contenidos, participación ciudadana y colaboración y acuerdo entre los principales actores.

6.3.1.1. La visión estratégica de la región.

La etapa de la visión debe ser sobre el conjunto de la región. Al finalizar dicha etapa, una estrategia general de la región (en el caso de las sectoriales, los contenidos varían en función del sector) debe contemplar los siguientes contenidos mínimos:

- **El posicionamiento de la región en el sistema de relaciones funcionales con los entornos territoriales próximos y, a nivel global**, en los temas sectoriales en los que es, o pueda ser, especialmente competente.

Lo más interesante es conocer cómo la región puede aumentar su especificidad y notoriedad con respecto a las tendencias de desarrollo actual, en relación a los entornos territoriales y sistemas regionales nacionales y macro-regionales o internacionales en los que se ubique como territorio de flujos.

Definir la posición de la región en sus entornos territoriales conlleva necesariamente el definir los criterios de actuación en materia de accesibilidad externa de la región, tanto en lo que se refiere al acceso a nuevos mercados como a la ordenación del despliegue del sistema de comunicaciones con el exterior.

- **Una definición de la estructura y dinámica territorial interna a la región.**

Se trata de establecer, como mínimo, su opción sobre el desarrollo del territorio: las polaridades territoriales o centros nodales. Las principales redes de ciudades en función de los criterios de movilidad residencia-trabajo y residencia-estudio. Los usos principales del territorio y sobre la diversidad de dichos usos en los espacios. Los criterios sobre el crecimiento o contención de la población y para la ordenación de las densidades territoriales de la población. La vertebración interna de las redes de ciudades. Los criterios para abordar las políticas de fomento de la sostenibilidad, así como la creación de los principales espacios públicos y zonas verdes. Los criterios para la protección, rehabilitación y revitalización de los centros y patrimonio histórico y natural.

Los aspectos fundamentales de los criterios de ordenación interna son las políticas de infraestructuras y servicios de conectividad interna, la política de transporte público, los modos de acceso a las ciudades nodales, los criterios para las políticas de vivienda y para la localización de las actividades productivas.

- **Una opción por el desarrollo económico.**

Este es un aspecto básico de la estrategia regional. Junto con los temas de cohesión social y sostenibilidad forman el trípode sobre el que se asienta la estructura regional. En relación al desarrollo económico, una estrategia debe pronunciarse sobre: los sectores que deben potenciarse para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan mayor competitividad externa; un pronunciamiento de los aspectos más diferenciales y singulares de la economía regional; los criterios de una política de difusión tecnológica y productiva; la formación de los recursos humanos y políticas de empleo; la relación ciencia-tecnología-producción; la relación centros de investigación-universidades-empresas.

- **Un posicionamiento sobre el desarrollo social.**

En este apartado, una visión de la región debe identificar un modelo claro de estructura social de la región en relación a sus entornos territoriales más próximos y su despliegue en el espacio a partir, claro está, de la situación existente.

Los aspectos sociales de la visión deben contemplar los principales criterios de actuación para las políticas educativas y culturales, deportivas y de servicios sociales, en especial con respecto a la oferta de servicios y el desarrollo de la comunidad. La definición de las principales directrices

de la política de seguridad urbana, en particular con respecto a los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

- **Una opción por la calidad del medio ambiente.**

Un modelo de la región posible y deseable debe tomar posición sobre los criterios de adecuación y preservación del patrimonio natural, los espacios verdes y públicos en general, sobre el ciclo del agua y de los residuos sólidos, así como las directrices para reducir las contaminaciones atmosféricas, acústicas y paisajísticas.

- **Un pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva: el capital social.**

Una estrategia que pretenda los calificativos de compartida y participativa debe contemplar los aspectos culturales o de conciencia ciudadana necesarios para la implicación y complicidad de la ciudadanía y la cooperación con los actores con el desarrollo humano de la región.

Un aspecto relevante es el nivel de identificación con el destino de las personas que habitan la región. El tipo de sentimiento de pertenencia ciudadana y la visión de los otros son básicos para desarrollar una voluntad de actuación colectiva y favorecer la innovación y el cambio.

A su vez, los vínculos sociales entre los diferentes grupos y colectivos sociales y las relaciones de cooperación y solidaridad, es decir, el capital social de una región, son determinantes para plantearse objetivos de futuro con una amplia base y soporte social. Y por ello debe contemplarse en una visión estratégica.

6.3.1.2. El desarrollo de los ejes estratégicos o estructurantes.

A partir de una visión estratégica participada y que goce de un amplio acuerdo ciudadano se deben definir los principales ejes que estructuren la actuación de los principales actores regionales. Los ejes deben ser necesariamente pocos y con contenidos lo más claros y concretos posibles.

Debe de tenerse en cuenta la amplitud temática³⁸ y de actores presentes en una región. Por ello, la elaboración de una estrategia como catalizadora de la

³⁸ Esta amplitud explica porque la planificación estratégica en las regiones, a diferencia de las ciudades, se haya iniciado a nivel sectorial y a partir de la gobernanza sectorial se reclama un planteamiento general sobre el nuevo modo de gobernar el territorio.

gobernanza territorial debe dar prioridad a los temas y los actores que desarrollarán los proyectos en red que configuran los ejes estratégicos. Si los ejes o líneas estratégicas son de una gran vaguedad, será muy difícil el encontrar los proyectos clave para formar una red. Y si son muchos los ejes, el proceso difícilmente podrá ser gestionado para construir gobernanza y fortalecer la capacidad de organización y acción del territorio.

Es necesario tener presente que una estrategia integral no tiene, ni ha tenido nunca, un desarrollo total y homogéneo. Pero esto no significa su abandono, sino todo lo contrario: disponer los medios para su impulso efectivo. La visión estratégica de la región, definida anteriormente, a partir de la identificación de los criterios que la articulan, proporciona los contenidos suficientes para orientar el desarrollo del conjunto de las políticas regionales y producir los ajustes necesarios. Todos los contenidos y ajustes, por razones evidentes de operativa, no podrán ser objeto de impulso por parte de la organización del plan estratégico³⁹; aunque sin duda es necesaria la evaluación general del desarrollo estratégico de la región por parte de la organización del plan, para poder reprogramar la prioridad de los ejes estructurantes de la estrategia en distintos períodos temporales de actuación.

Una estrategia, como es obvio, no puede ser una operación de excepción que se efectúa en un territorio, sino que es un proceso regular para gestionar las redes de actores hacia objetivos de desarrollo humano. Por ello, su impulso y reprogramación son permanentes en función de los objetivos que se obtengan y de los cambios que se produzcan en el entorno.

Los principales criterios para seleccionar los ejes o líneas estratégicas son:

- La importancia del eje para el desarrollo de la visión estratégica de la región.
- Su carácter sinérgico. Es decir, que influya en el desarrollo de otros ejes que también se consideren importantes.
- La viabilidad de formar una red con los actores implicados en el desarrollo del eje. La viabilidad se valora por el nivel de aceptación del eje y el compromiso de los actores de colaborar en el mismo.
- La capacidad de gestión de la organización del plan para impulsar las redes, que se relaciona tanto con el nivel de recursos y su capacitación

³⁹ Lo que no significa que haya sido asumido por la sociedad.

como con la complejidad del eje y de los proyectos en que se despliegue.

Una vez definidos los ejes o líneas estratégicas, deben identificarse los actores públicos, institucionales y privados con mayor implicación en el desarrollo de los ejes. Es básica la identificación de los ayuntamientos más implicados debido al impacto de las estrategias municipales o, por defecto, su ausencia en el desarrollo del eje estratégico. Para ello será necesario observar el despliegue territorial del eje, es decir, conocer los territorios que más influyen en la configuración actual y futura del mismo, se refiera éste bien a un sector económico, como por ejemplo los servicios avanzados en telecomunicaciones, bien a un segmento turístico, bien al patrimonio cultural o a una oferta de excelencia educativa, etc.

El conjunto de los actores territoriales y sectoriales del eje estratégico forman su comisión directiva para diseñar el proceso participativo e identificar con claridad los objetivos propios de la línea estratégica y sus proyectos clave y formar las subredes para su gestión.

6.3.2. La configuración de actores sectoriales o territoriales.

En todo el texto he entendido por actores aquellas organizaciones, grupos y, en algún caso especial, personas, con capacidad para facilitar o dificultar, de manera significativa, el desarrollo de una estrategia o de algún proyecto clave.

Un proceso de planificación estratégica regional se diferencia notablemente del de una ciudad justamente por la mayor importancia de los territorios y por el mayor número de actores presentes en la elaboración e impulso de la estrategia, así como por la combinación entre actores sectoriales y territoriales que necesariamente se encontrarán en los órganos directivos de los ejes estratégicos y en los grupos de gestión o impulso de los proyectos clave.

En una línea estratégica de un plan integral, y muy especialmente en las estrategias sectoriales de una región, se acostumbra a incluir un buen número de criterios de actuación para todos los territorios en que se ordena administrativamente. En este caso, la participación de los actores, y muy especialmente los ayuntamientos, es tan importante como en el caso del diseño de proyectos en red, puesto que a ellos corresponde articular integralmente los criterios de actuación de las distintas políticas sectoriales, y hacerlo de una manera específica a sus propias características socioterritoriales.

Por todo ello, las técnicas de negociación relacional y colaborativa, así como la aplicación de las técnicas de mediación en conflictos públicos e institucionales y las metodológicas de formación de redes de actores, adquieren una relevancia aún mayor que en el caso de las ciudades.

El uso de esta tipología de técnicas en función de cada situación, unido al conocimiento en la formulación de contenidos del eje o de los proyectos clave para conseguir los objetivos propios de la creación de las redes de actores:

- a) Mejorar la identificación de los propios intereses de cada uno de los actores y de los proyectos para realizarlos.
- b) Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.
- c) Establecer el consenso, o acuerdo mayoritario, entre los agentes acerca de los objetivos estratégicos sobre los principales proyectos y el despliegue de la estrategia regional.
- d) Incrementar el grado de confianza en la actuación de los otros actores y en especial en las sinergias de la cooperación a partir de los propios intereses.
- e) Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.
- f) Mejorar la autoestima de los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo regional. Se trata de compartir el liderazgo y el éxito en el proceso de gestión del cambio regional.

Alcanzar estos objetivos significa que se ha establecido la configuración de las relaciones de actores en una región, puesto que se han modificado sus relaciones a partir de influir sobre los valores y percepciones de los actores que intervienen en la red.

En definitiva, plantearse la elaboración y gestión estratégica como una opción para desarrollar la gobernanza territorial que hoy necesita el desarrollo humano es una tarea tan necesaria políticamente como apasionante desde la perspectiva profesional.

Referencias Recomendadas:

BIBLIOGRÁFICAS:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Desarrollo Más Allá de la Política* (Washington D.C., BID, 2001)

BERG L. VAN DER. *Metropolitan Organising Capacity* (Aldershot, Asghater, 1997)

BORJA, J. CASTELLS, M, *Local y Global* (Madrid, Taurus, 1998)

CASTELLS, M. *La Era de la Información. Vols 1 y 2* (Madrid, Alianza, 2000 y 2003)

CROZIER, M. "La Posición del Estado ante los otros actores" en *G.A.P.P. n° 2*. Madrid, 1995.

FONT. A. (ccord.) *Planeamiento Urbanístico* (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2003)

KICKERT, W.J.M.Y OTROS. *Managing Complex Networks* (London, Sage, 1993)

NEL·LO, O. *Ciutat de Ciutats* (Barcelona, Ed. Empúries, 2001)

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La gestión Estratégica de las Ciudades: Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global* (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002)

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La Estrategia de las Ciudades: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999)

PRATS, J. (Dir.). *Bolivia: El Desarrollo Posible, las Instituciones Necesarias* (Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003)

PRATS, J. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano" en *Instituciones y Desarrollo n° 10*, Instituto Internacional de Gobernabilidad (2001)

SUBIRATS, J. (Dir.) *Redes, territorios y Gobierno* (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2002)

ZAFRA, M. *El ayuntamiento como gobierno facilitador de consensos* (Barcelona, Fundación Pi i Sunyer, 2003)

ENLACES ELECTRÓNICOS:

www.diba.es/territori/elements.asp

www.igov.org

http://europa.eu.int/comm/regional_policy

Políticas urbanas y la riqueza de las regiones en la era de la globalización

Michael A. Cohen

*Director, The Graduate Program in International Affairs
New School University, New York*



Políticas urbanas y la riqueza de las regiones en la era de la globalización

Michael A. Cohen

*Director, The Graduate Program in International Affairs
New School University, New York*

Introducción

El problema central en la gestión de ciudades y regiones es el desafío a la hora de elegir. Los líderes políticos, los gestores de la ciudad, los empresarios y los activistas comunitarios se encuentran con el mismo problema: cómo identificar y elegir las prioridades estratégicas en un entorno cada vez más complejo. ¿Deberían los alcaldes, por ejemplo, enfocar su administración en invertir en infraestructuras, o mejorar los servicios sociales, o proteger el medio ambiente? ¿O deberían hacer todo esto mientras se ocupan de gestionar el gasto público para mantener el balance fiscal y evitar deudas? Cuando miran el plano de sus ciudades, ¿deberían enfocar más los barrios pobres, o asegurar la alta calidad de los espacios públicos centrales? O deberían ocuparse del problema de gestionar externalidades, asegurando que haya actividad en una área que no genere consecuencias negativas para otra?

Dicho de otra manera, ¿cómo pueden los gestores urbanos establecer prioridades en un mundo de múltiples sectores de responsabilidad pública, múltiples jurisdicciones administrativas, diferencias de espacio, externalidades, y diversas necesidades de los habitantes? Seguramente todos estamos de acuerdo en que la riqueza de una ciudad radica en su diversidad, ofreciendo tanto oportunidades para diferentes tipos de producción y consumo como diferentes formas de expresión cultural y libertad. ¿Cómo formular y explicar un marco para tomar decisiones urbanas que englobe toda la unidad – la ciudad y su contexto, la región – y a la vez estimular el crecimiento de la diversidad?

Quisiera sugerir una analogía: los economistas que trabajan en los países en desarrollo coinciden en general que una de las decisiones más estratégicas en cuanto a la inversión a escala de gobierno es invertir en la educación primaria de niñas. Ellos saben que las niñas que han ido a la escuela tienen menos

hijos y los tienen más tarde. Además tienen más posibilidad de trabajar fuera de casa y ganar un sueldo. Para la economía en total, reducir el crecimiento de la población ayuda a reducir el denominador en el ingreso per cápita y el numerador crece con el incremento del trabajo femenino. Por lo tanto, un PIB es más alto cuando las niñas han tenido una educación. Éste es un dato importante y nos dice mucho sobre las políticas públicas y su estrategia.

Me gustaría plantear una cuestión: ¿qué relaciones causales conocemos en ciudades, que sean igual de fuertes, claras e importantes en términos de sus consecuencias para la calidad de vida de ciudades y regiones? ¿Existen relaciones obvias que deberían servir de guía en la política de decisiones y prioridades urbana y regional? No estoy buscando una solución mágica, sino unas fuertes relaciones analíticas que puedan ayudar a la hora de determinar el orden de las prioridades.

Estas cuestiones son obviamente más complicadas cuando se relacionan en los debates actuales sobre la vulnerabilidad de ciudades y regiones con las fuerzas económicas de la globalización. En todas las partes del mundo, ciudades, regiones y naciones están preocupadas porque sus productos serán vendidos a bajo precio por unos competidores lejanos. La gente en Chicago estaba preocupada de que sus puestos de trabajo se trasladarán a México después del acuerdo económico de la TLC. Ahora vemos que los mejicanos están preocupados porque algunos de éstos van a China. A medida que aumentan los riesgos podemos oír charlas ideológicas sobre las virtudes del comercio libre y la necesidad de reducir las tarifas. Sin embargo, la histórica experiencia de los países europeos y de los EE.UU. demuestra que el crecimiento económico ha sido, en todos los países, cuidadosamente protegido por unas barreras mercantiles. El reciente fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún nos indica que estos conflictos siguen existiendo.

Estas contradicciones entre la experiencia local y los debates de la política global configuran otra dimensión que debemos reconocer a la hora de desarrollar las estrategias urbanas y regionales. Me gustaría apuntar esta mañana que existe una necesidad urgente para los marcos políticos que tienen sentido en el nivel local, en primer lugar, protegiendo los intereses locales y regionales. Esto es esencial, antes de que las economías locales y regionales caigan presas de fuerzas que están fuera de su control.

Es en este contexto, para los objetivos del seminario, me gustaría comentar una observación que recientemente hizo el Premio Nobel Joseph Stiglitz en un encuentro en la Universidad de New School de Nueva York. Estábamos inaugurando un nuevo Programa que se llama Argentina Observatory, un pro-

grama de seminarios y debates que la Universidad hará en colaboración con el gobierno y las instituciones académicas de Buenos Aires. Hablando con el presidente de Argentina, Nestor Kirchner, el profesor Stiglitz enfatizó la prioridad para todo presidente de crear empleo en su país. Teniendo esta obvia importancia, se traduce de manera interesante y provocativa para las ciudades y regiones, el tema de nuestra reunión aquí. También sugiere ser el tema central de múltiples agendas de debate sobre la globalización. Además, como voy a demostrar, este tema se tiene que lanzar dentro del concepto de mercados internos, no tan sólo mercados globales.

Vamos a ver. Todos sabemos que para generar ingresos hace falta empleo. Por otro lado el ingreso es necesario para generar el sobrante para la inversión, sea pública o privada. También es necesario para los impuestos, para ayudar al gasto público que refleja decisiones públicas sobre las necesidades de la infraestructura, servicios sociales y otros usos que se deciden a diferentes niveles de jurisdicción. Esta relación es también fuerte y clara, al igual que la inversión en la educación de las niñas.

Por lo tanto, para abrir las Jornadas esta mañana les propongo que examinemos el tema del empleo como una manera de abrir la compleja problemática de elegir en la política y la estrategia, de establecer un marco para las estrategias urbanas y regionales, políticas y decisiones públicas y privadas. Mi argumento es que el empleo nos obliga a centrarnos en diferentes áreas claves, interrelacionadas entre sí y decisiones que pueden incrementar la productividad de nuestras ciudades, su calidad de vida, la equidad social necesaria para asegurar las políticas democráticas. El enfoque en el empleo también tiene implicaciones para una serie de políticas y programas institucionales a escala urbana y regional. Este enfoque puede ayudar a ciudades y regiones a desarrollar estrategias para encontrar y proteger sus puestos en la volatilidad de la economía global.

Productividad

Voy a empezar con el tema de la productividad. Todos sabemos que desde los mediados de los años 80 más de la mitad del PIB de todos los países proviene de las actividades económicas urbanas. Al mismo tiempo observamos cómo suben los niveles de pobreza en las ciudades, en los países pobres por supuesto, pero también en los ricos. Una gran paradoja de las ciudades tanto de los países ricos como de los pobres es, ¿por qué las ciudades no son más productivas? ¿Cuáles son los impedimentos para la productividad de las actividades económicas urbanas?

En 1991 hice un documento para el Banco Mundial en el que se identifican los cuatro impedimentos más importantes para la productividad urbana⁴⁰. Quiero mencionarlos porque creo que son relevantes aquí en Andalucía, en España, al igual que en otros países.

Deficiencias de infraestructura:

El primer impedimento son las deficiencias de infraestructura. Les pondré tres ejemplos para argumentar este punto:

1. A finales de los años 80 se hizo un proyecto de investigación por parte de un investigador coreano, Kyu Sik Lee, y sus colegas, con la idea de estimar el impacto económico de las deficiencias de infraestructura en ciudades de Nigeria⁴¹. Examinó más de 200 pequeñas y medianas empresas y descubrió que cuando servicios como el del agua, la electricidad, el transporte, la recogida de basura y otros no existen, las compañías tenían que invertir hasta un 35% de su capital fijo bruto para proveer estos servicios. Estudios de este tipo también se realizaron en Jakarta y Bangkok donde la infraestructura existe, pero la respuesta de las compañías fue similar. De hecho, esto significa que las empresas ponían un impuesto a sus ganancias para la infraestructura y ponían muy fuertes impedimentos a su crecimiento y a la generación de nuevos puestos de trabajo. Las deficiencias de infraestructura limitan la creación de puestos de trabajo, crecimiento económico y la productividad de regiones.
2. El segundo problema demuestra que esta experiencia no se limita a los países en desarrollo. Durante los años 90 Chicago y Nueva York sufrieron varios fallos de infraestructura, como averías del sistema de suministro de agua, apagones de luz, incluyendo el reciente de agosto de 2003 que afectó al nordeste de los EE.UU. Estos fallos producen unas pérdidas económicas enormes. De hecho los ataques del 11 de septiembre en sí supusieron una pérdida para la ciudad de Nueva York de 110 millares de millones de dólares en infraestructura, edificios, trabajos y otro tipo de pérdidas económicas. Esta escala de pérdida equivale a borrar Portugal del mapa durante un año⁴².

⁴⁰ Michael A. Cohen, *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, (Washington: The World Bank, 1991).

⁴¹ Kyu Sik Lee, "The Costs of Infrastructure Deficiencies for Manufacturing in Nigerian, Indonesian, and Thai Cities", *Urban Studies*, Vol.36, No.12, pp. 2135-2149, 1999.

⁴² Michael Cohen, "Spiderman, the Twin Towers, and Saskia Sassen", a paper presented in Barcelona, 2002.

3. La tercera dimensión de este tema se demuestra en dos estudios hechos en los años 1990, el Informe del Banco Mundial del 1994 sobre el desarrollo, centrado en la infraestructura⁴³ y el estudio hecho en 1993 sobre la infraestructura de los EE.UU. realizado por la US National Academy of Sciences⁴⁴. Ambos estudios llegaron a la conclusión de que la mayoría de los proyectos de infraestructura son demasiado grandes, caros y que tienen capacidad para proveer servicios que a menudo no se necesitan. De hecho, los proyectos de infraestructura muchas veces reflejan una gran “tendencia a suministrar”, es decir reflejan las preferencias de diseño de los ingenieros que los construyeron, pero a menudo están desconectados del lado de la demanda o de los potenciales usuarios de estos servicios. No debería sorprendernos que estos proyectos a menudo crean servicios que las empresas de servicios públicos no pueden vender. De manera que los proyectos de infraestructuras frecuentemente ponen a las autoridades locales en problemas financieros.

Estos dos ejemplos nos dicen que para las instituciones locales y regionales es prioritario asegurar un eficiente funcionamiento de la infraestructura.

Reglamento

El segundo impedimento de la productividad de las ciudades es un reglamento innecesario. No voy a decir ahora que todos los reglamentos son malos, pues obviamente no es así. Podemos ver la importancia del reglamento que se refiere al medio ambiente, la salud y el uso conflictivo del suelo como ejemplos de un buen reglamento. Pero trabajando en ciudades en diferentes países me he encontrado con casos que me han hecho dudar sobre la situación general de reglamento en otras ciudades. Por ejemplo, mis ex compañeros del Banco Mundial descubrieron que existían 55 pasos para obtener un permiso de obra en Kuala Lumpur, Malasia. Para este proceso hacían falta 3 años y sumando retrasos su coste era equivalente al 3% del PIB de Malasia. En África de Sur, durante el régimen del apartheid los pasos necesarios eran 27. Hoy han sido reducidos a 9, pero eso hace pensar sobre el valor del reglamento y su impacto en la actividad económica y social en la ciudad. No sé, pero tengo entendido que en España obtener un permiso es muy fácil. Si tenemos interés en mejorar la eficiencia de nuestras ciudades, ¿cómo afectan estos reglamentos al paso y coste de la actividad económica? Una herramienta para contestar

⁴³ The World Bank, *Infrastructure for Development*. (Washington: The World Bank, 1994).

⁴⁴ The World Bank, *Infrastructure for Development*. (Washington: The World Bank, 1994).

esta pregunta sería hacer una auditoría reglamentaria – una evaluación de todas las reglas que existen para un sector específico, haciendo la pregunta ¿cuál es el valor añadido del reglamento?

Un informe del Banco Mundial que se publicó la semana pasado en Washington cita el coste económico de un reglamento inadecuado. Es interesante anotar, sin embargo, que el Premio Nóbel Joseph Stiglitz opina que hace falta más reglamento en los países en desarrollo, donde la probabilidad de disfunción de mercado es más alta que en los países desarrollados. Stiglitz, por lo tanto, aboga por más reglamento, si éste va dirigido a estas disfunciones del mercado. Una gran preocupación aquí son los impactos sociales y económicos negativos en los pobres, que muy a menudo sufren los impactos de las disfunciones de mercados en las ciudades, por ejemplo cuando pagan precios más altos por el agua o la comida que los ricos. Este tema hay que tomarlo muy en serio, pues tiene consecuencias directas en la calidad de la vida urbana.

Gobierno local

El tercer impedimento para la productividad es la ineficiencia técnica y financiera del gobierno local. Recuerdo cuando vivía en la municipalidad de Washington D.C. que un año me llegó una factura de agua en mi casa de 20.000 dólares para un mes. Necesité un año para solucionar este asunto. Tenía una casa modesta en el centro de Washington y por supuesto no tenía piscina. O cada vez que tenía que renovar mi permiso de conducir perdía un día de trabajo. Si el lado ciudadano-municipalidad era lento y burocrático, imagínese como eran de lentas otras actividades o trámites ahí. Cuando trabajaba en Madrás, India, descubrí que ahí había 2.000 empleados falsos que trabajaban para la municipalidad. Muchos habían muerto hacía 20 años, pero alguien cobraba sus sueldos. Los que tributaban pagaban varios sueldos a una misma persona.

Si en algunos casos el problema es la corrupción, en otros municipios simplemente se trata de la falta de capacidad técnica y financiera para hacer lo que hay que hacer. En muchos países en desarrollo el “mejor y más brillante” personal municipal se va al gobierno de la nación o al sector privado para hacer carrera. En otras ciudades la falta total de los recursos económicos hace que se aplase continuamente el mantenimiento. Esto tiene un fuerte impacto en el sector de la infraestructura, sobre el que he hablado antes.

Mejorar la gestión de los municipios y su funcionamiento diario tiene que ser la prioridad para todos los líderes locales. Mientras algunas de las limitacio-

nes de municipalidades son impuestas por parte de los gobiernos nacionales y regionales, otras simplemente provienen de una aceptación no cuestionada de procedimientos cuya lógica e importancia original ya no importan. Dicho de otra manera, si no podemos justificar las actuales prácticas municipales en términos de la realidad y desafíos presentes tenemos que considerar su reforma.

Sistemas de financiación locales

El cuarto impedimento es la debilidad de los sistemas de financiación para la inversión local. Si consideramos que la mayor parte de las inversiones urbanas como infraestructura, vivienda o servicios sociales ofrecerán beneficios a muchas generaciones, por lo menos durante 40 años, ¿cómo podemos financiarlos sin que existan unas sanas instituciones locales de financiación? Esta tiene que ser una dimensión crítica de la política urbana en un contexto regional.

Dedicarse a estos cuatro impedimentos para la productividad de las actividades económicas urbanas tiene que ser una prioridad para la política urbana.

Multiplicadores

El segundo tema importante que quiero tocar se basa en el tema de la productividad: ¿cómo ayudamos a los multiplicadores en un marco urbano y regional? Una cosa es hablar de la productividad y otra es realmente crear y apoyar los multiplicadores económicos que pueden mejorar la productividad y la creación de puestos de trabajo.

Uno de los patrones de la toma de decisiones que más preocupan en el mundo es el continuo enfoque en las decisiones individuales por parte de áreas de gobierno. Hay muchos ejemplos de cómo las áreas de infraestructuras planean sus inversiones sin prestar suficiente atención a las necesidades de aquéllos que invierten en la producción industrial o distribución. Cuando trabajaba en el Banco Mundial, siempre decía que los que trabajaban en la tercera planta pensaban que si los pobres hubieran mejorado los servicios de salud no serían pobres, los de la cuarta planta, que eran los de la vivienda, pensaban que si los pobres tuvieran vivienda no serían pobres y por supuesto los de la quinta planta pensaban lo mismo. El problema era que esta gente sólo se veía en la cafetería o en los ascensores, pero pocas veces trabajaban juntos de una manera intersectorial. En realidad, el total era menos que la

suma de sus partes. Estoy seguro que esto no pasa en Andalucía, o en sus ciudades, ¿pero quién sabe?

Me permito sugerirles que todos tenemos que tener más conciencia de que este problema nos afecta cada día en cada institución. Tenemos que aplicar prácticas dentro de las instituciones que presionen a cada área para que sea consciente del trabajo y necesidad de otra área. Por ejemplo, ¿por qué no hacemos que la aprobación del presupuesto de un área dependa de la otra? Así obligaríamos a la primera área que comunique y colabore con la segunda. ¿O por qué no se requiere que las promociones y el ascenso en la carrera de los funcionarios en las instituciones públicas dependa de haber trabajado en más de un área para que la gente pueda aprender sobre toda la institución y no esté aislada en su área? Por supuesto que esta práctica de rotación no garantiza un comportamiento de colaboración, pero hace que tengamos más conciencia del problema.

El segundo acercamiento a los multiplicadores económicos incrementadores es pensar en todos los puntos de una cadena de producción, distribución, uso, basura y posibilidades de reciclar. Si nos centramos en cada punto y estudiamos cómo hacerlo más eficaz podemos aprender sobre las necesidades de los actores individuales e instituciones. Una parte importante de este proceso es comprender las externalidades positivas y negativas que se generan en cada paso. Si son positivas, ¿cómo incrementarlas? Si son negativas, ¿crea el proceso de mitigación oportunidades para nuevos tipos de actividades económicas que puedan dar empleo a la gente?

Este acercamiento en realidad es un esfuerzo para prestar más atención al mercado local o interno en una región o país. Un reciente libro de Jeff Madrick, un conocido economista americano que escribe para el New York Times, "Por qué crecen las economías⁴⁵", mantiene que el proceso de crecimiento económico no es en primer lugar cuestión de comercio y salir hacia fuera, sino de profundizar y construir los mercados locales, internos, para productos y servicios. El desafío es cómo construir instituciones locales que apoyen la producción local, la inversión y el crecimiento. Un buen ejemplo es el de creación de bancos locales en el oeste de los EE.UU. durante la expansión agrícola del país en el siglo XIX. Si los granjeros no hubieran tenido crédito, no hubieran podido comprar las semillas, y sin semillas no hubiera habido cosecha ni ingresos por la recogida de la misma. Pequeños préstamos para la maquinaria agrícola permitieron tener más hectáreas y luego economías de escala. Los negocios de compra, venta y servicio de esta maquinaria se con-

⁴⁵ Jeff Madrick, *Why Economies Grow* (New York: Basic Books, 2002).

virtieron en una función urbana importante en las regiones agrícolas. Esto luego llevó al procesamiento de los productos agrícolas y a nuevas formas de desarrollo agrícola-industrial. Este proceso puso los fundamentos para la prosperidad del medio-oeste americano y de la economía americana en general.

Cuando pensamos en esta historia, hay que recordar que el permiso y apoyo del gobierno a las instituciones financieras del oeste americano fueron una inversión estratégica que llevó al desarrollo de pequeñas ciudades y regiones enteras. ¡Todas estas ciudades que vemos en las películas del oeste eran el resultado de estas decisiones!

Obviamente, el mismo argumento se aplica a la hora de proveer el capital para la pequeña y mediana empresa en ciudades como Sevilla. Facilitar este crecimiento es una buena inversión para el sector público, porque el crecimiento económico generará contribución de impuestos que se pueden utilizar para inversiones o para gastos sociales dirigidos a los menos afortunados en la sociedad. Instrumentos como las ampliaciones de infraestructura, el acelerar los procedimientos para la construcción o permisos para montar nuevos negocios pueden ayudar a incrementar los multiplicadores económicos.

Este argumento también lo mantiene Jane Jacobs en su libro *The Nature of Economies*,⁴⁶ en el que dice que las economías, al igual que los organismos biológicos, crecen durante el proceso de diferenciación. Ella desarrolla la teoría de que las actividades económicas en las ciudades crecen con el desarrollo de nuevos productos y servicios como respuesta a los cambios de las condiciones demográficas, económicas, sociales y medioambientales.

Un interesante ejemplo de este proceso ocurrió en Buenos Aires durante los últimos años de la grave crisis económica. Desesperados para conseguir algún ingreso, miles de personas que viven en barrios pobres o en la periferia, iban cada noche al centro y registraban la basura. La clasificaban y empezaron así una gran industria de reciclaje que no existía antes de la crisis. Lo que empezó como una actividad informal se convirtió en una cosa formal con creación de cooperativas de reciclaje; una de ellas recibió hace poco un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo a través del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Estas actividades, aunque modestas, generaban ingresos y empleo en áreas que necesitaban un estímulo. Entender cómo una cosa afecta a otra es muy

⁴⁶ Jane Jacobs, *The Nature of Economies*, (New York: Modern library, 2000).

importante para hacer elecciones estratégicas. Un avance importante en este entendimiento lo demostró en 1998 un econométrico americano, George Galster, que estudió el impacto de los cambios de tipo de interés en las hipotecas y los préstamos para la reforma de la vivienda en 100 ciudades americanas⁴⁷. Descubrió que el tipo de interés afecta a los esquemas de propiedad y mejora y, por lo tanto, a la calidad residencial. En cambio, la calidad residencial afectaba a las inversiones en infraestructura y servicios sociales, incluidas escuelas públicas locales. La calidad de las escuelas públicas afectaba el rendimiento de los niños en estas escuelas, teniendo como resultado un problema de criminalidad juvenil. Descubrió que había una correlación muy fuerte entre estos factores y les dio el nombre de “causas cumulativas”.

De hecho lo que Galster demostró era que la combinación intersectorial de intervenciones estratégicas tendía a apoyarse la una a la otra y que los resultados eran mejores y más sostenibles. Y lo más importante es que él ubicó estas intervenciones en un lugar concreto. Esto es muy importante, ya que nos ayuda a salir del campo de la teoría y pasar a la práctica, afrontando las personas reales y sus necesidades. Así que, la parte crítica del debate sobre las políticas urbanas tiene que seguir centrándose en la importancia del lugar y en la oportunidad que nos brinda crear “lugares buenos”. El historiador urbano, Thomas Bender, argumentó que el desarrollo urbano:

“se realiza en un lugar, en un contexto espacial específico en el que... los procesos sociales e instituciones se cruzan con las vidas de los ciudadanos más vulnerables. Y es en el lugar donde se acumulan estas cargas sociales a lo largo del tiempo. Tenemos que entender estos lugares y mejorarlos, porque sobre todo **hacer ciudad es hacer lugar**”⁴⁸.

Políticas fiscales para el crecimiento económico

Este argumento cabe también en los debates sobre un marco más amplio de la política fiscal para la promoción y sostenibilidad del crecimiento económico. Me gustaría concluir mi ponencia conectando el tema de empleo con la cuestión de la política fiscal y las limitaciones del marco neoliberal económico.

⁴⁷ George Galster, “An econometric model of urban opportunity structure: cumulative causation among city markets, social problems, and underserved areas”, The Fannie Mae Foundation, Washington, D.C., September 1998.

⁴⁸ Thomas Bender, “Urban History and the Urban Future”, in *Medio Ambiente y Urbanización*, No.55,(Buenos Aires: International Institute for Environment and Development – América Latina, September 2000).

Un debate actual caliente entre los países en desarrollo y las instituciones que defienden el “consenso de Washington”, como el FMI, el Banco Mundial, la OMC y varios donantes, nos demuestran unos puntos de vista muy diferentes. Los cambios marginales entre la vieja y la nueva “ortodoxia”⁴⁹ desaniman a los creadores de política, políticos, activistas y analistas en muchos países en desarrollo. El continuo énfasis del consenso de Washington en la “orientación hacia fuera” parece poner a los países en riesgo continuo a vista de la volatilidad de los mercados mundiales. En este montaje, la ciudad es un “almacén” para el comercio y centro para los mercados financieros. En este sentido, todas las ciudades se animan a aspirar a ser “ciudades globales” en términos de Saskia Sassen, aunque a escalas diferentes⁵⁰. Deberían ser lugares para mercados abiertos y flujos de género y servicios de todos tipos. Sin embargo, poco se ha dicho sobre el riesgo de las ciudades y de su población. La historia de los años 90 ha demostrado que las ciudades también reciben el impacto de los repentinos cambios económicos globales, como los cambios de precios, con un capital y empleo que llega en buenos tiempos y se va en los malos.

Esto contrasta con lo que he dicho esta mañana: que las ciudades y regiones tienen que centrarse más en construir los multiplicadores en sus mercados internos y menos en confiar en comercio externo. Si creemos que más de la mitad del PIB viene de las ciudades, esto nos dice que el futuro económico de los países está muy ligado a sus entornos urbanos. Sin embargo, en el marco neoliberal existen pocas intenciones institucionales para proteger o amortiguar a las ciudades de los shocks externos. Esta orientación política ignora además la ciudad como lugar en el que operan los multiplicadores económicos de los mercados domésticos internos.

En realidad, en términos históricos, la productividad de las actividades urbanas económicas es más importante que nunca. Esta productividad está financiada por ahorros públicos y privados, gasto público y privado, créditos e inversión pública y privada. Niveles más altos de los ingresos urbanos y de productividad son resultado de economías de escala y de locación y no se pueden atribuir a niveles subvencionados del gasto público. Los que creen que el gasto público es el factor clave del crecimiento económico no entienden la importancia de los mercados internos⁵¹. Otros flujos financieros pueden

⁴⁹ Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson, eds., After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, (Washington: Institute for International Economics, March 2003).

⁵⁰ Saskia Sassen, La ciudad global, (Buenos Aires: Eudeba, 1999).

⁵¹ Madrick, op.cit.

ser cuantitativamente mucho más grandes que el gasto público en algunos, no en todos, países en desarrollo. En la mayoría de ciudades, la mayor parte de transacciones financieras no provienen del sector público. Por ejemplo, ningún país, excepto China tiene más de un 15% de la vivienda financiado por los fondos públicos. El gasto público es importante como catalizador de otros flujos, es decir, puede hacer que las inversiones privadas se acumulen. Las ciudades en las que faltan estímulos privados financieros para la actividad económica verán como se secan sus multiplicadores económicos, caso de Buenos Aires durante la crisis de 2002-03.

Este advertimiento implica que **las ciudades necesitan lo que podemos llamar “políticas neokeynesianas”, políticas económicas de expansión que estimulan y sostienen la demanda urbana y por lo tanto la creación de empleo urbano y generación de ingresos.** Tanto gasto público como privado juegan papeles importantes en este proceso. Sostener la continua expansión económica es aun más importante dado el continuo crecimiento demográfico en ciudades. Este consejo se lo tomaron muy bien en el Norte – todos los gobiernos de Europa y América de Norte siguen esta dirección política, gobierne el partido que gobierne en la Casa Blanca. Sin embargo, Joseph Stiglitz destaca que el FMI ofrece consejos contrarios para los países de sur, insistiendo repetidamente en recortar el gasto público para controlar el déficit fiscal como el indicador clave del funcionamiento macroeconómico⁵².

El tema de la política urbana, por lo tanto, es **cómo estimular y sostener los multiplicadores económicos necesarios para generar empleo e ingreso.** Mientras la respuesta tradicional a esta cuestión ha sido financiar la infraestructura urbana, es obvio que la infraestructura es una condición necesaria, pero no suficiente para la actividad económica continua. Como he destacado esta mañana, las estrategias económicas locales para el desarrollo tienen que entrecruzarse, posicionando los incentivos y las condiciones necesarias para crear una capacidad productiva y luego encontrar maneras para distribuir y vender bienes y servicios. El desarrollo económico urbano no se debería entender solamente como inversión, que ocurre muy a menudo, sino como una implicación activa y continua en construir y reforzar los vínculos y mercados. Estos vínculos y mercados se deben construir teniendo en mente un espacio y una ubicación, utilizando la densidad como una condición importante para la interacción económica y social.

⁵² Joseph Stiglitz, “The Lessons of Argentina for Development in Latin America”, in Michael Cohen and Margarita Gutman, ed, *Argentina in Collapse: The Americas Debate*, (Buenos Aires and New York: The New School University, 2002), pp.151-170.

Conclusión

Este análisis nos indica que la manera en que los gestores urbanos tratan el tema central del empleo y crecimiento económico local puede tener un enorme impacto en el estado de bienestar de la población urbana. Si se centran en densificar el tejido económico y social local, los gestores tendrán la oportunidad de tejer un tejido más fuerte y más duradero. Quizás sirva la analogía con la alfombra turca: estas alfombras que cuantos más nudos tienen por metro cuadrado, más dinero valen. Por supuesto que los barrios de alta densidad de París son lo que más valor comercial y económico tienen. Estoy seguro que pueden citarme ejemplos en Sevilla y en España también. Mientras mucho de lo que hemos discutido esta mañana va de economía y políticas urbanas, espero que tejer juntos los diferentes cabos de pensamiento y experiencia supone un alto nivel de habilidad y artesanía.

Globalización, Democracia y Desarrollo: La Revalorización de lo Local

Joan Prats Catalá

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya



Globalización, Democracia y Desarrollo: La Revalorización de lo Local

Joan Prats Catalá

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya

1. La relación compleja entre democracia y desarrollo

Existe una ya larga literatura sobre las relaciones entre desarrollo y democracia. Lipset, uno de los iniciadores del tema llegó a la conclusión optimista de que “cuanto más rico fuera un país en términos económicos mayores probabilidades tendría de sostener un gobierno democrático” pues más se moderarían sus clases altas y bajas y más se ampliarían sus clases medias surgiendo así el suelo socio-económico requerido por una democracia sostenible⁵³. Este argumento coincidía con el sentido común derivable de las experiencias seguidas en Occidente y dió base a las llamadas teorías de la modernización. Pero estas cayeron fuertemente en descrédito durante los años 70 y 80 al ser contradichas tanto por las investigación como por el curso de los acontecimientos. Hannan y Carroll (1981) cruzando datos cuantitativos de diversos países llegan a la conclusión de que el crecimiento económico sirve para mantener e inclusive para reforzar el régimen político, del tipo que sea, que conduce al desarrollo. Y a la misma conclusión llegan Przeworski y Limongi en 1997⁵⁴.

Históricamente, el fuerte crecimiento experimentado por América Latina en tiempos del desarrollo por sustitución de importaciones, no impidió el que gran parte de la región cayera bajo el sistema de O'Donnell llamó autoritarismo burocrático. Este autor remarcó que en América Latina tanto bajos como altos niveles de crecimiento pueden estar asociados con sistemas políticos

⁵³ Lipset, Seymour Martín (1959) “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en *American Political Science Review*, 53:69-105.

⁵⁴ Hannan, M.T. y Carroll, G.R. (1981) “Dinamics of Formal Political Structure: An Event-History Análisis” en *American Sociological Review*, 46: 19-35. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) “Modernization: Theories and Facts” en *World Politics*, 49: (2) 155-183.

autocráticos y que la democracia resulta viable en niveles medios de modernización. Se ratificaba así la vieja verdad de que la política no puede ser comprendida como una mera proyección de la sociedad o como un epifenómeno sociológico y que la senda de la modernización puede pasar por regímenes políticos muy diferentes. Al final son las organizaciones y las instituciones políticas vigentes las que dan significado a las formas sociales y moldean identidades e ideologías⁵⁵.

Pero pese a su pronto descrédito intelectual la teoría de la modernización ha sido constantemente invocada en la práctica para legitimar regímenes autocráticos y situaciones sociales injustificables. De hecho hasta no hace mucho el crecimiento, la democracia y la equidad eran consideradas como metas de desarrollo incompatibles, al menos en los momentos iniciales o de “despegue”. Prevalcía un concepto “duro” del desarrollo, del tipo “sangre, sudor y lágrimas”, que concedía una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital y se inspiraba principalmente en la experiencia de la expansión capitalista clásica y en las experiencias supuestamente exitosas de la industrialización –identificada con desarrollo– en el entonces llamado “segundo mundo” o países del socialismo real. Este desarrollo justificaba así tanto la represión, al menos temporal, de los derechos civiles y políticos como el sacrificio del bienestar de toda una generación, incluidos el mantenimiento o el incremento transitorios de la desigualdad.

Afortunadamente, hoy sabemos que aunque algunas experiencias positivas de desarrollo han respondido efectivamente a este patrón, existen muchas más que lo invocaron y practicaron fracasando estrepitosamente. De hecho no hay correlación causal necesaria, ni a nivel teórico ni empírico o estadístico, entre acumulación de capital, autoritarismo y desigualdad. Es más, la inclusión del capital humano y del capital social como factores determinantes del desarrollo sostenido, así como el descubrimiento de la relevancia de la “eficiencia adaptativa” frente a la mera “eficiencia asignativa”, han producido una revalorización de la equidad y de la democracia como metas e instrumentos del desarrollo a la vez (Banco Mundial, 1997 y 1998; BID, 1999; North, 1991)⁵⁶.

⁵⁵ O'Donnell, Guillermo (1979) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.

⁵⁶ BID, *Reforma Institucional para el Desarrollo*, borrador, División Estado y Sociedad Civil, Washington D.C., 1998. Banco Mundial, *El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial, 1997. Banco Mundial, *Más Allá del Consenso Washington: Las Instituciones Importan*, Washington D.C., Banco Mundial, 1998. North, D.D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

La lucha entre concepciones y estrategias de desarrollo continuará, sin embargo, porque trasciende el debate meramente intelectual. Quienes visualizan el modelo “duro” como el camino a seguir, tenderán obviamente a conceder prioridad a los intereses empresariales para poder ampliar radicalmente la potencia productiva de la nación y advertirán contra todo intento de los “corazones blandos” que conduzca al “error” (especialmente por la vía de incrementar la presión fiscal) de prestar demasiada atención a las preocupaciones distributivas y de equidad en las etapas tempranas del desarrollo.

Como señala Amartya Sen (1996), *“el hecho de que el desarrollo social, por sí solo, no necesariamente puede generar crecimiento económico es totalmente coherente con la posibilidad, actualmente comprobada a través de muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica. El papel de la equidad económica también ha sido objeto de atención en este contexto, en relación con los efectos adversos tanto de la desigualdad del ingreso como de la distribución desigual de la tierra”*⁵⁷.

Del mismo modo está cayendo por su base la creencia fuertemente enraizada y generalizada de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico. Esta creencia se basa en el manejo de experiencias históricas muy limitadas y de información muy selectiva. Cuando se manejan estudios estadísticos sistemáticos que abarcan largas series temporales y un amplio espectro de países, la conclusión es mucho más matizada: no se corrobora la hipótesis de que existe un conflicto general entre derechos políticos y rendimiento económico (Barro y Lee, 1994; Przeworski y Limongi, 1997)⁵⁸. Ese vínculo parece depender de muchas otras circunstancias, y mientras algunos observan una relación ligeramente negativa, otros encuentran una firmemente positiva. Lo que ciertamente no se demuestra a partir de las estadísticas internacionales sobre experiencias de crecimiento es que se justifique un estado de mano dura carente de tolerancia en materia de derechos civiles y políticos. Por lo demás puede pensarse fundadamente que estos derechos se justifican por sí mismos no sólo en la medida en que amplían las capacidades de los individuos para gobernar sus vidas sino también porque como se ha demostrado suficientemente, especialmente a través de los estudios de Sen

⁵⁷ Sen, A., *Reflexiones acerca del Desarrollo a comienzos del Siglo XXI*, paper presentado a la “Development Thinking and Practice Conference”, septiembre 3-5, 1996, Washington D.C., Bid.

⁵⁸ Barro, R. Y Lee, J-W., “Sources of Economic Growth”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, June 1994. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) “Modernization: Theories and Facts” en *World Politics*, 49: (2) 155-183.

sobre las hambrunas, los derechos civiles y políticos actúan como incentivos democráticos protectores de la población contra las consecuencias innecesariamente graves de las catástrofes y calamidades o de los errores políticos.

En conclusión, si la meta/valor final es el desarrollo entendido como simple crecimiento del PIB per capita, la democracia no es una exigencia ineludible del desarrollo, aunque tampoco tiene que ser postergada como derivado político casi necesario de una segunda fase o etapa del desarrollo/crecimiento. Ahora bien, si la meta/valor final no es el crecimiento sino el **desarrollo humano**, la democracia es una exigencia irrenunciable de toda estrategia de desarrollo independientemente del nivel y de las condiciones de partida. Llegados a este punto resulta imprescindible recordar la exposición del concepto de desarrollo humano y su debida diferenciación de la idea de crecimiento tal como se hizo en el capítulo 1, epígrafe 1.3 de este trabajo.

2. El Desarrollo Humano Exige Democracia

La concepción del desarrollo como expansión de la libertad nos lleva a una concepción integral u holística en que las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, etc.) no sólo deben considerarse en su totalidad sino que, además, se interrelacionan e influyen unas con otras. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: las guerras y conflictos violentos, la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos... El problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que en ocasiones procede de la pobreza, en otras de la inexistencia de servicios básicos y en otras de la negación de libertades políticas o de la imposición de restricciones a la participación efectiva en la vida social, política y económica de la comunidad.

En la teoría del desarrollo humano la libertad no sólo es el criterio evaluativo de las instituciones sino también el medio instrumental para su mejoramiento, el cual depende de la agencia humana libre. De este modo, las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Existe una notable relación empírica entre los diferentes tipos de libertades: las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica; los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pue-

den contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales...

De este modo, las libertades políticas concebidas en sentido amplio (incluidos los derechos humanos) son elemento constitutivo del concepto de desarrollo a la vez que medio instrumental para avanzar el mismo. Como señala Sen, tales libertades expresan las oportunidades que tienen los individuos para decidir quien los deben gobernar y con qué principios, y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo)⁵⁹.

Amartya Sen no sólo considera que la democracia es el valor constitutivo e instrumento del desarrollo humano, sino que es también un valor universal⁶⁰. Pero el concepto de democracia que plantea el desarrollo humano es un concepto exigente: "No debemos identificar democracia con gobierno de la mayoría. La democracia plantea exigencias complejas que ciertamente incluyen las elecciones y el respeto por sus resultados, pero que también comprenden el respeto por los "entitlements" legales y la garantía de la libre discusión y la distribución no censurada de noticias y comentarios. Las elecciones pueden ser un mecanismo deficiente si se producen sin que las diferentes partes puedan presentar sus pretensiones y argumentaciones respectivas o sin que el electorado disfrute la libertad para obtener información y considerar el posicionamiento de los protagonistas en contienda. La democracia es un sistema exigente y no sólo una condición mecánica (como la regla mayoritaria) tomada aisladamente"⁶¹. Las exigencias democráticas no se detienen sólo en la institucionalidad formal, sino que plantean también la necesidad de desarrollar unas prácticas inspiradas en valores que contribuyen a sostener y perfeccionar la institucionalidad formal⁶².

Sen distingue tres formas a través de las cuales la democracia contribuye al enriquecimiento de la vida y las libertades de la gente, es decir, al desarrollo humano:

⁵⁹ Amartya Sen (1999), *El Desarrollo como Libertad*, Barcelona: Planeta, p. 57-58.

⁶⁰ Amartya Sen (1999), "Democracy as a Universal Value", en *Journal of Democracy* 10.3, 3-17 también en <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>.

⁶¹ Amartya Sen (1999), "Democracy as a Universal Value", *ob.cit.*, 4-5.

⁶² El tema de la cultura cívica democrática está planteado por Amartya Sen (1999) en *Democracy and Social Justice*, paper, www.worldbank.org.

- (1) primeramente mediante la garantía de la libertad política, pues el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos tiene un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la gente; las restricciones a la participación en la vida política equivalen a la privación de libertad y desarrollo humano y han de considerarse en la medición de éste;
- (2) en segundo lugar, la democracia tiene un importante valor instrumental para conseguir atención política a las demandas de la gente (incluidas sus necesidades y demandas económicas), y
- (3) finalmente, la práctica de la democracia da a los ciudadanos la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades. Incluso la idea de “necesidades”, incluidas las económicas” requiere discusión pública e intercambio de información, puntos de vista y análisis. En este sentido, la democracia tiene importancia “constructiva”, aparte de su valor intrínseco para la vida de los ciudadanos y de su importancia instrumental en las decisiones políticas.

En conclusión el desarrollo humano plantea la necesidad de desarrollar las instituciones democráticas y la gobernabilidad democrática.

3. La inserción positiva de América Latina en la globalización requiere desarrollo institucional

Ninguna región del mundo ha tenido un pasado colonial tan extenso e intenso como el de América Latina: tres siglos que siguen condicionando el presente y el futuro. De entre las experiencias coloniales sólo en América Latina y el Caribe los descubridores y colonizadores desarticularon o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y construyeron nuevas civilizaciones. La institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas, no pueden entenderse sin el legado colonial. A dos siglos ya de independencia todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincrásicos, que por ello mismo no pueden abolirse por Decreto. A lo largo de tres siglos arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrareforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del derecho general sino de la obtención de un privilegio jurídico.

El sistema colonial español ha sido caracterizado como “una red gigantesca de privilegios corporativos e individuales que dependían para su sanción y operatividad final de la legitimidad y autoridad del monarca” (Wiarda: 1998). Cuando se desintegró esta red de clientelismo, patrimonialismo y cuerpos

corporativos interconectados que había procurado cierta cimentación política y social al Imperio y al vasto y casi vacío territorio de América Latina, los padres fundadores de América Latina y Bolívar al frente de ellos encararon un difícil dilema: por un lado, los ideales ilustrados, la lucha por la independencia, el deseo de libertad, el ejemplo norteamericano, todo los llevaba a adoptar la forma de gobierno republicana; por otro, reconocían realistamente las tendencias anárquicas y desintegradoras de sus pueblos. El compromiso a que se llegó consistió en concentrar el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial, en restringir la representación a los propietarios, en restablecer privilegios corporativos especialmente a favor del Ejército y de la Iglesia, y en idear nuevos mecanismos de control para mantener a los de abajo en su sitio (Wiarda: 1998).

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba “estados inoculados”, en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años 30, como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los 70 y se desmonta en los 80, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado “burocrático-autoritario”, por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del estado sufrió de lo que en relación a Brasil Schmitter ha llamado “sobreburocratización estructural” combinado con “infraburocratización de comportamientos”, en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter: 1971; Schneider: 1991).

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los 80 y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso Washington, aunque

han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Algunos indicadores de desarrollo institucional han mejorado tal como hemos tenido ocasión de exponer, pero otros han permanecido estancados. Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de nuestras economías sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y, en último, extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinadamente a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político, ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante el desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias, por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la "globalización informal" representada por todos los tráficó ilícitos. El deterioro ético derivado de la "mercantilización" de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres pueden acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se

supere la confusión y se reestablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste, aunque no es condición suficiente, sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de nuestras todavía incipientes y problemáticas democracias.

Sin desarrollo institucional, casi fatalmente, volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide, sino que plantea, la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos (A. Ferrer: 1998; Bouzas y Ffrench-Davis: 1998). Tampoco puede perderse la perspectiva de que estamos entrando en un tiempo histórico nuevo dominado por la economía de la información o "sin peso" y por profundos procesos de transformación cultural y social, que exigen respuestas políticas e institucionales que sólo comenzamos a barruntar y que habrá que ir explorando, por ejemplo en la línea sugerida por los pensadores y políticos de la tercera vía (Castells: 1998; Giddens: 1999). Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales, a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su, por lo demás, exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales y, en especial, de las capacidades reguladoras de los estados; sin duda el signo más distintivo de la clase de estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo (Lahera: 1999). Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y hacer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización, sino de nuestra propia incapacidad de poner en pié proyectos nacionales de desarrollo humano, que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social, para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

4. Globalización, transformaciones de la gobernanza y crisis de legitimidad democrática

La globalización hace referencia al proceso de integración creciente de las sociedades y las economías, no sólo en términos de bienes, servicios y flujos financieros, sino también de ideas, normas, información y personas. La globalización contemporánea es más rápida, intensa y barata que cualquiera de los procesos de internacionalización que la han precedido. Las redes mundiales en expansión en las que se mueven los capitales, las ideas, las informaciones, los conocimientos, los tráficó ilegales, las actividades criminales, las pandemias, la lluvia ácida o el CO₂, conforman un tejido cada vez más denso de interdependencias. La vida, no sólo de las empresas, sino de los pueblos y de la gente, resulta cada vez más afectada: hoy el trabajo, el bienestar, la paz, la seguridad, las comunicaciones, la sostenibilidad y, en general, las expectativas de vida de las personas, dependen cada vez más de procesos económicos, sociales, políticos y culturales, que sólo de manera muy limitada están bajo el control de los estados.

El tipo de cohesión social, conseguido históricamente mediante el poder regulador de los estados democráticos de derecho, hoy resulta imposible si algunos poderes reguladores clave no se transfieren desde el estado nacional hacia unidades que alcancen y se pongan al mismo nivel que la economía transnacional. Ahora bien, como el conglomerado diverso (de estados, organismos multilaterales, empresas transnacionales y, ocasionalmente, ongs de ámbito global) que hoy ejerce el poder regulador a nivel global no responde ante los pueblos, se origina inevitablemente un déficit de legitimación democrática de las regulaciones globales.

La globalización ha puesto en cuestión la constelación nacional que había surgido trabajosamente de la Paz de Westfalia. El estado territorial, la nación y la economía circunscritos y autodeterminados dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático, ya no existen más como ideal creíble. Si el estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal (el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional.

Consideramos importante destacar tres procesos interrelacionados producidos por la globalización que están en la base de las transformaciones de la gobernabilidad de nuestro tiempo:

- (1) El primero acontece en el interior del estado y se expresa en el fenómeno universalizado de la devolución o descentralización. Los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos específicos del desarrollo se dan también hoy y preponderantemente (como tendremos oportunidad de desarrollar después, al referirnos a las funciones de las administraciones públicas en la competitividad económica) en el espacio metropolitano y regional. La movilización de energías colectivas a este nivel se consigue mediante la construcción de espacios públicos democráticos, regionales o metropolitanos, que acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del estado nación y a nivel global.
- (2) El segundo se refiere a la globalización de las regulaciones de la economía global, es decir, de las normas, estándares, principios y reglas que gobiernan la producción y el comercio global, así como los mecanismos de coerción previstos para garantizar su cumplimiento, los cuales enmarcan después, cuando no determinan directamente, muchas de las regulaciones económicas que “cantarán” los Parlamentos nacionales. Estas regulaciones resultan de un proceso deliberativo plasmado en acuerdos entre actores colectivos, los cuales no pueden tener la legitimidad procedente de una sociedad civil constituida políticamente. El déficit democrático de las regulaciones transnacionales brinda la oportunidad de que las organizaciones no gubernamentales se vayan filtrando en el proceso deliberativo y obtengan ocasionalmente éxitos importantes. Surge así cada vez, con más fuerza, la idea de una sociedad civil global a construir sobre el suelo firme de unos derechos de humanidad globales efectivamente garantizados.
- (3) El tercero se refiere a la repercusión de la globalización sobre el sustrato cultural/nacional de la sociedad civil, forjado desde el proyecto de **un** estado nacional. La revalorización de lo local y lo singular, la incapacidad del estado nacional para integrar los ideales de progreso en la forja de una sola identidad nacional, los flujos migratorios y las solidaridades comunitarias de origen, están liquidando la nación cultural única como el sustrato histórico-social de la solidaridad civil. Los estados desarrollados se están haciendo todos multiculturales o plurinacionales y plantean la necesidad, históricamente nueva, de construir una ciudadanía multicultural o plurinacional.

Todo lo anterior no significa, en absoluto, desconocer la importancia central que va a seguir desempeñando el estado-nación en la gobernabilidad de nuestro tiempo. Contrariamente, el estado nación va a seguir siendo la arena

política y el recurso indispensable y más potente de que hoy disponemos para favorecer positivamente las transformaciones antes indicadas. Aunque los estados nacionales van a perder necesariamente poderes en favor de entidades subestatales y supranacionales, y sus tareas y funciones se están transformando de hecho; ello no implica en absoluto pérdida de relevancia ni de centralidad política. El estado democrático de derecho sigue siendo la instancia decisiva, pero su papel cambia: deberá renunciar a ser el “solucionador omnipotente de todos los problemas”, delegando “hacia arriba” (al nivel internacional, a organizaciones multilaterales y supranacionales), de modo que la arquitectura de la gobernabilidad global vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes; simultáneamente, los actores locales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al estado. Están surgiendo los contornos de una sociedad red, en la que el estado nacional cumple funciones de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera, y en la que también las instituciones no estatales y las empresas han de asumir responsabilidades por el desarrollo.

A los estados les va a corresponder cada vez más un papel de “gestor de las interdependencias” entre desafíos, actores y estrategias, situados a lo largo del eje local-global. Esto exige grandes capacidades de seguimiento, jurisdicción y coordinación internacional, así como de comunicación, y una gran disposición a aprender que trascienda las fronteras. La política va a tener lugar en estructuras horizontales y verticales cada vez más fuertes: estructuras en redes dentro de las sociedades están adquiriendo cada vez más importancia; la conducción jerárquica dentro de una instancia política se convierte en excepción; sistemas de soberanía compartida perforan la soberanía nacional; una estructura multinivel de la arquitectura de la gobernabilidad global, en la que actúa una pluralidad de actores privados y públicos, se superpone al sistema internacional del mundo de los Estados. La transformación de la política en esa dirección está en marcha, desde hace tiempo, debido al proceso de globalización.

La globalización está produciendo, en efecto, que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad. Los Ministerios de Asuntos Exteriores pierden su monopolio tradicional sobre la acción exterior del estado; los Presidentes se involucran cada vez más en política exterior y de hecho la dirigen; los Ministros de línea desarrollan sus propias redes internacionales; numerosos agentes descentralizados o no gubernamentales hacen lo propio. En este contexto, se hace necesario, en primer lugar, replantear el papel, la capacidad institucional y la organización de los Ministerios de Asuntos Exteriores. El primer riesgo a conjurar es la fragmentación de la acción externa del

estado, dada la inevitabilidad del incremento del número de actores internos participantes en la misma. Para ello es necesario mejorar drásticamente la coordinación interna de la acción exterior. La experiencia internacional aconseja establecer o fortalecer mecanismos eficaces de coordinación que pueden responder a muy diversos modelos.

A estos efectos, quizás lo más urgente es crear o fortalecer la capacidad central necesaria para gestionar las interconexiones políticas que resultan de la globalización. Entre otras cosas, se ha de poder proveer a los responsables de las distintas políticas sectoriales de una percepción fundada de las ramificaciones internas e internacionales de sus decisiones sectoriales. Para ello deberá adoptarse una visión estratégica y a largo plazo de los intereses y prioridades exteriores, centrándose sólo en el seguimiento y apoyo de las políticas directamente referidas a los mismos. El que este rol de coordinación sea jugado por los Ministerios de Asuntos Exteriores mediante una red que los vincule con la Presidencia y los Ministerios de Economía, Hacienda e Interior al menos, o que, alternativamente, sea asumido por una unidad situada en la Presidencia, resulta ya un tema debatible que deberá resolverse pragmáticamente en cada caso. Tampoco aquí hay modelo indiscutible.

La disminución de soberanía que la globalización conlleva puede ser compensada con la oportunidad que la misma abre para influir en los demás países y en el orden global resultante. Pero para lograr esta influencia hace falta superar la mera presencia y conseguir representación e involucramiento regular en las deliberaciones internacionales. Ahora bien, como los estados no pueden pretender involucrarse eficazmente en todo y a la vez, deberán por ello desarrollar la capacidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas. Sobre esta base podrán definir fundadamente los ejes de su participación en los foros internacionales, partiendo de una mejor concepción los intereses nacionales en relación a determinados eventos internacionales. Cuando no se tiene fuerza suficiente, ganar influencia pasa por la credibilidad internacional y ésta sólo se consigue con consistencia política y coherencia interna.

La credibilidad e influencia internacional se acrecienta cuando los demás estados perciben que un gobierno sabe lo que dice y tiene voluntad y autoridad de cumplir lo que promete. La habilidad de un gobierno para fundamentar sus compromisos en base a un cuerpo de principios y prioridades nacionales, puede también ayudar a mejorar su credibilidad internacional y a la construcción de los consensos internos para aplicar los compromisos. Todo ello exige la capacidad de desarrollar un marco de referencia para la acción exterior que, al menos, defina o garantice:

- Los objetivos de la política y la acción exterior en cada uno de los foros;
- Las competencias y limitaciones de las instituciones y procesos involucrados;
- Los medios a través de los que el Gobierno nacional participará e influirá en las decisiones internacionales;
- La gestión de las relaciones continuas entre los actores internos clave y en especial del flujo de información y de los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos (especialmente entre los Ministros y la unidad central de coordinación);
- La consistencia con los objetivos y políticas nacionales afectadas; la compatibilidad constitucional y legal.

La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que están viviendo los mismos problemas. La emergencia progresiva de redes y de organizaciones facilitadoras de las mismas permite multiplicar los contactos, compartir experiencias y fortalecer el proceso de aprendizaje. La globalización significa también que los gobiernos podrán apoyarse en la experiencia de otros países para formular e implementar sus propias políticas. Esto no tiene nada que ver con copiar o importar. Exige el desarrollo de una capacidad política y gerencial ajena a la función pública tradicional, la cual, a juicio de algunos autores, constituye un rasgo destacado de la competitividad nacional.

Todo ello nos lleva a una última y obvia exigencia de la globalización: la redefinición de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos de los líderes políticos y de la función pública. Las habilidades lingüísticas, la sensibilidad multicultural, la capacidad de construcción y manejo de redes; la visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto, y, quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, resultan aspectos críticos de la reinención del liderazgo político y de la función pública que requiere nuestro tiempo.

5. Democratizar la globalización desafío de nuestro tiempo

La década de los 90 registró el auge y la crisis de la agenda neoliberal. Comenzó con grandes promesas correspondientes a una supuesta nueva era marcada por el fin de la guerra fría que permitiría disfrutar los entonces llamados dividendos de la paz. Se creyó que el mundo anterior marcado por las fracturas ideológicas iba a integrarse por la expansión de los mercados y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Hasta se habló del fin de la

historia y se registró una tercera oleada sin precedentes de “democratizaciones”. En América del Norte y en Europa Occidental se registró una prosperidad inimaginada basada, no obstante, en modelos de consumo dudosamente sostenibles. China e India, los dos países en desarrollo más grandes del mundo, también avanzaron considerablemente. En otros países en desarrollo también se consiguieron avances importantes en el plano de las libertades políticas y del desarrollo humano. Pero el reverso de la balanza ha sido demasiado grande y ha generado desafíos y conflictos que han provocado la crisis del sistema de gobernanza internacional, costosamente construido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Las expectativas de progreso esperadas de la globalización y la revolución tecnológica se han visto dramáticamente frustradas. La epidemia del SIDA es la peor de la historia de la humanidad. La República Popular de Corea ha registrado una de las peores hambrunas de la historia. Se han registrado conflictos graves en más de 50 países, con un número de víctimas sin precedentes en la población civil, especialmente mujeres y niños. La inestabilidad de los mercados financieros ha impuesto costos a los países más vulnerables superiores, en ocasiones, a los peores desastres naturales. Éstos se multiplican, sin que las evidencias, cada vez mayores de su relación con el cambio climático y de éste con los modos no sostenibles de producción y consumo, consiga alterar la anestesia moral, principalmente de los Estados Unidos y otros países desarrollados. Las desigualdades económicas y sociales se han incrementado. La calidad de vida se ha deteriorado sensiblemente en algunas zonas del planeta y muy especialmente en el continente africano y en algunos países árabes.

Desde el punto de vista económico y político, nunca ha sido tan grande la frustración de los países en desarrollo ante la desigual distribución del poder. Las reglas del comercio internacional no han impedido los abusos proteccionistas de las medidas antidumping adoptadas por los países industrializados y actúan sistemáticamente contra los productores de los países en desarrollo, especialmente en los productos textiles y agrícolas. Los aranceles que aplican los países industrializados a las importaciones de los países en desarrollo son, en promedio, cuatro veces superiores a los que aplican a las importaciones de otros países industrializados. Además, los países industrializados pagan más de 1.000 millones de dólares por día en subsidios agrícolas internos –más de seis veces más de lo que gastan en la asistencia oficial para el desarrollo que prestan a los países en desarrollo (PNUD, Informe 2002). Las grandes compañías transnacionales se han convertido en actores estratégicos de la gobernabilidad global, sin que ello vaya acompañado de un sistema de responsabilización social y política que impida comportamientos abusivos. Se ha generado un gran desorden global que ha posibilitado que florezcan gran-

des redes de tráficos ilegales con conexiones cada vez más intensas con muchos estados, especialmente los más débiles, por las que circulan toda clase de abyecciones (personas, armas, drogas, servicios criminales, terrorismo...). Nunca el mundo tuvo sensación de vivir bajo tantos riesgos fuera del control de los gobiernos. La demanda de seguridad se hace tan inevitable como fácilmente manipulable por los enemigos de la libertad. Muchos se preguntan si la democracia será viable frente a esta globalización desembrada.

El 11 de septiembre de 2001 marcó el fin de las ilusiones neoliberales. De pronto se hicieron evidentes las graves tensiones y riesgos generados a lo largo de los 90. En un primer momento se creyó que la tragedia compartida uniría al mundo. A este movimiento responde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo del 2002, que permitió invertir la tendencia posterior a la guerra fría de disminución de la ayuda prestada a los países en desarrollo. En el mismo sentido, en la conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Doha unos meses antes se llegó a un acuerdo que reactivó las negociaciones comerciales multilaterales superando el punto muerto en que había concluido la reunión ministerial de Seattle. Pero las dificultades de desarrollo e implementación con que se enfrentan estos acuerdos, unidos a otros datos y, muy especialmente, a la gravísima situación de tensión en Oriente Medio y la escalada del terrorismo, amenazan con nuevas fracturas nivel mundial. Los Estados Unidos como gran potencia hegemónica están viviendo una tentación de generación de gobernabilidad desde un unilateralismo hegemónico que subordina a las estructuras multilaterales.

Frente a la ingobernabilidad global y a sus intentos de reducción unilateral, se producen movimientos sociales cada vez más importantes tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Aunque se trate de movimientos y protestas que obedecen a planteamientos muy diversos, conjuntamente considerados, van configurando nuevos actores en un orden internacional naciente e incierto. Como ha señalado Czempiel, el mundo todavía no es ninguna sociedad mundial pero ya no es tampoco sólo un mundo de Estados. Para la mayoría de las chancillerías y para los autores "realistas" el montón variopinto de ONGs es un factor de interferencia molesto y ruidoso pero finalmente impotente. Pero, por otro lado, hay toda una corriente que ve en la acción de las ONGs el fermento de una sociedad global y el factor principal de renovación de la política mundial. Habermas, por ejemplo, esperó una reestructuración democrática del mundo proveniente no de los Estados sino de movimientos ciudadanos en todo el mundo. Como señala Messner, un nuevo orden mundial no surgirá de una ongización de la política mundial, sino mediante una legitimación y civilización de las relaciones internacio-

nales conducidas por los Estados, aunque las ONGs son una fuerza motriz y de cambio innegable porque contraponen a la globalización desde arriba una globalización desde abajo, que incluye el desarrollo de una ética mundial que fundamenta una ciudadanía y una gobernabilidad mundial.

El mundo se muestra cada vez más como un hábitat colectivo de los humanos que impone regulaciones obligatorias para todos, que deberían estar orientadas a los derechos humanos y a la justicia y no a los intereses generales del hegemon o de sus adláteres. Hasta ahora, sin embargo, las instituciones políticas, jurídicas y morales de las sociedades siguen ancladas en la época de los “estados-nación”, de manera que todavía no se consigue disponer de los espacios adecuados para albergar los procesos dinámicos de la globalización. Como ha señalado Richar Falk, hasta ahora hemos considerado primordialmente la globalización de los mercados y siendo la globalización un proceso mucho más que económico, el desafío fundamental se encuentra, sin embargo, en cambiar hacia una globalización orientada a la gente.

Las propuestas para asegurar la gobernabilidad de la globalización son muy diversas. En primer lugar, existe un pequeño grupo que piensa en agrandar a nivel mundial el Estado-nación. En segundo lugar, una pluralidad amplia de autores ven en la ONU reformada el actor protagónico de la inserción en la globalización. En tercer lugar, muchos representantes de la escuela realista perciben que la conducción política de los desafíos globales sólo es posible desde el poder hegemónico de los Estados Unidos y un grupo variable de aliados subordinados. Finalmente, un grupo creciente de autores considera necesario un proyecto de gobernabilidad global cooperativa para la conformación e inserción institucional de la globalización, a fin de manejar interdependencias complejas y soberanías compartidas en un mundo cada vez más intensamente interconectado. Actualmente la gobernabilidad de superpotencia está prevalenciando sobre la gobernabilidad global cooperativa. Como señala Messner, estamos más ante un nuevo desorden que ante un nuevo orden mundial internacional basado en la cooperación y en el derecho. ¿Pax Americana o Estado de Derecho Internacional? Rezaba el título de un seminario reciente organizado por la Fundación Ebert. El hecho de que la Administración Bush se aparte decididamente del multilateralismo y se vuelva hacia una política hegemónica unilateralista, el replanteamiento de las relaciones euro-americanas, la tendencia al desmontaje del sistema de las UN y la inseguridad sobre el futuro papel de Rusia y de China, caracterizan las graves tendencias de la política mundial a comienzos de siglo.

No se trata sólo, pues, de democratizar las instituciones multilaterales, las cuales adolecen obviamente de un claro déficit de legitimidad democrática

que es necesario llenar mediante el reconocimiento creciente del rol de las ONGs y mediante reformas internas que procuren mayor simetría a la presencia de los Estados. Este aspecto ha sido tratado valiente y satisfactoriamente en el capítulo 5 del informe del PNUD del año 2002. Esta democratización tendría un sentido muy limitado y hasta contradictorio si triunfa el proyecto de gobernabilidad global desde el unilateralismo hegemónico, que sólo aceptaría un multilateralismo subordinado. La gran cuestión está en saber si podemos contribuir a la construcción de una gobernabilidad global cooperativa, que incorporaría con plena sentido el tema de la democratización, la cual, siguiendo a Messner, se expresaría en una nueva arquitectura institucional caracterizada por:

- (1) Una arquitectura policéntrica fruto del convencimiento de que cualquier intento que ignore el policentrismo del mundo global está condenado al fracaso. Esto concierne directamente a la relación transatlántica. Hoy los Estados Unidos se orientan cada vez más a un “unilateralismo global” y al concepto del “hegemón benevolente” “actuando como si el mundo fuera unipolar”, tal como señala Huntington. Esto coincide hasta ahora con la incapacidad de la UE y de otros actores políticos para colocar al lado de Estados Unidos un poder comparable y tomar iniciativas de política mundial.
- (2) La gobernabilidad global depende de diversas formas y planos internacionales de coordinación, cooperación y toma de decisión colectiva. Las organizaciones internacionales se hacen cargo de esa función coordinadora y colaboran en la formación de puntos de vista globales. Los regímenes traducen la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias. De los retazos de iniciativas sectoriales pueden desarrollarse progresivamente un tapiz de estructuras de cooperación.
- (3) La gobernabilidad global no se restringe, pues, a más multilateralismo en el plano global. Muchos problemas requieren respuestas políticas en diferentes esferas de acción, a lo largo del nuevo eje de gobernabilidad local-global.
- (4) La gobernabilidad global convierte la percepción tradicional de la soberanía en una reliquia anacrónica de un mundo de estados que ya no existe más. El imperativo de la cooperación exige renuncias a la soberanía que los efectos de la globalización ya habían impuesto. Para ser capaces de cooperar, también las grandes potencias deben conformarse con “soberanías divididas” que –como los muestra la Unión Europea– pueden originar no una pérdida, sino una ganancia de capacidad de acción y solución de problemas y mayor peso político mundial.

- (5) La gobernabilidad global exige una reforma institucional en profundidad del aparato estatal porque todas las esferas de la política –también la política interna que se ocupa de la seguridad nacional, la política de inmigración y de asilo- están insertas en contextos globales. Es necesario reunir competencias normativas sectoriales aisladas en redes normativas eficientes, pero también reorientar las esferas de las políticas de cada estado hacia una mayor coordinación.
- (6) La gobernabilidad global no es, por lo tanto, un proyecto en el que sólo participan los gobiernos y las organizaciones internacionales. En muchos casos se requiere la colaboración de actores privados. La política tiene crecientemente lugar en estructuras en red horizontales y verticales. En muchas políticas específicas las ONGs tienen una función consultora, correctiva y de participación irremplazable.
- (7) Finalmente, la gobernabilidad global cooperativa tiene como condición lo que Kant pedía ya en sus primeros tres artículos cruciales sobre la paz perpetua: primero, una paz garantizada a largo plazo sólo puede surgir en y entre estados constitucionales; segundo, la política mundial ciertamente no necesita ningún estado mundial rector, sino la fuerza reguladora de un derecho de gentes obligatorio; tercero, la naciente sociedad mundial debe construirse sobre una “constitución cosmopolita” con “derechos cosmopolitas”, es decir, sobre el fundamento común de los derechos humanos universales.

6. Desarrollo local neoliberal versus desarrollo humano local

Desde el paradigma del desarrollo humano, que es el que explícitamente adoptamos, avanzar la ciudadanía equivale a construir o fortalecer la sociedad civil, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. En esta parte del trabajo nos proponemos razonar que las tareas de la gobernabilidad democrática contempladas desde el desarrollo humano (1) se plasman en una agenda reformista que, aunque parcialmente coincidente, se contrapone a la agenda neoliberal aún prevalente y (2) que el desarrollo humano supone y exige estrategias de gobernabilidad y desarrollo local.

Hoy, universalizar la ciudadanía, producir desarrollo humano, demanda más que nunca de una concepción renovada de la política y de las políticas públicas, que tome en cuenta la dimensión local, nacional, supranacional y global de los diversos espacios públicos en que va a manifestarse la ciudadanía republicana, es decir, la voluntad humana de controlar el propio destino a través de la autolegislación.

El paradigma del desarrollo humano concibe el desarrollo como libertad (Sen, 2000), pero no estamos hablando del mismo desarrollo ni de la misma libertad del proyecto neoliberal. Tampoco de la misma ciudadanía ni de las mismas políticas de desarrollo.

Para los neoliberales, el desarrollo responde a una concepción utilitarista. Cuanto mayores son las utilidades agregadas recibidas por los ciudadanos mayor es el nivel de desarrollo alcanzado. El paradigma del desarrollo humano se basa, en cambio, en una concepción personalista: el desarrollo debe evaluarse en función de las capacidades, oportunidades y seguridades básicas puestas a disposición de las personas para que éstas puedan llevar a cabo el modo de vida que consideren valioso o digno de ser vivido. Hay una diferencia axiológica profunda: una vida digna de ser vivida no es lo mismo que una vida orientada a la riqueza, al consumo o al poder; ni una sociedad digna de vivir en ella puede confundirse tampoco con la sociedad del tanto tienes tanto vales (para una exposición sintética y clara de la diferencia entre la concepción utilitarista del desarrollo y la concepción del desarrollo humano, vid. Oriol Prats, 1999).

Para los neoliberales también son fundamentales las libertades personales y la constitución política y el sistema institucional que las define y garantiza. Pero las instituciones y la política de la libertad de los neoliberales se agota en la autonomía privada. Sus instituciones de la libertad se centran en garantizar los derechos de propiedad y los intercambios libres. La gran tarea del Estado es la de asegurar el sistema legal y las capacidades institucionales necesarias para ello. La construcción de una nación de ciudadanos es inseparable, para ellos, de la universalización del mercado dentro de las fronteras nacionales. La expresión fundamental de la libertad son las libertades económicas, a las que se subordinan incluso teóricamente las libertades políticas (recuérdese la expresión de Hayeck de que la concesión del derecho de voto a los esclavos no hacía de éstos hombres libres, cosa que sí sucedía con el decreto de manumisión de contenido básicamente económico). La desregulación es siempre preferible porque las regulaciones estatales, más que superar los fallos del mercado, expresan fallos del estado que reducen el desempeño de los mercados (al asumir que el proceso político resulta inevitablemente más deficiente que el de los mercados por incompletos e imperfectos que éstos resulten). Las políticas sociales deben ser focalizadas a los que no pueden valerse por sí mismos o a las víctimas del infortunio. La justicia social les parece la coartada de los grupos de interés capturadores de rentas. La redistribución debe quedar excluida del alcance de las regulaciones estatales. La política debe ser contemplada como una actividad subordinada y sospechosa. Las políticas nacionales de globalización deben

quedar reducidas a la consecución de mejores condiciones de competitividad. La globalización es bien venida pero debe ser autorregulada por los actores de los mercados globales y cuando la regulación se hace inevitable nunca debe ser el resultado de un proceso político expresivo de una comunidad o ciudadanía global. Si la Sra. Thatcher ya señalaba que no conocía nada llamado "la sociedad", tampoco se reconoce ninguna política, sociedad o ciudadanía global: sólo hay individuos u organizaciones persiguiendo objetivos egoístas o altruistas en ejercicio de su libertad bajo la ley. En definitiva, hay legalidad pero no hay humanidad.

El paradigma del desarrollo humano reconoce la fuerza histórica liberadora representada por la construcción de los mercados nacionales y la indispensabilidad del sistema institucional que garantiza la eficiencia de los mismos. Hay una zona de coincidencia con los neoliberales representada por el legado histórico del llamado estado liberal de derecho. Pero hay una diferencia radical, captada en la frase "sí a una economía de mercado, no a una sociedad de mercado", pues el desarrollo humano se basa en un concepto diferente de persona y de libertad que implica el espacio público democrático, es decir, la generación de una comunidad política capaz de resolver las tensiones y desigualdades fraccionadoras derivadas incluso de los mercados eficientes.

Desde el desarrollo humano el concepto de persona y de libertad del neoliberalismo resulta muy recortada normativa y valorativamente. Las libertades necesarias para la autonomía privada y el funcionamiento de los mercados no implican necesariamente el respeto debido a la dignidad de la persona humana. El ciudadano de los neoliberales no tiene, si no quiere, por qué interesarse por el otro, no está dotado de un sentido moral de los deberes sociales, su moral se agota en la filantropía o la compasión entendidas como virtudes/liberalidades personales y no como deberes sociales fundantes del orden social legítimo. De ahí el rechazo neoliberal ya comentado de la configuración de una ciudadanía social o derechos sociales universales y de su idea raíz de la justicia social.

El paradigma del desarrollo humano opone al neoliberalismo el concepto de una persona moral, que mediante su inteligencia une su voluntad a la realización de los intereses de todos, convirtiéndose en ciudadano de una república en la que participa en igualdad de derechos en la actividad de darse leyes a sí mismo (Habermas, 2000). Frente a la reducción neoliberal de la libertad a la autonomía privada y del Estado al policía de las libertades/autonomía, el desarrollo humano añade la idea republicana de autolegislación, según la cual la autonomía privada y la autonomía política se presuponen recíproca-

mente. El desarrollo humano se basa en la convicción intelectual y moral de que los ciudadanos sólo son libres y dignos cuando pueden considerarse a la vez los receptores del derecho y sus autores. El derecho debe respetar la autonomía personal y las libertades económicas, pero debe atender también los fallos del mercado y asegurar la solidaridad, equidad o justicia social a la que inevitablemente tiende toda sociedad libre mediante el ejercicio de la política y las instituciones del espacio público. Esto supone reivindicar no sólo la necesidad sino el valor de la política democrática.

7. La globalización revaloriza el desarrollo humano local

Frente a ciertos prejuicios iniciales que consideraron que la transición a la sociedad info/global determinaría una pérdida de peso de las ciudades, la evidencia actual es que la “era informacional y global” significa más comunicación, más información, más conocimiento, mayor densidad e intensidad en las relaciones humanas y, precisamente por ello, más ciudad.

La globalización y la localización son las dos grandes fuerzas del desarrollo en el siglo XXI. La globalización se asienta en un sistema red cuyos puntos nodales son las ciudades. Las ciudades pueden ser las locomotoras del desarrollo nacional y arrastran al conjunto de la economía sólo si son capaces de crear un clima adecuado para los negocios con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general; y especialmente si se esfuerzan en buscar la colaboración entre el sector público y privado y las asociaciones y grupos comunitarios (J.M. Pascual). El factor crítico para el buen gobierno de la ciudad es la capacidad para gestionar estas redes de actores.

La globalización no sólo nace en las ciudades sino que se asienta en las mismas, consistiendo fundamentalmente en las redes por las que circulan flujos entre ciudades. Ello es así porque: (1) la población mundial se concentra crecientemente en ciudades, (2) la interdependencia territorial se produce entre ciudades, (3) las ciudades son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural, (4) la economía del conocimiento requiere de entornos urbanos, (5) la sociedad del conocimiento se estructura en ciudades educadoras, (6) los problemas globales requieren respuestas urbanas, (7) los desafíos de la democracia son en gran parte desafíos urbanos.

Pero la globalización, al reestructurar el territorio, ha cambiado el concepto de ciudad. La ciudad hoy desborda la realidad concreta de un territorio y una población sobre la que ejerce jurisdicción, una administración municipal urbana. La ciudad incluye y desborda el concepto de municipio.

Hasta el desarrollo de las ciudades industriales a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la aglomeración urbana se localizó en el interior de los límites de los municipios de modo que la gestión de la ciudad correspondía a la administración municipal. Con la industrialización, la aglomeración urbana desbordó los límites municipales, se hizo polimunicipal. El crecimiento plurimunicipal de una misma urbanización puso sobre la mesa o bien la extensión de los límites territoriales del municipio central o la creación de áreas metropolitanas. La primera forma predominó durante la segunda mitad del XIX y la configuración de gobiernos metropolitanos durante todo el XX y especialmente en los años 70 y 80. Razones de la pérdida de relevancia de los gobiernos metropolitanos.

Hacia finales de los 90, la tendencia en política metropolitana en Europa era dotar al área metropolitana de una estrategia territorial más que de una planificación territorial o urbanística clásica. La estrategia se define en función de los grandes retos dinámicos y opciones de desarrollo integral, económico, social, cultural y territorial, y tiende a equilibrar o coordinar los intereses de los diferentes actores públicos y privados que actúan en el territorio.

Gestionar una ciudad o una realidad metropolitana significa considerar muchos ámbitos territoriales, de tal modo que resulta imposible definir una delimitación precisa de las ciudades entendidas como unidades espacio-temporales. Hoy no tiene mucho sentido pensar en el territorio adecuado en el que definir las políticas, puesto que son las estrategias urbanas las que definen los territorios.

(José María Pascual, 2003, p. 23-25)

A medida que avanza la globalización, las sociedades se estructuran crecientemente en redes cuyos puntos nodales son las ciudades. Una ciudad se define entonces por la posición que ocupa en las estructuras reticulares de ciudades y municipios en las que se inserta. Estas estructuras reticulares se caracterizan por su asimetría y por una configuración muy variable que depende del posicionamiento y de la asignación de roles entre las ciudades y municipios.

En este contexto, gobernar una ciudad consiste en incidir en las redes en las que se configura y de este modo poder incidir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos en la articulación del territorio. Gobernar una ciudad es intervenir en todos los ámbitos del territoriales en los que se desarrollan las estrategias urbanas

(eje local/global). El gobierno de una ciudad es un gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial, que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad para poder impulsar las estrategias económicas y sociales de la ciudad. El gobierno de la ciudad es un gobierno multinivel poco formalizado y flexible cuyas relaciones de poder entre los actores son variables y vulnerables. En este contexto, profundizar la democracia representativa mediante instrumentos garantizadores de la transparencia, la participación y la responsabilización deviene factor crítico para garantizar que todos los intereses y preferencias concurren en condiciones de igualdad en la elaboración de las grandes decisiones estratégicas urbanas. Desde esta perspectiva, lo importante no es crear instituciones de gobierno en todos los ámbitos territoriales en los que se definen las estrategias y los servicios de la ciudad, sino dotar de autonomía, recursos, capacidad de dirección, transparencia, participación y responsabilización a los gobiernos locales en tanto que gestores de los nodos y subnodos de las realidades urbanas para poder participar activa y efectivamente en todas las redes que configuran hoy las ciudades.

En Economía, el descubrimiento de que la calidad de la ubicación es un determinante fundamental de la competencia empresarial y del bienestar de la población es un dato reciente. Está asociada a la teoría desarrollada por M. Porter, de la que se derivan nuevas formas de concebir las relaciones entre gobiernos nacionales y locales, por un lado, y empresas, por otro, todo lo cual influye en la concepción misma de las políticas públicas.

Una ubicación –una ciudad, una región y a veces un país- no resulta competitiva porque ofrezca a las empresas mano de obra, capital, recursos humanos, recursos naturales, infraestructura o subvenciones. Esto puede encontrarse cada vez en más lugares. Lo decisivo es que ofrezca un entorno de negocios que permita a las empresas la aplicación de todos aquellos factores **con alta productividad**. La productividad es el determinante fundamental a largo plazo del nivel de vida de una nación. La productividad de los recursos humanos determina los salarios de los trabajadores; la productividad del capital determina su rendimiento. Un territorio toma ventaja competitiva cuando es capaz de ofrecer a sus empresas la posibilidad de mejorar permanentemente la productividad.

Las empresas que innovan y mejoran permanentemente la productividad se encuentran radicadas en territorios que aseguran las cuatro condiciones siguientes⁶³: (1) factores de producción necesarios, como son los recursos humanos

⁶³ Seguimos a Michael E. Porter.

especializados o la infraestructura requerida para competir en un sector determinado; (2) una demanda interior informada y exigente en relación al producto o servicio; (3) presencia en el territorio de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos, y (4) condiciones culturales e institucionales facilitadoras de la creación y la buena gestión empresarial, incluida la presencia de una competencia interior efectiva. La creación de estas condiciones es una responsabilidad compartida de los gobiernos y las empresas.

Las Administraciones Públicas tienen un papel irrenunciable en la conformación del contexto y la estructura institucional que rodea a las empresas y en crear un entorno que las estimula a lograr ventajas competitivas. Las Administraciones no pueden crear directamente sectores competitivos, sólo las empresas pueden hacerlo. El papel de las Administraciones es catalizador y estimulador, tratando de reforzar las cuatro condiciones antes indicadas. La clave está en elegir bien los instrumentos de política, pues el tiempo requerido para lograr ventaja competitiva es largo (normalmente más de diez años) mientras que la preferencia política se orienta a ventajas a corto plazo tales como subvenciones, protección, fusiones convenidas, proyectos conjuntos de I+D, etc., que tienden a retrasar la innovación.

La geografía importa y mucho para la competitividad. La ubicación sigue siendo fundamental para competir. Frente a quienes siguen creyendo que la globalización tiende a decrecer la importancia de la ubicación, ya que las empresas pueden aprovisionarse de bienes, capital y tecnología en cualquier parte del mundo, ubicando sus actividades donde les resulte más económico, la realidad muestra un panorama completamente diferente. La competencia y la competitividad no dependen sólo de condiciones generales positivas, sino de condiciones específicas a nivel territorial que son las que permiten la aparición de los clusters que constituyen los determinantes últimos de la ventaja competitiva.

Los clusters son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas (por ejemplo, universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales) que compiten pero que también cooperan. Los clusters constituyen la masa crítica competitiva de todas las economías nacionales, regionales y metropolitanas de las sociedades avanzadas. Pueden definirse como un sistema de empresas e instituciones interconectadas cuyo valor global es mayor que la suma de sus partes.

Los clusters son una nueva manera de ver la economía que deja entrever nuevas funciones para las empresas, los poderes públicos y otras institucio-

nes comprometidas en mejorar la competitividad. Los clusters significan que buena parte de la ventaja competitiva se encuentra fuera de la empresa, pues depende de la ubicación de las unidades de explotación. Por eso los clusters interesan tanto a la empresa como a los poderes públicos. Las empresas se interesan por el entorno no sólo en términos macroeconómicos, fiscales, infraestructurales o de costes en general, sino también en términos de salud del cluster. Del mismo modo los poderes públicos no sólo se interesan por las condiciones macroeconómicas de la competitividad, sino también por las condiciones microeconómicas que remueven los obstáculos al crecimiento y mejoran los cúmulos existentes y los que puedan aparecer.

En una economía mundial, la ventaja competitiva depende de los clusters y, al tener éstos un marcado carácter local, resulta que la globalización ha reforzado la importancia de la ubicación, de lo local, en las políticas económicas. Los clusters surgen de la concentración en una región o ciudad determinada de técnicas y conocimientos muy especializados, instituciones, rivales, empresas afines y clientes avanzados y expertos. La proximidad geográfica, cultural e institucional permite tener un acceso especial, unas relaciones especiales, una información mejor, unos mayores incentivos y otras ventajas para la productividad y para el crecimiento de la productividad que son difíciles de aprovechar a distancia. Es fácil obtener materiales, información y tecnología ordinarios gracias a la globalización, mientras que las dimensiones más avanzadas de la competencia siguen estando sometidas a limitaciones geográficas. La ubicación importa y mucho, aunque de modo muy diferente al pasado.

De todo lo anterior se concluye que la función de las administraciones públicas a favor de la productividad y la competitividad de las economías registra al menos dos aspectos principales:

- (1) Asegurar condiciones macro y microeconómicas positivas, tales como la estabilidad macroeconómica, el aumento de la calidad y eficiencia de los factores que necesitan las empresas (mano de obra preparada, infraestructura, información económica puntual y confiable), unas instituciones que los faciliten, así como una serie de reglas e incentivos microeconómicos generales que rijan la competencia y que fomenten el crecimiento de la productividad (mediante la garantía de la competencia interna, un sistema fiscal y unas leyes de propiedad industrial e intelectual que fomenten la investigación, un sistema jurídico justo y eficiente, unas leyes que garanticen la protección de los consumidores, unas normas sobre la gobernanza empresarial que establezcan la responsabilidad de los directivos por resultados y regulaciones que promuevan la innovación). Todo

este cúmulo de políticas y actuaciones corresponden principalmente al gobierno y a las administraciones públicas del estado.

- (2) Pero con sólo lo anterior no se asegura la ventaja competitiva. Es necesario que, además, los poderes públicos faciliten el desarrollo y mejora de los clusters, con la finalidad de superar la fase de la competencia basada en el coste de los factores. Una política de competencia orientada a los clusters se fija no en empresas o sectores aislados, sino en complejos de productores, proveedores, sectores afines, proveedores de servicios e instituciones. Las inversiones públicas derivadas de dicha política, al no fijarse en empresas o sectores específicos, no recortarán sino que incentivarán la competencia a la vez que se traducirán en bienes públicos o cuasipúblicos que tienen efectos significativos sobre muchas empresas y sectores vinculados entre sí. Los clusters contribuyen a superar viejos conceptos sobre las divisiones competenciales y exigen nuevos mecanismos para la articulación de la colaboración entre las empresas y las administraciones públicas en sus distintos niveles. El diálogo tradicional entre el gobierno y las tradicionales organizaciones empresariales y sindicales no puede ir más allá de las condiciones económicas y sociales generales. Por su parte, el diálogo enmarcado en sectores productivos específicos inhibe el intercambio fértil de opiniones, pues las empresas recelan relevar sus verdaderas necesidades y problemas ante sus competidores. Como la productividad y el bienestar de la gente hoy ya no sólo depende de las condiciones económicas generales o sectoriales, sino muy principalmente de la salud y dinamismo de los clusters, es a nivel de éstos donde debe articularse el diálogo y la colaboración entre todos los afectados que, al representar empresas y sectores diversos y al incorporar a las instituciones y en ocasiones a los clientes, desincentivarán la tendencia de las agrupaciones empresariales a limitar la competencia.

Todo lo anterior se traduce en la necesidad de desarrollar nuevas capacidades institucionales en el conjunto de las administraciones públicas. En un entorno global, las políticas de bienestar son inseparables de las políticas de productividad y competitividad. La eficacia y eficiencia de estas políticas no se compadece ni con las divisiones competenciales tradicionales, ni con los esquemas de departamentalización o sectorialización de políticas, ni con las formas tradicionales de entender la relación entre las administraciones y las empresas. Contrariamente, apuntan a la generación de nuevos modelos de cooperación intergubernamental, de diseños organizativos transversales en las distintas administraciones, así como de generación de capacidades de construcción y gestión de redes entre administraciones, empresas e instituciones diversas. Un cluster funciona no sólo como agregado de empresas

e instituciones sino por haberse establecido entre ellas una conciencia, una capacidad y una confianza interrelacional –lo que algunos llaman el capital o aglutinador social del cluster- que hacen que el sistema sea mucho más que la suma de sus partes. Esta creación no puede hacerse sin las administraciones públicas debidamente reformadas, es decir, con conciencia de sus nuevas funciones y con programas de desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para su desempeño.

8. Local/Global: diferentes concepciones del desarrollo local

El paradigma del desarrollo humano tiene fuertes implicaciones sobre la concepción misma del desarrollo local. Los neoliberales también defienden la necesidad de la descentralización y del desarrollo local; pero su concepción del desarrollo local sigue siendo principalmente económica y sólo subordinadamente social, democrática y medioambiental: se aboca a conseguir un gobierno municipal eficaz y eficiente en la prestación de los servicios y una ciudad que sepa explotar su ventaja comparativa en la atracción competitiva de inversiones; el protagonismo fundamental corresponde al sector privado local pactando subordinadamente con los inversionistas transnacionales; la política tiene un rol de acompañamiento del proceso de inserción de la ciudad en la globalización y la acción comunitaria y de las ONGs de amortiguamiento de las consecuencias sociales más graves del proceso.

El desarrollo humano local es un concepto integral u holístico que no jerarquiza las diversas e inseparables dimensiones del desarrollo –democrático, económico, social, medioambiental, cultural- y las sitúa a todas en función de la expansión de las capacidades y libertades humanas. Desde esta perspectiva:

- (1) La sostenibilidad del desarrollo comprende, pero desborda, la dimensión meramente medioambiental ya que, además de ser una exigencia de justicia medioambiental, se contempla también como una exigencia de la eficiencia social adaptativa. En efecto, se trata no sólo del imprescindible conservacionismo medioambiental en la línea de las agendas 21 locales, sino de plantear esta conservación en término de justicia y equidad medioambiental intergeneracional (Cooper, 1999). Pero se trata de ir más allá, concibiendo la sostenibilidad no sólo medioambientalmente sino como un patrón de ordenación que permite guardar la cohesión y asegurar la supervivencia de un sistema social, lo cual en los ecosistemas y, quizás en buena medida en las comunidades humanas, se halla asociado a ciertas características como la interdependencia, el reciclaje, la aso-

ciación, la flexibilidad y la diversidad de elementos asociados en redes autocatalíticas, autocreativas o autopoieticas (De Franco, 2000).

- (2) El desarrollo humano local es un proyecto de construcción de ciudadanía y, por ello, la democracia y la política democrática son un fin y un medio a la vez para su consecución. El desarrollo humano local es inseparable de la construcción de la ciudadanía y el espacio público local que implican las libertades políticas efectivas para participar en la autoordenación de la comunidad. Por ello, medidas tales como el fomento de las organizaciones cívicas, la transparencia, la participación, la responsabilización y rendición de cuentas, el fortalecimiento de las instituciones democráticas mediante la limpieza de los procesos electorales, la apertura de los partidos políticos o la seguridad jurídica resultan irrenunciables para el desarrollo humano local.

“La capacitación para la gestión local; la generación de una nueva institucionalidad participativa (consejos; foros; agencias u organizaciones similares de carácter multisectorial, plural y democrático); un diagnóstico y una planificación participativas; la construcción negociada de una demanda pública local (en general materializada en forma de una agenda local de prioridades de desarrollo); la articulación de la oferta estatal y no estatal de programas y acciones con la demanda pública local; la celebración de un pacto de desarrollo en las localidades (o similar, teniendo por base la agenda local pactada); el fortalecimiento de la sociedad civil (por medio del estímulo a la acción ciudadana, del apoyo a la construcción de organizaciones sin fines lucrativos, sobre todo de carácter público, de la celebración de reuniones o encuentros entre los poderes constituidos y tales organizaciones, y la promoción del voluntariado); el fomento de la emprendedoriedad (por medio de la capacitación, el crédito y el aval para impulsar y apoyar la generación y el desarrollo de nuevos negocios sostenibles de fines lucrativos); y la instalación de sistemas de monitoreo y evaluación...”

Sostenemos que las nuevas prácticas políticas, sociales y económicas en que se expresa el desarrollo local integrado y sostenible introducen elementos de radicalización de la democracia, de universalización de la ciudadanía y de conquista de la sostenibilidad. En el centro de este proceso de desarrollo tiene que estar la política...

(De Franco, 2000: 158-160).

- (3) La política social es irrenunciable y se justifica no para mitigar los efectos nocivos de las transiciones en curso, sino para reintegrar a la totalidad de la población en la ciudadanía, construyendo un tipo de cohesión social basada en el aseguramiento de la libertad y la dignidad de la persona. Esto implica la irrenunciabilidad de la universalidad de los servicios públicos y sociales básicos así como el coprotagonismo y la participación de los ciudadanos en su planificación, gestión y supervisión.
- (4) El desarrollo humano local reconoce y respeta la multiétnicidad y pluriculturalidad de las ciudades y el derecho a desarrollar la propia identidad como componente inalienable del desarrollo humano sin más límites que el debido respeto a los derechos universales de humanidad. Frente al riesgo de concentrar a las minorías étnicas en espacios urbanos segregados espacialmente, en auténticos agujeros negros en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación, la falta de oportunidades profesionales y la criminalidad, hay que levantar políticas fundadas en la consideración de la pluriculturalidad y la multiétnicidad como fuentes de riqueza económica y cultural para las sociedades urbanas. “Pero incluso quienes estén alarmados por la desaparición de la homogeneidad social y las tensiones sociales que ello suscita deben aceptar la nueva realidad: nuestras sociedades, en todas las latitudes, son y serán multiculturales, y las ciudades (y sobre todo las grandes ciudades) concentran el mayor nivel de diversidad. Aprender a convivir en esa situación, saber gestionar el intercambio cultural a partir de la diferencia étnica y remediar las desigualdades surgidas de la discriminación, son dimensiones esenciales de la nueva política local en las condiciones surgidas de la nueva interdependencia global” (Borja y Castells, 2000).

El desarrollo humano local revaloriza la política democrática, extendiéndola conceptualmente al conjunto de actores y prácticas necesarias para elevar la calidad de acción colectiva en la “polis”. Por eso, trasciende los límites del gobierno y la gestión pública tradicional para vindicar la gobernanza local. Ésta implica el fomento y el reconocimiento de los actores más diversos capaces de expresar el conjunto de intereses, mentalidades, valoraciones y prácticas locales y de coordinarse tensionadamente en torno a planes y objetivos estratégicos de desarrollo local. Construir los marcos institucionales y regulatorios y desarrollar las prácticas y capacidades necesarias para el logro de esta coordinación es la mayor responsabilidad de la política democrática de nuestro tiempo. De ahí que se reivindicquen cada vez con más fuerza los liderazgos y los emprendedores –individuales o colectivos– necesarios para posibilitar la movilización y la coordinación social capaces de producir la

reconstrucción del espacio público local y su inserción en el nuevo eje de gobernabilidad local-global.

9. La gobernanza como modo de gobernación característico de nuestro tiempo

9.1. Características de la gobernanza

El paradigma de las reformas cambia de nuevo a mediados de los 90, en buena parte por la incapacidad de la nueva gestión pública de resolver los problemas antes expuestos de la delegación democrática y de la provisión de bienes públicos que exigen la colaboración interdepartamental o interagencias. Desde mediados de los 90, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza referidos.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa en los últimos tiempos (desde la recesión del movimiento de la nueva gestión pública, a mediados de los 90) en los países de la OCDE han establecido como foco de análisis, no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino las interacciones entre los diversos niveles de éstas y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente) como el referente último de todo el actuar público. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos administrativos públicos, sino que el estudio y la reforma de éstos se sitúa en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicho interacción presenta para la actualización de las instituciones y capacidades institucionales tradicionales.

A esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador. A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras

administraciones públicas. En España estamos ante una situación de “realidades en busca de teoría”. La metáfora de las “redes” tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestros tiempo.

Los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores. Como señala Koimann⁶⁴, estamos asistiendo más a un cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno.
- No hay un modelo único de gobernanza: las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación, aprendizaje por prueba y error.
- Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos, ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable.

⁶⁴ Koiman, J. (2003), *Governing as Governance*, en www.iigov.org. Conferencia Internacional “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”, Barcelona, 27-29 de noviembre. Básicamente seguimos el marco conceptual y analítico propuesto por este autor.

- Los objetivos de la gobernación no son fáciles de decidir y están sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales.
- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz.
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación.
- Para ello tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

La Comisión Europea en la preparación de su Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001 adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socio-económico actual caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos. Romano Prodi al presentar al Libro Blanco al Parlamento argumentaba que “tenemos que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiariedad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas”. Más explícita resultaba todavía la experiencia de las ciudades europeas, tal como se señalaba en la contribución de Eurocities a los trabajos de consulta del Libro Blanco: “Nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de gobernanza comprometiendo, envolviendo y trabajando mucho más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas”.⁶⁵

⁶⁵ El diccionario de la Real Academia de la Lengua ha incluido una nueva definición de gobernanza (un viejo galicismo en desuso) en su última edición, entendiéndola como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

El concepto de gobernanza desarrollado desde la Comisión Europea no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste. Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales. Por encima del enjambre de opiniones doctrinales propias de la etapa de nacimiento de un nuevo paradigma, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración.

Teniendo en cuenta el carácter horizontal de las redes y el poder coactivo de los poderes públicos, éstos pueden optar por diferentes estrategias. En primer lugar, pueden decidir no incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen. En segundo lugar, pueden decidir incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de actores. Una tercera opción es adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y en el caso de bloqueo o estancamiento reimpulsar los procesos a través de la mediación o el arbitraje. Finalmente, los gobiernos pueden construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad. (Agustín Cerrillo, La Gobernanza y sus Repercusiones en el Derecho Administrativo, texto inédito).

9.2. Principios de buena gobernanza

El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza en todos los ámbitos del actuar administrativo en que la complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hace que los modos de gobernación tradicionales de la jerarquía y la gerencia no resulten ni eficaces ni eficientes, ni efectivos ni legítimos, **no deja de plantear considerables problemas.**

El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concer-

nidos por el proceso decisonal se encuentren simétricamente representados en el proceso decisonal público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales que se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisonal. La gobernanza no es, pues, sólo ni lobby ni participación. Éstos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernanación representados por la burocracia y la gerencia, pues por sí no implican interacción decisonal.

Si no se maneja un concepto exigente de democracia y se reduce éste, por ejemplo, al concepto de poliarquía de Robert Dahl, el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. Si las estructuras de interacción decisonal características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de ineffectividad de la decisión también, pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación ex ante pueden hacerlo perfectamente ex post actuando como “veto players” en el momento de la ejecución de la decisión. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello sin duda comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

“A pesar de su juventud, las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses poco transparentes e impenetrables que amenazan la efectividad, eficacia, eficiencia y la legitimación democrática del sector público. Kickert ha sistematizado esas críticas:

- **Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos lo que impide realizar los objetivos preestablecidos.**

- **Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados.**
- **Los procesos decisionales pueden no ser transparentes. La interacción formal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión.**
- **Si la estructura decisional verdadera se encuentra en la interacción entre los intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órganos de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficits democráticos graves.**

Frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan aspectos positivos que están justificando su uso y extensión:

- **La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes.**
- **Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.**
- **La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.**
- **Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia.**
- **Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.**
- **Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.**
- **Las redes incrementan el capital social de las comunidades.⁶⁶**

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha avanzado cinco principios de una buena gobernanza: “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración

⁶⁶ Exposición realizada siguiendo a A. Cerrillo, *La Gobernanza y sus Repercusiones en el Derecho Administrativo*, pendiente de publicación.

de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el estado de derechos de los estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local... La aplicación de estos cinco principios refuerza a su vez los de proporcionalidad y subsidiariedad.”⁶⁷

No corresponde desarrollar aquí los principios expresados. La gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, la formulación de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos como los que ha tratado de codificar la Comisión de las Comunidades Europeas, pero la diversidad de entornos decisionales modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir. Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de estado de derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las administraciones públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática. Para que ello sea así necesitaremos de un derecho administrativo renovado que desde el reconocimiento de las nuevas realidades y sus desafíos vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza que ya ha llegado para quedarse.

9.3. La gobernanza como gestión de redes

El concepto de red, aunque susceptible de diversas concreciones, no acoge cualquier forma de relación. De hecho o la red sirve para resolver problemas de acción colectiva que los modos de gobernación jerárquicos no alcanzan o la red y la gobernanza carecen de fundamento. En muchos ámbitos de la acción administrativa sigue bien vigente el modelo administrativo o burocrático y en otros puede resultar perfectamente idóneo el modelo gerencial. En realidad sólo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coor-

⁶⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas 25 julio 2001.

dinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo.

Las características de las redes que expresan y completan este concepto son las siguientes:

- Las redes vinculan no sólo productores de servicios sino también a éstos con las organizaciones de usuarios, con las autoridades administrativas reguladoras, con centros de investigación relevantes, etc. Las redes se utilizan crecientemente para conseguir una identificación mejor y más específica de las necesidades de los usuarios y de la mejor manera de satisfacerlas.
- Las vinculaciones son interactivas. Cada punto nodal de la red tiene que especificar claramente el beneficio que espera obtener de su participación en la misma. No hay red sin interacción y ésta es siempre costosa. Si los beneficios de la participación no superan el coste, la red no será viable.
- Las redes requieren un nivel básico de autorregulación; pueden estar enmarcadas por directrices o marcos reguladores formales, pero su gestión tiene requerimientos específicos: no se gestiona una red del mismo modo que una jerarquía; los liderazgos son diversos y cambiantes, los procesos de trabajo son singulares...; la competencia para la gestión de redes deberá añadirse al cuadro de competencias tradicionales de los gerentes públicos.
- Los participantes en una red han de compartir un propósito común: en el caso de las redes públicas ha de ser una mejor forma de satisfacer los intereses generales; este propósito ha de estar bien definido; en el entendido de que la composición concreta de los intereses generales se realiza a través de la interacción en la red tomando en cuenta los intereses y expectativas de todos los intervinientes en la misma... De ahí la importancia que los participantes en la red expresen el conjunto de intereses y expectativas sociales en relación al propósito de la misma.
- Las redes van y vienen, son estructuras dinámicas que cambian en cuanto a su modalidad, número y roles de los participantes...
- Las redes vinculan personas. Los medios electrónicos las hacen posibles y fortalecen, pero: (1) los intercambios electrónicos requieren un buen nivel de códigos de significación acordados, respeto y confianza para su éxito; (2) los intercambios virtuales tienen que completarse con encuentros personales regulares orientados más a afianzar la confianza y la comunicación que a tareas específicas.
- La viabilidad de las redes más amplias requiere la capacidad de crear y mantener un sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

El uso de modos de gobernanza en red es creciente y común al sector público y privado y ello se funda en que estas estructuras son, en muchos casos, más capaces de procurar eficacia e innovación. En efecto, las estructuras en red: (a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; (b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; (c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; (d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito.

Empezamos a entender que parte del conocimiento básico para las políticas y la innovación no puede fácil ni solamente ser capturado en forma escrita pues no se agota en la investigación académica ni en los informes sobre la experiencia y las mejores prácticas. Mucho conocimiento valioso se encuentra embebido en las estructuras sociales, y en y entre las organizaciones. Es muy difícil y a veces imposible hacer explícito este conocimiento. En educación, por ejemplo, hace unos treinta años había la expectativa optimista de que la investigación proveería el conocimiento de base para la política y la práctica. Estas expectativas han tenido que ser atemperadas a la luz de la experiencia. La razón no está en la pobre calidad de la investigación educativa, en su volumen insuficiente o en la falta de mecanismos de transferencia. Un factor más básico es que el conocimiento para la mejora de la educación es en gran parte (algunos estiman que entre el 70-90%) de naturaleza tácita. Y el intercambio y desarrollo del conocimiento tácito requiere procesos y estructuras diferentes que la producción e implementación de la investigación. Las redes resultan especialmente apropiadas. Es más, para ser capaz de usar el conocimiento codificado se necesita conocimiento tácito complementario, porque el primero no tiene sólo un componente informativo, sino también social y la gente necesita desarrollar “significaciones interpretativas” para poder usarlo. Las redes ayudan a desarrollar este conocimiento complementario. La interacción entre el conocimiento tácito y codificado que las redes procuran actúa como el generador de la creación de conocimiento.⁶⁸

A pesar de que las redes tienen manifestaciones muy diversas, resulta útil distinguir entre los tres tipos siguientes de redes, aunque en la práctica pueden también ofrecerse combinados:

⁶⁸ Hans F. Van Aalst (2003), 'Networking in Society, Organisations and Education', en OECD, *Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems*, OECD, Paris, p. 35-36.

- (a) “Comunidades de prácticas” que son redes creadas por la necesidad que tienen los gestores y expertos de encontrar soluciones a problemas prácticos. El conocimiento intercambiado y embebido en estas redes es a menudo no codificado. El intercambio suele basarse en la formulación y reformulación de experiencias, en la redundancia y las metáforas, en conocer quién sabe. Algunas redes de este tipo combinan una base de datos de experiencias codificadas bien organizada con investigación y comunicación interactivas rápidas.
- (b) La “organización en red” que puede describirse como “una cooperación implícita o explícita entre organizaciones autónomas mediante el establecimiento de relaciones semiestables”. La organización red añade valor a cada uno de los miembros poniendo al alcance de cada uno las competencias y posicionamiento de los otros.
- (c) La “comunidad virtual” que es una expresión utilizada para cubrir una amplia variedad de comunidades que utilizan las TICs para intercambiar información, construir influencia pública y obtener resultados específicos. Es una forma de importancia creciente para la gobernanza pública.

A pesar de ser la gobernanza mediante redes un fenómeno relativamente reciente, que expresa la necesidad de asociaciones o partenariados múltiples para conseguir la realización más eficaz e innovativa de los intereses públicos, la OCDE⁶⁹, en base a las experiencias conocidas ya ha podido elaborar unas primeras directrices estratégicas para la gestión de redes de interés público:

1. Asegurar que las metas de política propuestas para la red son consistentes a nivel central entre los diferentes departamentos y agencias de las Administraciones implicadas. Las redes no deben responder sólo ante un departamento o agencia sino ante todos los que resulten necesarios para el logro de sus propósitos. Los interactuantes en la red deben tener claro cuál es su papel en la formulación e implementación de la política o servicio de que se trate.
2. Adaptar el marco estratégico de la red a las necesidades de los intervinientes. La red sólo tiene sentido si cada uno de los intervinientes puede mejorar sensiblemente su responsabilidad específica, ya sea como gerente público, empresa, asociación cívica, institución académica, etc. Para ello es necesario transparentar tanto la contribución de cada parte a la

⁶⁹ OECD (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, OECD, Paris, p. 22-23.

estrategia común de la red como el aporte que de ésta podrá derivar cada uno.

3. Fortalecer la responsabilidad de los participantes. Ello exige que la gestión de la red no sólo defina las función de planificación estratégica, apreciación de proyectos o provisión de asistencia, sino que transparente además quién hace qué, quién representa a quién, quién responde de qué y ante quién, en una palabra, un mecanismo eficaz de distribución de las responsabilidades. Si las redes se convierten en una mecanismo de dilución de responsabilidades, quedarán en pié pocas de las virtudes que se postulan de las mismas.
4. La flexibilidad en la gestión de los programas públicos es una condición para el buen funcionamiento de las redes. Esta flexibilidad no impide un marco claro de distribución de funciones y responsabilidad entre las administraciones públicas responsables últimas de los servicios públicos y las redes de agentes diversos implicados en su mejor producción efectiva. Garantizar la flexibilidad de la red y la unidad de dirección política está dando paso a interesantes tendencias como la que reseñamos a continuación.

9.4. Consideración de una modalidad específica de gobernanza: nuevas relaciones regionales-locales

Como algunos autores⁷⁰ sugieren partiendo de la observación de la evolución de algunos campos administrativos, la solución de problemas públicos cuya definición cambia en el tiempo, que requiere además soluciones diferentes para los diferentes contextos locales-económico-sociales, requiere nuevos modelos de gobernanza que en lugar de suponer la sustitución de la burocracia por la red combinan estos dos rasgos aparentemente inconciliables: las burocracias formales y las redes informales. Este modelo supone un nuevo modo de concebir las relaciones entre el centro formulador y responsable democrático último de las políticas y la red de actores necesarios para la implementación de las mismas. El caso de la reforma de las escuelas en Chicago⁷¹ se presenta como paradigmático para comprender no sólo el modelo sino las condiciones en que puede emerger. Se trata, además, de un caso que expresa

⁷⁰ Charles Sabel y Rory O'Donnell (2001), "Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems after Whitehall", en OECD, *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision-Makers*, OECD. Governance: Paris.

⁷¹ La exposición que hacemos de este caso está tomada de Sabel y O'Donnell, *cit.*, p. 84-90.

desarrollos generales en Estados Unidos que han culminado en innovaciones de gobernanza en áreas tales como la regulación ambiental, el tratamiento de la drogadicción, la protección de la infancia y otros servicios a las familias en riesgo, la reforma de la policía y otros aspectos de la justicia criminal...

Exhaustos de muchas décadas de estéril antagonismo entre los defensores de más dinero para la escuela pública y los partidarios de su privatización y acceso mediante bonos; habiéndose relajado el doctrinarismo de unos y otros ante la evidencia de que las experiencias existentes sólo arrojaban éxitos parciales: más dinero para las escuelas por sí sólo no resultaba en mejores niveles de aprendizaje por los estudiantes; por su parte, los programas piloto de privatización de escuelas mostraban lo difícil que resulta escribir contratos de desempeño y disciplinar a los proveedores.

Ante la urgencia de los problemas educativos (escuelas desbordadas, fracaso escolar creciente) los actores en conflicto se decidieron a explorar nuevas vías, sin necesidad de renunciar a las diferencias en valores. Sobre esta base y contando con la experiencia previa comenzaron a desarrollar un sistema que tiene los elementos siguientes:

- (1) Los actores locales (que son las escuelas individuales, es decir, los estudiantes, profesores y padres que las constituyen) a las que se concede libertad substancial para establecer sus metas de mejora de rendimiento así como los medios para alcanzarlas. A cambio las escuelas deben proponer medidas para evaluar sus progresos y para proveer información valiosa sobre su propio desempeño.**
- (2) El centro (el departamento de educación municipal o estatal) que recoge la información provista por los actores locales y los ordena en base a medidas de su desempeño (periódicamente revisadas) que sustentizan los estándares de excelencia y las definiciones de lo inadecuado. En los mejores casos, el centro provee asistencia a las escuelas que no avanzan tan positivamente como sus similares. Eventualmente impone sanciones a las que experimentan fracasos continuados.**

Este sistema incrementa la innovación local porque permite a las escuelas verificar, dentro de límites ciertos pero amplios, sus supuestos acerca de lo que funciona mejor. Al mismo tiempo hace que esta discreción local sea suficientemente transparente para asegurar la responsabilidad pública, permitiendo que cada escuela local aprenda de la experiencia

de las otras articuladas con ella en red y que el centro y la comunidad (la 'polity') obtenga lecciones de la experiencia de todas. De este modo se crea un marco para aprender lo que resulta actualmente factible en general y para cada unidad local. No se presume que el centro conozca o puede conocer esto, a través de procesos de consulta para trasladarlo después en una reglamentación que las unidades locales simplemente ejecutarían. La política educativa se expresa en un marco amplio que permite experimentar la discrecionalidad de las unidades locales dentro de una gestión transparente sujeta a responsabilidad por resultados. Esto permite que cada escuela conozca cuando está por debajo de los estándares medios esperados y se esfuerce por alcanzarlos a la vez que incentiva a las escuelas sobresalientes a seguir avanzando, investigándose siempre por la red y el centro y poniendo a disposición de todo el sistema las razones de los éxitos y los fracasos. Esta arquitectura institucional es experimentalista en la medida que toma su punto de partida como arbitrario y lo va adaptando al proceso de aprendizaje permanente que procura las relaciones entre el centro y la red de unidades locales. El marco de política para las unidades locales evoluciona constantemente como lo hacen las metas, los medios para alcanzarlas y los criterios de información y evaluación de las escuelas locales. El sistema facilita el involucramiento en la mejora permanente del rendimiento escolar de los padres, profesores, directores, administradores y políticos.

Este modelo no emerge por diseño sino fruto de una dura experiencia de la administración municipal. El sistema escolar de Chicago comprende 560 escuelas básicas y 12 secundarias. Chicago fue una de las últimas ciudades norteamericanas en superar el 'spoils system' educativo mediante la construcción de un sistema burocrático altamente profesionalizado. El departamento educativo municipal gestionaba centralizadamente el presupuesto, las compras y las decisiones de personal; establecía los planes educativos y la programación escolar así como la selección de textos. Dentro de este marco, la responsabilidad por el aprendizaje en las aulas se confiaba a los profesionales de la docencia quienes respondían según sus propios estándares profesionales y a la dirección de los centros configurados como jerarquías burocráticas.

El sistema se fue haciendo progresivamente más centralizado, más sindicalizado, más caro, menos receptivo a los cambios del entorno y menos responsable. Con el movimiento de derechos civiles surgió la crítica de que el sistema educativo ignoraba las demandas de la diversidad local. Las regulaciones centrales bloqueaban el ajuste local: los profesores ni siquiera podían programar reuniones para la mejora del funcionamiento

to de sus escuelas sin el permiso del departamento de educación. La situación fue empeorando y a mediados de los 80 la ciudadanía estaba tan frustrada que emergió un movimiento protagonizado por empresas locales y grupos sociales muy diversos pidiendo la demanda de la descentralización del sistema, elaborando programas al respecto y creando redes de discusión y apoyo.

La primera ruptura con este sistema burocrático profesionalizado se produjo en 1987 y se tradujo en una forma meticulosa y convencional de descentralización. El ímpetu para la reforma vino de una huelga de profesores –la novena en los diecinueve años precedentes que vino a simbolizar la impotencia del sistema. El conflicto levantó el compromiso de círculos amplios con proyectos nuevos proyectos educativos. El resultado fue una alianza entre dos movimientos reformistas importantes (‘Diseños para el cambio’ y ‘la asociación de empresarios locales’) a favor de nueva legislación estatal que permitiera la descentralización. Bajo esta descentralización cada escuela tenía que ser gobernada por un consejo escolar local elegido compuesto, para las escuelas básicas, por seis padres, dos profesores, dos miembros de la comunidad y el administrador principal. Los institutos de secundaria añadían un miembro más en representación de los estudiantes. Los consejos escolares tenían atribuido el poder de contratar y despedir al administrador principal, preparar el presupuesto y desarrollar planes integrales trianuales de mejora. Como parte del compromiso con la comunidad empresarial, los proponentes de la descentralización aceptaron un sistema de seguimiento por resultados a cargo de una oficina central creada con este propósito. Los primeros resultados del sistema fueron mixtos: algunos consejos escolares hicieron uso sabio de sus poderes, otros no. Hubo casos de corrupción. La realidad de la descentralización hizo evocar las virtudes de la centralización.

El siguiente y decisivo desarrollo reformista fue la aprobación en 1995 de nueva legislación clarificando la relación entre la gobernanza central y local del sistema y manifestando una nueva división del trabajo entre estos niveles. La nueva ley incrementó los poderes y capacidad de los consejos escolares para proseguir su propio curso de acción, pero simultáneamente incrementó también los poderes del departamento central para intervenir en el caso de que los resultados de los centros locales fueran insatisfactorios. Por ejemplo, para incrementar la capacidad y autonomía local, el dinero que anteriormente el departamento de educación pasaba a las escuelas para fines específicos –por ejemplo zonas deportivas- se asignaría ahora en bloque para gastarlo como sugirieran las cambiantes circunstancias locales. La autoridad sobre los ingenieros

de construcción a los vigilantes pasó del departamento de educación a los consejos escolares. La determinación del tamaño de la clase y la programación del año académico fueron excluidos como contenido de las negociaciones entre el departamento de educación y el sindicato de profesores y se asignaron a las negociaciones locales. La aplicación de la nueva ley requirió formación adicional (financiada por el departamento central) para la preparación de los presupuestos escolares y los planes de mejora así como para la selección de los administradores principales. Para incrementar la responsabilidad de las escuelas locales la ley autorizó al departamento de educación a intensificar la supervisión de las escuelas de pobre desempeño y a colocar a las más pobres –considerando tales todas aquellas en las que menos del 15% de los estudiantes se hallaban por debajo de los estándares nacionales- en una lista de escuelas a prueba o en remedio. Todas estas escuelas serían inspeccionadas por un “equipo de intervención” que asesoría al consejo escolar local y al equipo profesional de la escuela sobre cómo mejorar el gobierno, la administración y la instrucción en la misma.

En la práctica los consejos escolares son suficientemente autónomos para emprender una reorganización fundamental de las escuelas locales, mientras que los equipos de intervención central tienen capacidades remediales para establecer la responsabilización, pero de una manera que reduce el peligro de reversión al control centralizado. De este modo, en los planes trienales de mejora los consejos escolares locales pueden proponer programas especializados en, por ejemplo, danza o negocios, métodos innovativos para la enseñanza de disciplinas como las matemáticas, o pedagogías nuevas y colaborativas ampliamente aplicables a casi todo el currículo. En los mismos planes los consejos escolares pueden obtener financiamiento para construcciones que faciliten las reformas curriculares o haga las escuelas más acogedoras. Un consejo escolar ambicioso puede reorientar la escuela y sus métodos para poner el aprendizaje al servicio de un proyecto social o viceversa: se dio el caso de una escuela que fue redireccionada como academia de enseñanza de un currículo agro-céntrico mediante el método de experimentación directa considerado por el administrador principal y por una parte del consejo escolar (aunque sólo por una minoría de los expertos en educación) especialmente beneficioso para los estudiantes desaventajados.

Por su parte, los funcionarios del nuevo departamento central ejercen su autoridad para complementar, no para desafiar, la autonomía local. Hasta cuando una escuela funciona tan mal que su cierre resulta inminente, el nuevo departamento central no emite directivas para su reconstrucción.

En lugar de ello, el propósito principal del equipo de intervención es ayudar al consejo escolar a preparar un “plan de remedio” para remover los bloqueos a la discusión y la toma de decisiones local que están impidiendo la mejora por medios normales. Sólo si estos planes de cambio radical fracasan la escuela acaba siendo “reconstituida” y los profesores y el administrador principal tienen que solicitar nuevos empleos. Esto significa que la intervención consiste más en analizar con los participantes locales las causas de sus dificultades que proponer, o mejor imponer, medidas concretas de reorganización. La responsabilización mediante los planes de remedio no planta, en otras palabras, la semilla de la recentralización.

Existen primeras indicaciones de que la nueva maquinaria institucional funciona. Una medida cruda del interés y de la participación de los padres en la reforma escolar es que la elección para los consejos escolares locales atrae candidatos competentes en número suficiente. Y a pesar de que podría esperarse que sólo las comunidades ricas sacan provecho de las nuevas instituciones, lo cierto es que las comunidades pobres han hecho tan buen uso del control local como aquéllas. Los estudios que ordenan los consejos escolares por su eficacia en el uso de los planes de mejora muestran que los mejores se encuentran indistintamente localizados en distritos pobres, de clase media o alta. El rendimiento estudiantil está creciente pero hasta hoy no en una pauta que pueda ser directamente conectada a los efectos de la descentralización...

Otros estados tales como Texas, Florida y Kentucky están construyendo instituciones para la evaluación del desempeño de las escuelas y sus estudiantes. En lugar de establecer niveles mínimos uniformes de desempeño para unas y otros como fue habitual en los 80, los nuevos sistemas fijan estándares para la mejora de las escuelas y los redefinen periódicamente a la luz de la experiencia ganada. En lugar de focalizarse exclusivamente en medidas globales de resultados (notas de matemáticas, tasas de graduación) los nuevos sistemas proveen medidas más afinadas de aprendizaje (habilidad para formular un problema matemático, habilidad para elegir y manejar el formalismo apropiado). Estos estándares orientadores y operacionales permiten a los profesores y a los estudiantes ver de dónde vienen los problemas y corregir lo necesario antes de que se ramifique. Finalmente, en lugar de sancionar a los desempeños más pobres, los nuevos sistemas proveen recursos en forma de programas de desarrollo profesional para profesores, infraestructura para el intercambio de experiencias y fondos para el plan de mejora de cada escuela local. En resumen, todos estos estados y muchos otros que

siguen su ejemplo están deviniendo nuevos centros de experimentación, completando y reforzando así las reformas de gobernanza ilustradas en la experiencia de Chicago.

La arquitectura institucional y organizativa expuesta para la educación puede ser lógicamente trasladable a otros ámbitos del actuar administrativo como la salud, la prevención y represión de la criminalidad, los servicios a la infancia y las familias, la protección medioambiental y otros muchos. La clave está no sólo en la red de proveedores locales de servicios sino en la importante función jugada por el departamento central. Éste no pretende tener el conocimiento necesario para agotar la toma de decisiones sobre el servicio. Lo que hace es establecer un marco para la experimentación mediante la definición de problemas amplios, el establecimiento de estándares provisionales, la medición del desempeño de los centros locales, la ayuda a los de pobre desempeño, y la revisión general y continuada de estándares y metas conforme a los resultados observados.

El proveedor de servicios, el solucionador de los problemas es siempre la unidad local. Es ella y no el departamento central quien experimenta con las diversas soluciones disponibles, combina diversos paquetes de servicios prestados a través de diversos medios en función de lo que las circunstancias aconsejan. Vistas aisladamente estas unidades locales se comportan como las redes antes mencionadas sin demasiado cuidado de cruzar jurisdicciones competenciales. Pero lo decisivo es que no actúan aisladamente. Cada unidad local de la red responde ante el centro y ante sus bases locales –de las que emerge el consejo escolar local- las cuales participan en la formulación de sus planes y las evalúan en función de las metas establecidas y en comparación al desempeño de otras unidades locales de características similares. Se trata de un sistema de responsabilidad diferente al que se deriva de la administración burocrática y de la gerencial basada en la relación principal-agente. Pero se trata de una responsabilidad y disciplina real y de una ayuda efectiva al aprendizaje sistémico.

El modelo que de gobernanza que acaba de exponerse cambia también la función del legislador. La Ley no puede pretender realizar el diseño institucional y organizativo completo. Su función es “enmarcar el marco”: crear un espacio amplio dentro del cual los Ministros puedan facilitar la búsqueda y la evaluación de soluciones. Esto no significa que la delegación tradicional de los legislativos en la burocracia se haya ampliado. Los Ministros no están autorizados a llenar los detalles de las en nombre del legislativo. Estos detalles van a ser rellenados experimental y cambiantemente, en condiciones de transparencia y responsabilidad similares a las antes indicadas, por las unida-

des administrativas locales, por los ciudadanos y sus representantes y por los grupos de interés afectados por el servicio en cuestión, todos ellos crecientemente organizados en red/es. Se trata de un cambio importante que expresa nuevas combinaciones entre democracia representativa y participativa.

Gobernanza Local

Manuel Zafra Víctor

*Director General de Cooperación Local.
Ministerio de Administraciones Públicas.*



Gobernanza Local

Manuel Zafra Víctor

*Director General de Cooperación Local.
Ministerio de Administraciones Públicas.*

Este ensayo tiene dos partes. La primera es una reflexión sobre la gobernanza destacando las tribulaciones de un concepto al que se le pide que genere unas condiciones que son las mismas que explican su emergencia. Analiza también la gobernanza a la luz de la teoría de la democracia, no siempre la concertación público-privada resulta aceptable con criterios democráticos, es cierto que el estado no puede ordenar una sociedad compleja desde la jerarquía pero tampoco puede abdicar de garantizar la participación de todos con independencia de sus recursos económicos. La gobernanza supone un reto para la tradicional teoría del estado porque como ingeniosamente notara Schimtter, no es lo mismo hacer una teoría del estado que meter al estado en una teoría.

He creído oportuno considerar una crítica inteligente a la tesis que prescribe el paso de un gobierno prestador de servicios a un gobierno catalizador de agentes sociales, de asociaciones cívicas y de otros gobiernos. En buena medida, la gobernanza consiste en conceder prioridad al liderazgo político sobre la gestión operativa. Colin Crouch, sin embargo, piensa que no hay buen gobierno si los poderes públicos externalizan o privatizan los servicios públicos. El lector juzgará si entre ambas posiciones hay contradicción.

La segunda parte se dedica a la gobernanza local en España partiendo del dato de la fragmentación municipal y de la necesidad de promover agrupaciones supramunicipales fuertes que equilibren unas relaciones intergubernamentales fuertemente asimétricas. El tema elegido para enmarcar la cuestión es la cooperación local y la propuesta de convertirla en financiación incondicionada. Se analizan las ventajas y los inconvenientes de esta tesis con la conciencia de que hay en juego dos bienes valiosos: la coordinación y la autonomía cuyo ajuste no se produce espontáneamente sino que debe ser inducido. De esta aspiración trata la gobernanza.

El debate sobre la gobernanza.

L. Metcalfe publicó un artículo a principios de los noventa donde apremiaba a la gestión pública para que pasara de la imitación a la innovación⁷². Consideraba que la externalización, la privatización y otras formas de desregulación no constituían el remedio a las carencias de la gestión pública. Su propuesta se dirigía a identificar el rasgo diferencial de lo público, lo que el mercado no puede proveer. En esta línea de razonamiento, Metcalfe, analiza los bienes públicos y la lógica de la acción colectiva ponderando tanto los fallos del mercado como los del estado, criticando tanto el racionalismo como el incrementalismo en la elaboración de políticas. Esta visión equilibrada enmarca bien el debate sobre la gobernanza, rechaza el racionalismo identificado con la jerarquía, el control y el conocimiento exhaustivo y el incrementalismo definido como el ajuste mutuo, espontáneo y negociado que diluye la responsabilidad en un proceso sin sujeto.

La gobernanza intenta superar ambas formas de entender la política: descarta el control jerárquico en un entorno de complejidad e incertidumbre pero quiere articular, a partir de las diferencias, un espacio común que desbloquee los dilemas del prisionero provocados por la paradoja de la acción colectiva: aun sabiendo que todos mejoran con la cooperación, nadie coopera si no tiene la certeza de que los demás también lo harán.

En un entorno complejo dominado por organizaciones independientes es muy difícil promover acción colectiva desde un centro al que no basta ni la soberanía ni el imperium para obligar a colaborar. Pero tampoco se puede esperar a que la multitud de actores cobren conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente, la complementariedad de los intereses no es una realidad que surja espontáneamente, se necesita un marco regulador que los acerque. Los poderes públicos no son omnipotentes como prescribe el racionalismo pero tampoco impotentes como describe el incrementalismo. Entre la omnipotencia y la impotencia hay una gama de posibilidades y la gobernanza debe encontrar un espacio entre ambos extremos.

La dificultad para teorizar la gobernanza quizás radique en que los fines que pretende conseguir coinciden con las condiciones para su ejercicio. La gobernanza se instala, como se ha expuesto, en el círculo vicioso de la acción colectiva: no hay gobernanza porque las condiciones no lo permiten y no lo permiten porque no hay gobernanza. R. Mayntz ha señalado el contraste entre el tipo ideal de sociedad en el que la gobernanza acrecienta el capital

⁷² Gestión Pública: de la imitación a la innovación en *De Burócratas a Gerentes* Carlos Losada Ed. Banco Interamericano de Desarrollo 1998.

social y la realidad de unos países atrapados por la rivalidad y desconfianza de sus actores que se traduce en fuga de capitales y corrupción. La gobernanza exige pensar a largo plazo mientras que en sociedades con bajos índices de gobernanza todo se conjura para la sobrevaloración del presente. El eslabón perdido hay que buscarlo en un liderazgo político capaz de articular las estrategias particulares en un proyecto compartido. Como tantas veces se ha notado, la empresa es tan fascinante como desalentadora porque el liderazgo supone asumir en solitario los costes de la acción colectiva.

A juicio de Metcalfe la *governance* consiste precisamente en un ejercicio de liderazgo público para conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes. El verbo es articular. La gobernanza no implica fusión o desaparición de las estrategias particulares en una estrategia única, es algo más sutil, más difícil de manejar que entronca con la máxima de El Federalista *e pluribus unum* y se opone a la *union sacrée* de la voluntad general rousseauiana. No hay una voluntad general frente a la que las voluntades particulares deban ceder, hay un interés general forjado a partir de un proceso de articulación de intereses particulares.

No hay tampoco un estadio ideal donde la diversidad adquiera coherencia y unidad, por adoptar la imagen gráfica de Metcalfe: no hay un gran barco que pilotar sino una flotilla en diferentes direcciones. Esta imagen, sin embargo, no significa desconcierto que haya que ordenar sino pluralidad que hay que articular para que en lugar de provocar rivalidad destructiva genere interdependencia creadora.

Z.Bauman lleva razón cuando interpreta la crisis no como un trastorno transitorio hasta la normalidad⁷³. Crisis deja de significar excepción y pasa a indicar una situación estable, el estado normal de la condición humana. El entorno de la gobernanza es un entorno de crisis continua, de ausencia de certeza, de contingencia, de falta de fundamento último. Como la democracia, la gobernanza se vuelve improbable e incierta. En este contexto de crisis, la gobernanza introduce criterio (Bauman rescata la etimología griega), un norte hacia el que dirigirse cuando la hoja de ruta no marca un itinerario seguro. Es como el verso de Machado: hacer camino al andar.

El Consejo de la OCDE adoptó en 1995⁷⁴ el primer estándar internacional sobre calidad de las regulaciones, los diez interrogantes del *checklist* pueden servir

⁷³ *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica 2001.

⁷⁴ Citado por J. Prats en *Necesidad y Sentido de la Reforma de las Administraciones Públicas*. Estudios para la Reforma de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública 2004.

de criterio (en el sentido de Bauman) para evaluar la gobernanza. Basta con enumerar las preguntas para tener un catálogo de buen gobierno: 1-¿Ha sido identificado correctamente el problema, su naturaleza, su génesis y los actores e intereses implicados? 2-¿Se encuentra justificada la acción de gobierno dada la naturaleza del problema, los costes y los beneficios de la acción realístamente estimados y los mecanismos alternativos existentes para enfrentar el problema? 3-¿Constituye la regulación la mejor forma de acción o existen instrumentos alternativos más convenientes en términos de coste-beneficio, impactos redistributivos o requerimientos administrativos? 4-¿Respeto la regulación propuesta, en su contenido y procedimiento de elaboración, las exigencias del Estado de Derecho? 5-¿Se adopta la regulación en el nivel más apropiado? Y cuando varios niveles gubernamentales están implicados, ¿se han previsto los niveles de coordinación necesarios? 6-¿Los beneficios esperados explícitamente de la regulación justifican sus costes de acuerdo con un análisis y estimación realistas? 7- ¿Se ha determinado previamente y hecho transparente la distribución de costes y beneficios que la regulación producirá entre los diversos intereses y grupos sociales? 8-¿Resulta la regulación clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios? 9-¿Han tenido todos los grupos interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista y han estado efectivamente considerados? 10-¿Cómo se conseguirá el cumplimiento efectivo de la regulación?

Este examen *ex ante* de cualquier política reconoce que cualquier decisión pública tiene una repercusión desigual en la sociedad y suscita reacciones diferentes en función de la capacidad de organización de los colectivos afectados. Indica también que el estado no tiene el monopolio de la decisión, dispone, claro está, de los medios para obligar pero no para garantizar la viabilidad de la política. Que una política sea viable depende de la colaboración de agentes sociales, de otros niveles de gobiernos, de otros departamentos... pero no basta con que sea viable. La gobernanza tiene que ser democrática. En el listado de la OCDE queda clara la exigencia de identificar quien gana y quien pierde (coste y beneficio) con una política. Una cuestión tan espinosa como necesaria de reflexión es la compatibilidad de la gobernanza con la teoría de la democracia. Los grupos mejor organizados presionan para la defensa de intereses particulares no siempre generalizables, las políticas de beneficios concentrados y costes difusos son viables pero no democráticas, ponen de manifiesto los déficits de legitimidad donde los votos se cuentan pero los intereses se pesan.

La gobernanza, por tanto, además de efectiva debe asegurar la democracia equilibrando las reivindicaciones de los grupos bien organizados con los derechos de la ciudadanía. No se trata solo de conseguir que organizaciones

formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes, es necesario también garantizar el acceso a los bienes y servicios públicos a quienes no disponen de medios para presionar. Cuando, con razón, se dice que el estado en solitario no puede promover el desarrollo, se ha de añadir, igualmente con razón, que tampoco será posible sin el estado. El estado no es un actor más, no es el único pero no actúa en paridad a los otros poderes, como se exponía al principio, no es omnipotente pero tampoco impotente. La gobernanza redefine el lugar del estado y del gobierno en el proceso político.

Este nuevo papel del estado que evoluciona de la *gobernación por el gobierno* a la *gobernación con el gobierno* ha de tener en cuenta esta importante salvedad. Recientemente se ha publicado en España el libro de C.Crouch *Posdemocracia*⁷⁵, una crítica aguda y controvertida de una tesis muy popular divulgada por Osborne y Gaebler en su libro *La reinención del gobierno*: la genuina función del gobierno no serían tanto la prestación directa de servicios (gobernanza por el gobierno) como la dirección política en régimen de *partenariado* con la sociedad. La consigna es llevar el timón en lugar de remar. Los autores juegan con la etimología de gobierno para advertir que cuando un gobierno se dedica a la provisión directa de los servicios desnaturaliza su sentido, como si en lugar de llevar el timón, se dedicara a remar. Esta tesis hizo en su momento fortuna e inspiró la corriente de la Nueva Gestión Pública.

Colin Crouch somete esta posición a una dura crítica porque, a su entender, cuando el estado privatiza o externaliza un servicio público pierde el control y queda a merced de la empresa que lo presta. A fuerza de desprenderse de la gestión directa de servicios, el estado o los gobiernos locales caen en una necesidad institucional que los incapacita frente a las empresas privadas, pierden el contacto con la ciudadanía y se privan de un retorno fundamental para mejorar la gestión. Aunque Crouch no habla de clientes, sus críticas se dirigen a la degradación del ciudadano a consumidor exigente que espera una compensación proporcional a los impuestos que paga. Al final esta forma de entender el gobierno desactiva el civismo y provoca una ciudadanía de baja intensidad replegada en el bienestar privado, insolidaria y despreocupada de lo público.

Los riesgos de necesidad institucional que denuncia Crouch son ciertos pero no lo es menos que el estado comete fallos, no sólo los que pregonan los teóricos de la elección racional, trabajos como los Crozier pusieron en su día de manifiesto que los funcionarios emplean su poder para obtener ventajas

⁷⁵ Taurus Madrid 2004.

personales, la presunción de unos servidores públicos imparciales que aplican la ley con eficacia indiferente, es un mito insostenible. Además una sociedad compleja no admite la racionalidad burocrática. Un Ayuntamiento, por ejemplo, es una organización infinitamente más complicada que cualquier empresa privada. Una fábrica que hace coches puede concentrar sus energías en un solo producto. Un ayuntamiento presta multitud de servicios cada uno con su singularidad, con personal de perfiles distintos, la tipología de organizaciones elaborada por Mintzberg confluye en un ayuntamiento, desde la burocrática a la adhocrática. Esta heterogeneidad no tolera siempre la gestión directa, si las circunstancias lo permiten (mercado competitivo) conviene externalizar la provisión de un servicio dejando claras las condiciones y partiendo de una premisa: los poderes públicos deben intervenir cuando añadan valor a la producción del servicio decidiendo su creación, definiendo los derechos y requisitos para el acceso, en la asignación de recursos, en el control del cumplimiento de los acuerdos, en la vigilancia y evaluación de resultados.

Como ha escrito Albert Serra⁷⁶, la opción fordista es inviable para una organización extremadamente compleja, la internalización total de los servicios fracasa en un ayuntamiento abocado a la imposibilidad de especialización técnica. Entre la externalización total con la consiguiente dejación de responsabilidad pública y la autarquía del monopolio, como siempre, median matices que los gobiernos locales deben explorar para evitar la oscilación pendular que no deja alternativas entre la privatización y la gestión directa.

Un reto clave de la gobernanza local es la buena gestión relacional con los sectores privado y no lucrativo. Una experiencia de gestión impulsada por la Diputación de Barcelona, la Oficina Técnica de Cooperación, señala correctamente que el servidor público de la gestión directa difiere del encargado de la supervisión y control de un servicio externalizado. El primero tiene un perfil más técnico, mientras que el segundo necesita habilidades directivas y capacidad para evaluar los resultados.⁷⁷

Este es sin duda uno de los puntos críticos. El libro de Colin Crouch traza un sugerente paralelismo entre la empresa-red que vende una marca pero que tiene diseminada por el mundo la producción repartida entre diversas empresas y el estado privatizador reducido a una simple carcasa, cautivo de

⁷⁶ *Los Servicios a las Personas* en Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autonòmics i Locals. Barcelona 1997.

⁷⁷ *Manual per a la gestió de projectes tècnics*.-el valor afegit del mètode OTC. Diputació de Barcelona 1998.

las diferentes empresas que prestar los servicios. Como advertencia contra la euforia externalizadora es totalmente oportuna, como remedio contra las deficiencias del sector público, resulta fuera de lugar. El terreno abonado para la corrupción que Crouch ve en la connivencia entre proveedores y empresarios privados con los funcionarios públicos, es un mal equiparable al poder de los funcionarios en la provisión directa del servicio, a su autonomía para fijar los ritmos, para conceder prioridad a un asunto sobre otro, para ocultar o pasar al gobierno la información que les interesa... ya se ha comentado las zonas de incertidumbre que la burocracia controla, desde el vértice jerárquico al nivel más operativo, los servidores públicos disponen de un considerable margen de maniobra para favorecer o entorpecer una política.

Uno de los mejores trabajos sobre gobernanza local mantiene que el estilo de gobernación ha experimentado un cambio importante *desde un enfoque estrecho de miras en la organización directa del suministro de servicios en el ámbito local a una mayor preocupación por la dirección y la ciudadanía de la comunidad*. Gerry Stoker insiste en la idea y aconseja la provisión de servicios desde una mentalidad desprejuiciada, contingente, como corresponde a unos tiempos que han perdido cualquier asidero seguro, el fundamento último al que antes se hacía referencia se ha desvanecido y nos vemos forzados a examinar las situaciones concretas, la gobernanza emerge justamente por esta razón, para calibrar en cada caso, la decisión más oportuna.

La original reflexión de Bauman sobre la crisis como el estado normal de la condición humana significa que el precedente no guía la actuación presente, la rutina de lo conocido desaparece y el mundo se vuelve impredecible. Entonces la crisis recupera su sentido etimológico, criterio. Necesitamos criterio y el criterio es algo incompatible con un mundo cerrado perfectamente coherente, es incompatible con la ideología como *idea lógica*. Dejo la palabra a Stoker:

No hay una dimensión ideológica al decidir quien suministra los servicios, ni una moral concreta en la gente que recibe su salario directamente de estado. Nuestra premisa es que si el suministro interno puede resultar apropiado en algunas circunstancias, en otras muchas los suministros del sector privado o voluntario proporcionan mayores ventajas⁷⁸.

Las polémicas conclusiones de *Posdemocracia* sobre la necedad institucional de los poderes públicos ubican el debate de la gobernanza en el ámbito ade-

⁷⁸ *El trabajo en red en el Gobierno local: una meta deseable, pero... ¿es posible alcanzarla?* En Redes Territorios y Gobierno.- Joan Subirats Coordinador.- Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona Centro Ernest Lluch.- pag. 358.

cuado: el valor añadido del gobierno no está en la forma de provisión de los servicios públicos sino en su capacidad para promover la cooperación entre organizaciones independientes.

Gobernanza como gestión de redes territoriales

Si el concepto de gobernanza se abre camino con dificultades, la gobernanza local genera aún más perplejidad. El tópico dice que los gobiernos locales se dedican a la prestación de servicios públicos puntuales como el alumbrado, la higiene de las calles, la recogida de basuras, el suministro de agua potable, el matadero, el cementerio... la larga lista de los artículos 25 y 26 de la LBRL. Es verdad que se ha abandonado la idea del municipio como una asociación natural con intereses privativos (una temprana sentencia del Tribunal Constitucional dejó sentado que no se partía de los intereses naturales) pero permanece de alguna manera cuando se repite que los ayuntamientos son corporaciones con autonomía administrativa.

Si se ha defendido en la primera parte de este trabajo que la gobernanza no descuida la importancia de la provisión de servicios pero se centra en la gestión de redes, parece evidente que quien hable de gobernanza local tiene la carga de la prueba. Pues bien, la tesis que aquí se sostiene es que, como constata Stoker, los gobiernos locales deben superar la etapa de meros prestadores de servicios y ejecutores de las políticas formulados por gobiernos de nivel más amplio y pasar a ser auténticos gobiernos con liderazgo político para hacer efectivo el principio de subsidiariedad recogido en la Carta Europea de Autonomía Local.

Sea por la inercia, sea por la fuerza de la tradición, el gobierno local tiene bajas capacidades para la gobernanza. Otros factores contribuyen a que los municipios queden varados en la etapa de provisión de servicios: España presenta un mapa municipal muy fragmentado con 8.107 municipios cuya superficie media es de algo más de 62 Km y una población de aproximadamente de 5000 habitantes. Desagregando estas cifras la realidad se vuelve todavía más elocuente: la gran mayoría de los municipios españoles –6.960– no supera los 5000 habitantes (el 85.85%). Solamente el 3.74% supera los 20.000 habitantes. Alguien puede pensar, sin que le falte razón, que hablar de gobernanza que en los 6.950 municipios con menos de 5.000 habitantes es una ironía, en estos pueblos ya se pueden dar por satisfechos con cubrir las necesidades más elementales. Sin embargo, la atomización municipal española no puede ser una permanente excusa para mantener unas condiciones que fijan a los ayuntamientos en una posición política muy subordinada.

Con este panorama uno de los desafíos más urgentes del municipalismo español es dotarse de una supramunicipalidad fuerte que multiplique el rendimiento político con economías de escala en el desempeño de las competencias. Una agrupación municipal es una red cuyo manejo reúne todas las condiciones exigidas por la gobernanza. No es fácil el gobierno de la supramunicipalidad, en España concurren varios entes intermedios entre el municipio y la comunidad autónoma entre los cuales no hay un criterio claro de división del trabajo: mancomunidades, comarcas, consorcios, diputaciones, áreas metropolitanas.

Ante esta fronda surgen una serie de cuestiones obvias: ¿todas estas fórmulas de colaboración o cooperación interadministrativa materializadas en asociaciones o convenios son intercambiables? ¿Tienen delimitado un ámbito funcional estas organizaciones y organismos o por el contrario, queda a la voluntad de las administraciones que las crean de tal manera que resulta indiferente la opción elegida? ¿Qué relaciones de dependencia o de autonomía mantienen con las administraciones fundadoras?.

Son interrogantes decisivos para la gobernanza local. Pocos municipios, ni siquiera los de mayor tamaño podrán afrontar en solitario el desempeño efectivo de las competencias locales. La prestación conjunta de servicios debe ser un primer paso hacia una visión más estratégica del territorio, la calidad de los servicios, la formación de los recursos humanos, los niveles de cooperación entre actores públicos y privados, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno... son factores determinantes para globalizarse bien. Por afinidad fonética podría decirse que la ventaja cooperativa prima sobre la ventaja comparativa. De acuerdo con las enseñanzas del comercio internacional, la posesión de un recurso escaso o una posición geográfica de privilegio constituían un reclamo para la atracción de capitales en busca de inversiones rentables.

Hoy, la globalización ha relativizado la ventaja comparativa y ha realzado la ventaja cooperativa, como ha escrito G. Stoker, los territorios pobres en redes de trabajo serán penalizados, un territorio se convierte en atractivo no porque ofrezca suelo barato, bajos costes salariales y exenciones fiscales, el reclamo más potente está en la gobernanza o por decirlo con el título de un libro importante: la política importa.

Los municipios españoles han de ver en las estructuras supramunicipales un medio para mejorar sus capacidades de gobierno. En cuanto un municipio se propone iniciar una experiencia de planificación estratégica repara en que una buena parte de las políticas necesarias para su territorio exceden el tér-

mino municipal y sobrepasan el ámbito de sus competencias. Asistimos a un fenómeno de *metropolización* que rompe la correspondencia entre espacios económico-sociales y circunscripciones administrativas, ha quebrado, como escribe Ricard Valls, *la concepción según la cual cada entidad administrativo era un espacio cerrado y la ha sustituido por el flujo intermunicipal de población y especialización de cada territorio administrativo en ciertas actividades*⁷⁹.

Si la gobernanza pone sordina a la soberanía, la globalización ha erosionado otro de los grandes pilares sobre los que se levantó el estado moderno: el territorio. Persisten las fronteras, se mantienen los límites entre regiones y entre municipios, pero el territorio ha dejado de ser un dato fijo y ha pasado a ser una variable dependiente del sector que se considere. En estas Jornadas lo expresó brillantemente el coordinador: *La interdependencia creciente entre territorios conlleva que en función de la estrategia sectorial, de una ciudad o de una red regional de ciudades, tendremos un territorio u otro adecuado para desarrollarla. Así, si hablamos de política social quizás el ámbito sea inferior al municipal, si nos referimos a la movilidad será supramunicipal, si nos referimos al ciclo del agua será también supramunicipal, pero a buen seguro distinto del anterior. Y lo mismo podríamos decir en relación a los residuos sólidos, la vivienda o la cultura. Si nos referimos al turismo, los centros logísticos portuarios y aeroportuarios, a buen seguro nos estamos refiriendo al ámbito internacional.*

Esta flexibilidad para abordar la contingencia e indeterminación de los problemas, como es evidente a estas alturas, define la gobernanza, en este caso el gobierno del territorio. De nuevo el verbo es articular. Acierta de pleno J.M^a Pascual en la tesis 17 de *La propuesta de conclusiones* cuando advierte que una ciudad-región ha de vencer la tentación de comportarse con una visión zonal del territorio sujeta a especialización funcional, entre otros motivos porque provoca la subordinación de los ayuntamientos a los dictámenes del gobierno regional. La tesis 25 vuelve sobre esta importante cuestión.

La gestión de redes de ciudades supone una visión novedosa de las relaciones intergubernamentales. El mismo J.M^a Pascual ha escrito que la estrategia de una ciudad se desenvuelve en varios niveles de gobierno y, por tanto, la relación entre estado, autonomías y gobiernos locales no puede estar marcada por el juego de suma nula que supone plantearla en torno a competencias y recursos. Ninguna competencia es exclusiva, ni las del estado, ni las de las comunidades autónomas, ni las de los municipios. La etapa de nacimiento de las autonomías estuvo marcada por la autoafirmación institucional de unos

⁷⁹ *Administraciones Locales y Poder local en Europa.*-En Redes, Territorios y Gobierno.... Pag. 316.

gobiernos recién nacidos que vieron en la exclusividad de la competencia el medio de preservar su autonomía. Igualmente, el gobierno central temió que el ímpetu de las comunidades vaciara el estado y se apresuró a dejar clara sus competencias exclusivas sobre las bases interpretadas por el Tribunal Constitucional con un sentido amplio.

Transcurrido un cuarto de siglo, las relaciones intergubernamentales en España han de abandonar la etapa de desconfianza y recelo y abordar decididamente la coordinación de las políticas. La gestión de redes de ciudades parte del hecho de que la diversidad es un valor, que no es un obstáculo, la afirmación es categórica: el municipio es la unidad relacional básica. La primera reacción que suscita el mapa local español es la voluntad de ordenación racional de la heterogeneidad municipal mediante agrupaciones forzosas de municipios o el abandono a su suerte de miles de municipios para que *el mercado* los elimine. Cabe otra opción mucho más difícil pero más respetuosa con el derecho a vivir en el lugar donde se ha nacido: potenciar, en la línea de este trabajo, estructuras supramunicipales consistentes con fortaleza institucional suficiente para relacionar adecuadamente el estado y la comunidad autónoma con el municipio.

En la consecución de este necesario objetivo, es imprescindible revisar profundamente la cooperación económica local. Los municipios españoles se enfrentan a una oferta concurrente de cooperación del estado, comunidades autónomas, diputaciones y fondos europeos descoordinada entre sí que les obligan a solicitar subvenciones en las que los requisitos de acceso y las prioridades fijadas por los gobiernos que las convocan, resultan ser muy dispares. No es extraño que ante esta oferta, los municipios acaben adoptando el comportamiento propio de un captador de rentas en busca de financiación adicional para unas arcas precarias cuyos recursos se van en pagar al personal.

La cooperación local gira en torno a la subvención finalista como medio para alcanzar la coherencia de las políticas. El gobierno que la concede y el que la recibe obtienen beneficios, el primero porque logra el objetivo de extender sus políticas, el segundo porque recibe unos fondos que le permite liberar recursos para otros objetivos. Es cierto que esta complementariedad conlleva costes para ambos: el municipio debe contribuir con una aportación económica y quizás ver reducida su autonomía, si el destino de la subvención no coincide con sus preferencias. Por su parte, el estado, la comunidad autónoma o la diputación asumen el coste político del ingreso.

Ahora bien, esta aparente complementariedad oculta una reciprocidad espuria derivada de la perversión del sistema. Así lo ha expuesto J.A.Olivares i Obis:

...en la práctica, ante el panorama de la oferta cooperadora que se ofrece a las corporaciones locales, éstas, y muy especialmente los ayuntamientos, la reciben como una amalgama de posibilidades y oportunidades que, en el mejor de los casos, se traducen en convocatorias que son publicadas en los boletines oficiales de las provincias, en los de las comunidades autónomas y el Boletín Oficial del Estado; todo ello sin orden ni concierto, ni tan solo, siquiera, a nivel interno de cada una de estas administraciones, en la medida en que las diversas unidades administrativas las van elaborando y tramitando, de manera independiente y sin una adecuada información interna.⁸⁰

La respuesta del municipio ante esta proliferación de subvenciones es especular solicitando todas las posibles *por si acaso*. Esta actitud especulativa no se le puede reprochar a los municipios, *tirarle a todo* es un comportamiento racional de quien no dispone de dinero para invertir en obras y servicios, pero por encima de este juicio comprensible, la realidad es que con la cooperación local dominada por las subvenciones finalistas y la descoordinación a la hora de fijar prioridades y requisitos para la concesión, se está incentivando un municipalismo de baja calidad, cautivo del corto plazo y de la necesidad puntual. Dado el carácter discontinuo en el tiempo y discrecional en la concesión de la financiación condicionada, ningún ayuntamiento puede formular políticas de largo plazo. Esta imposibilidad, a su vez, genera desconfianza por parte de los gobiernos subvencionantes que atribuyen a la improvisación y a la falta de criterio, la debilidad de los proyectos presentados para conseguir los fondos.

Una vía para superar esta perversión es convertir la cooperación local en financiación incondicionada cambiando las subvenciones finalistas por participación en los ingresos del estado y de las comunidades autónomas. Se daría así cumplimiento al mandato de la Carta Europea de Autonomía Local que en su artículo 9,1 prescribe que los municipios aseguran su autonomía con la participación en los ingresos del estado y de las comunidades autónomas. Ferrán Torres ha argumentado convincentemente esta propuesta tras analizar los números de la cooperación económica de las comunidades autónomas y compararlos con los de la participación en sus ingresos:

...como una gran parte de las transferencias corrientes procedentes de las comunidades autónomas obedecen a criterios de cooperación económica y no de financiación, es decir, son subvenciones condicionadas para el funcionamiento de determinados servicios o actividades, a los que no se garantiza la

⁸⁰ *El Gobierno Local y las Relaciones Interadministrativas de Cooperación.*- En Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España....Pag. 585.

continuidad de las ayudas y, por tanto, la continuidad en la prestación de los servicios públicos, forzoso es alcanzar la siguiente conclusión: la mayoría de las comunidades autónomas vulneran el artículo 142 de la Constitución al sustituir la participación incondicionada en sus tributos, a la que tienen derecho sus respectivos ayuntamientos, por la concesión de subvenciones condicionadas en cuanto a la finalidad, graciable en su otorgamiento y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos locales subvencionados.

La sustitución de las subvenciones finalistas por participación en ingresos redefine radicalmente la cooperación y la coordinación con los gobiernos locales porque obliga a un diálogo institucional continuo donde las prioridades de los municipios, de las comunidades autónomas y del estado se acerquen.

Este giro en la cooperación local como todos los cambios de alcance, exige cautela. El peso de la inercia es abrumador y a corto plazo podría tener un efecto negativo: acentuar el atomismo municipal sin resolver el principal problema de una supramunicipalidad con visión estratégica del territorio. Además como advierte Olivares podría perjudicar la solidaridad penalizando a los pequeños municipios que verían mermadas sus inversiones si el criterio de la participación en ingresos del estado o de las comunidades autónomas fuera la población porque los equipamientos y las infraestructuras locales tienen unos costes *per capita* más elevados, en términos relativos en los municipios más pequeños.

Todo se conjura pues, para volver a insistir en la necesidad de gestión de redes, en la gobernanza que potencie las estructuras supramunicipales y salvar, así, la dificultad de conjugar la coordinación y la incondicionalidad de la financiación. Es cierto que la coordinación mediante subvenciones finalistas se parece más a una imposición que a una cooperación, es una suerte de coordinación forzosa que no nace de un sentimiento compartido de alcanzar un objetivo. La participación en ingresos profundiza la autonomía pero va en detrimento de los municipios más desvalidos; la coordinación puede corregir las inequidades territoriales a costa de limitar el margen de maniobra de los municipios.

Estos dos bienes valiosos, la autonomía y la equidad no caminan hacia una unión armoniosa, como enseñara I. Berlin, el gran error de muchas filosofías inspiradas en el optimismo ilustrado es creer que todos los bienes valiosos son conciliables, pero no es así, no todas las cosas buenas van juntas. Encontrar un equilibrio que no una síntesis armoniosa, es el reto de la gobernanza que, como apuntamos al principio de esta reflexión, se encuentra atrapada en la aporía de tener que generar las condiciones que la hacen posible.

El *checklist* de la OCDE sobre la calidad de las regulaciones contempla la posibilidad de que una política afecte a varios niveles de gobierno y, consiguientemente, a la necesidad de coordinación entre ellos. La gobernanza es un ejercicio de concertación público-privada pero también pública-pública. Aunque parezca paradójico, esta segunda concertación es más problemática, requiere más empeño por el gobierno que trate de convencer a otro de la oportunidad de una política. La tesis 19 de la *Propuesta de conclusiones* aboga porque los territorios dispongan de un plan estratégico. Es una buena propuesta a condición de poner distancia con los catálogos de obviedades y cartas a los reyes que muchas iniciativas de este tipo han supuesto. Un plan estratégico debe contribuir al mejor gobierno del territorio, debe movilizar a los agentes sociales y asociaciones cívicas pero debe también dar visión de conjunto a las diferentes concejalías de un ayuntamiento y consejerías de una comunidad autónoma, debe conseguir que los diferentes niveles de gobierno participen identificando proyectos que desarrollen el territorio.

Entonces quizás sea posible que las relaciones intergubernamentales puedan conjugar autonomía e interdependencia. Tal vez también las comunidades autónomas y los entes intermedios supramunicipales puedan cooperar con criterio eludiendo la perversión de la subvención finalista sin menoscabo de la colaboración. Será también posible que la cooperación local dispersa y contradictoria concorra positivamente atraída por proyectos valiosos identificados conjuntamente por los tres niveles de gobierno.

El Plan Estratégico de Jalisco y la Red de Ciudades del Centro-Occidente de México

Arq. Claudio Sainz David

Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco



El Plan Estratégico de Jalisco y la Red de Ciudades del Centro-Occidente de México

Arq. Claudio Sainz David⁸¹

Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco

La población, la economía y la cultura son hoy eminentemente urbanas. La ciudad se ha convertido en el espacio vital del desarrollo y en el escenario primordial para la reproducción de nuestra sociedad.

Esta realidad reclama un nuevo paradigma para la gestión de las ciudades: *el desarrollo urbano sustentable*. Se trata de una nueva forma de abordar el crecimiento y la expansión urbana a través de una concepción integral y dinámica, capaz de revelar las interdependencias entre procesos económicos, sociales y ambientales. Esta nueva forma se puede definir como “un desarrollo que aporta servicios básicos, ambientales, sociales y económicos a todos los residentes de una comunidad, sin comprometer la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la provisión de dichos servicios.”

Es claro que, como proveedores básicos de servicios, reguladores, líderes, informadores de la comunidad, socios, movilizadores de recursos locales, iniciadores de diálogos y debates, las autoridades locales son las más indicadas para formular, en el nivel comunitario, una estrategia integral para el desarrollo sustentable que se vincule a la visión regional.

En este contexto, *los gobiernos locales* tienen un papel central para avanzar hacia los objetivos del desarrollo sustentable, asumiendo el liderazgo en la formulación de estrategias integrales en el nivel local.

Al mismo tiempo, la emergencia de la gestión regional en nuestra sociedad reclama, frente a la competitividad indiscriminada, estrategias de asociación

⁸¹ Documento elaborado por el Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña, Gobernador del Estado de Jalisco; por el Arq. Claudio Sainz David, Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco; por el Arq. Esteban Wario Hernández, Director General de Planeación Territorial y Urbana y con la colaboración del Lic. Gabriel Domínguez Anaya.

entre ciudades que favorezcan los intercambios de experiencias y la construcción de proyectos comunes. Igualmente requiere de esquemas de interrelación con el mundo que propicien la asimilación de las experiencias exitosas de otras latitudes y el aprovechamiento de los mecanismos financieros multinacionales que existen para el financiamiento de proyectos locales.

El concepto de región es una de las más amplias ventanas a las que una persona o alguna comunidad se puede asomar, es una de las maneras en que con certidumbre podemos acometer la tarea para el desarrollo de los pueblos, la región representa la libertad, la autodeterminación, la responsabilidad propia, el conocimiento de lo que se es; la región implica la capacidad de autogestión, de regirse a sí misma; cuando una región inicia su desarrollo propio, a partir de sus recursos y limitaciones, se presenta ante su país o ante el mundo con su propio rostro, con su propia identidad, contribuye a fortalecer la civilización y la cultura, contribuye a la sustentabilidad de nuestro mundo, de esto es de lo que aquí se trata, por ello la importancia de atender al desarrollo regional como un componente vital para el progreso de los pueblos.

La región es un concepto amplio que nos permite acercarnos desde distintos puntos de observación, con enfoques diversos y objetivos, a una realidad compleja como es el desarrollo de los territorios naturales, humanos, económicos y políticos.

Las intenciones de lograr reducir disparidades entre las regiones territoriales, se enfrentan a la dura realidad de los resultados. Los distintos ámbitos del desarrollo regional no logran enlazarse plenamente, las políticas macroeconómicas no provocan beneficios permanentes en las microrregiones, la globalización y la competitividad parecieran condenar a las culturas locales y a las economías tradicionales. Esta visión catastrofista se puede sustentar en la tendencia de la urbanización creciente, que acumula población y producción en pequeños territorios, a la vez que grandes extensiones son devastadas por el manejo inadecuado de los recursos naturales, en tanto que otra tendencia, la de la brecha entre la riqueza y la pobreza, evita el sano desarrollo humano de los pobladores rurales y urbanos que no encuentran los satisfactores básicos a una vida en dignidad y con futuro.

La unidad territorial de análisis en las políticas regionales será el *nivel local*, en particular el municipio, con lo que se refuerza el proceso de democratización descentralizada, al fortalecerse el gobierno local, se favorece al proceso de integración multidimensional y a la interacción creciente entre los niveles locales y subnacionales, que son condición a la implantación de políticas de desarrollo regional.

La estrategia para el desarrollo es la de integración, la de cohesión, la de inclusión.

El ser humano es parte del territorio, su región de referencia puede ser un poblado, o un valle; para algunos, la región de referencia es un bloque intercontinental, todo depende de la cultura y la apertura de la persona. Somos los humanos la base de la empresa y del gobierno, somos quienes por nuestra visión o esfuerzo, damos realidad a los conceptos, somos las personas quienes formamos el principio, fin y objeto de estas tareas de un desarrollo regional equilibrado y sustentable.

El territorio como base referencial a las ciudades, a las redes de ciudades, a los polos de desarrollo, a los acuerdos interregionales, es el que provee de los recursos para la configuración del espacio económico regional, en función de la localización, de su proximidad o distancia con los polos nacionales, con los corredores intrarregionales, consolidando una red secundaria de polos y ciudades económicamente articuladas. Esta es una expresión que nos muestra la manera en que desde el pequeño poblado y su territorio de influencia, hasta la metrópoli y su región de soporte, se teje en una red de asociaciones virtuosas un conjunto de relaciones productivas. Al hacer esto con respeto al Medio Ambiente, al cuidado del paisaje y de la conservación de los patrimonios naturales y culturales, evitamos devastar nuestros recursos, damos espacio y oportunidad a las culturas y economías locales, y promovemos la renovación de la tradición en cada región.

Una visión humanista del desarrollo nace de un concepto de integración y de inclusión. El hombre es parte del territorio, de aquí su riqueza y su potencial; el territorio es la base referencial a los procesos de desarrollo regional, que son los que con características locales facilitarán a los países su inclusión en los esquemas globalizadores del comercio y la economía. Lo más valioso del proceso somos los seres humanos, nuestra cultura y tradiciones, un proceso de desarrollo regional equilibrado y sustentable tiene como mayor virtud la de reconocer los valores locales y proyectarlos al plano global.

Para lograr lo anterior se requiere consolidar estructuras de apoyo nacionales, regionales y estatales en cuyo contexto los gobiernos locales puedan desarrollar políticas y acciones innovadoras con una orientación de largo plazo.

Estas son las razones fundamentales por las cuales en el Estado de Jalisco, en México, hemos decidido impulsar, a partir de un Plan Estratégico, la promoción de una red regional de ciudades hacia la sustentabilidad.

Nuestro Plan Estratégico se ha construido con muy diversas fuentes: con la experiencia de décadas en la planificación del desarrollo que ha tenido en Jalisco expresiones muy brillantes, con el acervo y una capacidad técnica asentada en las estructuras de la administración pública estatal, con las orientaciones y propuestas que presentaron los jaliscienses mediante los buzones de consulta abierta, encuesta para el diseño de políticas públicas, foros temáticos-sectoriales y foros virtuales en la página web abierta para este propósito.

Hay que destacar, tres grandes ejercicios realizados, en distintos momentos, y por diferentes instituciones sociales, y de cuyo rigor técnico y riqueza de propuestas se ha beneficiado sustancialmente este Plan Estatal. El primero de ellos, *Jalisco a futuro: construyendo el porvenir 1999-2025*, promovido por un Consejo Asesor en el que participaron las organizaciones, instituciones y especialistas más representativos y destacados de la entidad y coordinado por la Universidad de Guadalajara. De él se consideraron y aprovecharon un gran número de aspectos. Los objetivos y líneas estratégicas, así como los programas propuestos para una docena de temas en ese ejercicio, fueron revisados cuidadosamente para asegurar su inclusión adecuada. Será necesario en el futuro un mayor análisis con detenimiento del desempeño que ha tenido el estado en los escenarios construidos y, sobre todo, actualizar y recuperar todo este esfuerzo que será base de la planeación estratégica al año 2030, el horizonte más amplio de las tareas de planeación previstas en este documento.

El segundo al que se acudió fueron los “Mapas: metas agresivas, ambiciosas y sustentables”, derivado de *Jalisco a Futuro*, publicado bajo el título de *Construyamos un sólido futuro*, promovido por el Congreso Empresarial de Jalisco. Estos mapas, diseñados para los campos de la sociedad, la política y la economía en distintos temas, fueron examinados por cada uno de los grupos intersecretariales responsables de este Plan y serán aprovechados sobre todo en el momento de integrar los programas que se derivan del mismo.

Por último, el ejercicio de “*Jalisco. Diagnóstico y prospectiva*” elaborado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), ha sido muy útil para introducir mejoras a los diagnósticos que se presentan en este documento.

La premisa central de la que parte el Plan Estratégico es que no puede haber desarrollo estatal sin desarrollo regional y que tenemos que pensar globalmente y actuar regionalmente.

Este enfoque es congruente con la planeación nacional del desarrollo. El Plan Nacional actual señala el compromiso del Gobierno de la República de facili-

tar que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país.

La región es por ello la categoría fundamental del ejercicio del Plan Estratégico, porque México depende de los grandes mercados regionales internacionales, que cruzan y determinan los procesos económicos que radican en la entidad; porque la presencia y el futuro de Jalisco no pueden entenderse ni pueden planearse si no se reconoce al mismo tiempo el papel determinante que juega la entidad en la región Centro Occidente de México, y porque en Jalisco ya no se puede pasar por alto que los procesos sociales y productivos que explican esta realidad se organizan ahora en el espacio de doce microrregiones: Altos Sur y Altos Norte, Ciénega, Costa Norte y Costa Sur, Norte, Sierra de Amula, Valles, Sur y Sureste, así como la Centro.

El desarrollo regional en el estado de Jalisco ha tenido como escenario uno de los espacios de mayor diversidad ecológica del continente americano. El territorio jalisciense, con más de 80 mil Km², comprende lo mismo fértiles valles y una importante cuenca lacustre en el centro del estado, áridos lomeríos en la zona alteña, una agreste serranía en las porciones Sur y Occidental, escarpadas cañadas en el Norte y un húmedo litoral con una sucesión de espléndidas bahías en la región Costera.

La entidad tiene 342 km. de litoral y más de la mitad de la superficie total presenta fertilidad media y una quinta parte, fertilidad alta. Ocupa el primer lugar en producción agropecuaria, con una producción superior a 8% del producto interno bruto agropecuario nacional; el séptimo lugar nacional en producción forestal, con 2.38 millones de hectáreas de bosque, y una aportación de 19% de la producción forestal nacional.

Sobre este magnífico escenario se ha producido un vertiginoso proceso de urbanización en el siglo XX. En 1900, sólo uno de cada diez habitantes residía en centros urbanos (definidos como las localidades de 15 mil o más habitantes) mientras que actualmente ocho de cada diez habitantes residen en las ciudades.

La ciudad de Guadalajara multiplicó por seis su población en 30 años, pasando de 240 mil habitantes, en 1940, a cerca de un millón y medio, en 1970. Este dinamismo propició el proceso de metropolización de la capital tapatía hacia los municipios vecinos.

Las crisis económicas ocurridas cíclicamente a partir de los ochenta han tenido un impacto diferencial sobre las actividades productivas y sobre el territorio, resultando especialmente afectado el sector manufacturero vinculado al mercado interno. Esto ha propiciado una declinación drástica de los sectores locales en la economía regional que han sido sustituidos por el capital foráneo y se repliegan en actividades, en gran parte, ligadas al desarrollo urbano.

Más recientemente, la apertura económica iniciada en la década pasada ha llevado al surgimiento de una agricultura tecnificada de exportación en las regiones de la Costa y del Centro, al desarrollo de insumos para la industria de la electrónica y la informática en los suburbios de la zona Metropolitana de Guadalajara, y a un notable incremento del sector servicios y en el turístico.

Desde la perspectiva territorial, para Jalisco la internacionalización económica del país se está traduciendo en la inserción de la zona Metropolitana de Guadalajara en una red continental de metrópolis, en la integración de un gran corredor internacional de comunicaciones que intersecta al territorio estatal desde Los Altos hasta el Sur, y en el impulso a las actividades portuarias en el vecino puerto de Manzanillo.

La aglomeración metropolitana, con más de cuatro millones de habitantes, concentra a 54% de la población estatal, a 70% de la industria, 60% del comercio y más de 80% de la educación superior.

En Jalisco contrastan las regiones en las que coexisten las presiones demográficas y el deterioro de los recursos naturales, como la región Central, con regiones abundantes en recursos naturales y poca población, como la franja costera, que cuenta con una tercera parte de los bosques, suelos agrícolas y potenciales hidráulicos, y representa aproximadamente el 6% del asentamiento humano estatal.

Una consecuencia de ellos son los movimientos migratorios: en tanto que la zona metropolitana y algunas ciudades intermedias presentan saldos positivos, una cuarta parte de los municipios jaliscienses están viendo disminuir su población, la cual se desplaza en mayor medida hacia la metrópoli tapatía o hacia Estados Unidos, donde residen más de millón y medio de jaliscienses.

Finalmente, hay que señalar que desde los años sesenta la dinámica económica y social de Guadalajara ha conformado una metrópoli que, en la última década, a partir de sus condiciones geográficas, el arribo de sectores productivos de alta tecnología, el desarrollo de las comunicaciones y las condiciones del

mercado inmobiliario, se ha transformado en una gran región metropolitana ubicada en la parte central del estado. Con más de cuatro millones de habitantes, esta gran aglomeración es una de las 12 concentraciones de población más importantes de América Latina, el segundo polo de actividades en el país y el centro nodal que articula la región Centro Occidente de México.

A partir de tres grandes orientaciones de política –la intersectorialidad, la territorialidad y la sustentabilidad–, buscamos garantizar una mejor integración de los recursos, funciones y capacidades de las distintas entidades que integran la administración, orientar la aplicación de los recursos en un esquema regional equilibrado y sujetar la toma de decisiones a criterios estrictos de un aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Con estas bases, el Plan Estratégico refrenda el compromiso con cinco grandes objetivos.

El compromiso central es el de promover el Desarrollo Humano de todos los jaliscienses. Ampliar las opciones y capacidades de las personas con el objeto de que sean ellas quienes promuevan su propio crecimiento es el compromiso central del desarrollo humano. Con ello se busca evitar la marginación y la vulnerabilidad sociales, lo cual implica una tarea conjunta entre gobierno y ciudadanos. Nuestra administración se ha propuesto emprender acciones que impulsen el desarrollo humano en el Estado, con el fin de convertir a Jalisco en uno de los mejores lugares del país para vivir, trabajar y formar una familia.

El siguiente compromiso es el trabajar con todos los sectores para generar Oportunidades para todos. Las perspectivas de desarrollo frente a los retos que presenta una economía abierta y globalizada exigen conjuntar los esfuerzos para desarrollar las capacidades de los jaliscienses, de nuestras empresas e instituciones.

El tercer compromiso es el de impulsar un Desarrollo Regional Equilibrado y sustentable. La gestión del territorio adquiere un papel central en este Plan. Mediante esta gran estrategia se busca ubicar a Jalisco en una posición de mayor liderazgo y competitividad, atenuar los flagrantes contrastes que existen entre el centro del Estado y las regiones, y recuperar la dimensión humana, preservar la calidad de vida e impulsar la competitividad de nuestra ciudad capital.

A partir de los Planes Regionales vigentes, del Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial de Jalisco, de los Planes Urbano-territoriales y de los programas y proyectos sectoriales, se está en proceso de elaboración de un esquema

de Corredores de Desarrollo, que, haciendo eco de los lineamientos de la Región Centro Occidente, reconoce las microrregiones de Jalisco y las enlaza de forma multisectorial. Estos corredores temáticos (Montaña, Haciendas, Turismo Religioso, Costa, del Tequila, de la Ciénega) buscan provocar proyectos específicos de carácter microrregional y se apoyan en los grandes programas sectoriales (comunicaciones carreteras, turismo, desarrollo rural).

El cuarto compromiso de gobierno es el de librar un Combate Frontal Contra la Delincuencia. Construir y conservar las condiciones que posibilitan una convivencia social armónica, en donde los derechos de los ciudadanos y de la comunidad tengan plena vigencia y sean la base del desarrollo social, constituye una de las obligaciones fundamentales del Estado.

Finalmente, se ratifica en este Plan el compromiso de ejercer un Gobierno Cercano y Transparente. Desplegar la función pública de manera eficiente y oportuna para contribuir a la buena marcha del gobierno, constituye una demanda reiterada de los jaliscienses y una responsabilidad ineludible de todo servidor público en el Estado.

Por su historia, por su geografía, y por su proyecto, el Estado está vinculado de manera estrecha con la región Centro Occidente del país. Es el espacio en que se dan las interrelaciones económicas y sociales que explican en gran medida lo que hoy es la entidad y su capital; es el marco de los grandes proyectos estratégicos y el ámbito en que se presentan las opciones significativas para la solución de problemas críticos como la concentración metropolitana y la crisis del lago de Chapala.

La relación que existe entre la ciudad de Guadalajara, el Estado de Jalisco y la región centro-occidente del país es casi una relación simbiótica. Ni la región se podría haber configurado sin una metrópoli articuladora con el perfil que tiene Guadalajara, ni ésta ciudad podría entenderse en su estructura interna al margen de su contexto regional.

Para empezar, la ciudad de Guadalajara fue fundada con la misión de organizar y administrar un extenso territorio que se extendía desde el Bajío y la zona lacustre de Michoacán hasta Sonora y las Califormias. En este sentido la ciudad constituyó desde el principio una metrópoli en el sentido que los griegos le daban a este término, una ciudad madre, destinada a prohijar otras villas y ciudades.

Bajo el impulso de esta urbe motriz, desde el siglo XVI, se fue conformando un sistema urbano-regional que tuvo como características esenciales la complementariedad económica y la subordinación a los dictados del medio am-

biente. La consecuencia sería una red bastante equilibrada de asentamientos urbanos, de entre los cuales apenas sobresalían las ciudades de Guanajuato, Zacatecas y Guadalajara.

El crecimiento de esta última fue muy lento durante toda la época colonial y solo a fines del siglo XVIII, con las reformas Borbónicas y el auge de la economía regional, conoció su primera época de esplendor. En esos años se crearon la Intendencia, la Universidad y el Real Consulado de Mercaderes y se construyeron la Catedral y el Hospicio Cabañas, desde 1997 Patrimonio de la Humanidad.

A fines del siglo XIX se produjo un auge económico con el que tuvo que ver mucho el ferrocarril y la llegada a la región de comerciantes europeos que innovaron los sistemas regionales de intercambio y contribuyeron decisivamente a la integración de un mercado regional.

Pero fue el modelo de sustitución de importaciones de mediados del siglo pasado lo que hizo de Guadalajara una verdadera metrópoli regional. En efecto, entre 1940 y 1970 el número de establecimientos industriales de la ciudad se multiplicó por ocho, la inversión industrial por 25 y el valor global de la producción en términos reales creció treinta veces. Este impulso económico produjo un extraordinario crecimiento poblacional, con una tasa promedio de 5.4 por ciento anual en esos treinta años, con lo que la ciudad pasó de 240 mil a casi un millón y medio de habitantes.

Durante las últimas décadas la economía mexicana se ajusta al nuevo modelo de economía abierta, consolidado con la firma del TLC, la incorporación a la OCDE y acuerdos con países de Europa y de centro y sudamérica. El desarrollo regional entra en una nueva fase motivada por la gran movilidad del capital y la difusión tecnológica.

Consciente de esta realidad y de que las comunidades regionales están llamadas a ser los grandes actores del nuevo entorno mundial, el Gobierno del Estado ha impulsado, junto con otros ocho estados, un proceso de acción regional para formar la región Centro Occidente y construir un proyecto de largo plazo para su desarrollo integral. A esta experiencia innovadora se ha sumado el Gobierno Federal.

El proceso se sustenta en tres principios básicos: la subsidiariedad del Gobierno Federal a la acción interestatal; la dinámica de redes intersectoriales como forma de avanzar hacia la integralidad del desarrollo y la integración gradual de las instancias de participación comunitaria.

La interacción entre los estados ha propiciado el establecimiento de convenios para la acción conjunta, la elaboración de una propuesta de estrategia regional, el diálogo como región con dependencias federales y la concreción de algunos proyectos interestatales. El Gobierno de la República se comprometió a apoyar el enfoque asumido por la Región para su gestión:

- Se trata de una experiencia innovadora de gestión pública en este país, ya que por vez primera, el proyecto de una región no se está diseñando desde el centro, sino desde el ámbito local.
- El Centro Occidente es una región que se ubica entre un norte de gran pujanza económica y una amplia zona de enormes rezagos, que va desde el centro del país hasta Centroamérica. Lo más preocupante es la declinación que ha registrado esta zona en el peso de la economía nacional en las dos últimas décadas, la emigración de mano de obra hacia el extranjero y la sobreexplotación de los recursos naturales, como es el caso de la cuenca Lerma-Santiago.
- Es una región con una población mayor que la de Venezuela y que habita en una quinta parte del territorio nacional. Está creciendo a dos velocidades, con entidades sumadas al proceso de globalización y otras que están siendo marginadas de la modernidad.
- Es también una región que cuenta con gran infraestructura urbana y de comunicaciones; con un vasto y pródigo litoral hacia el océano Pacífico y que va hacia la cuenca con mayor crecimiento económico mundial.

En estas condiciones, la apuesta del Centro Occidente es la de **constituirse en una región vinculadora, es decir en un eficaz enlace articulador entre el Norte desarrollado y el Sureste en vías de desarrollo; entre el Golfo y la Cuenca del Pacífico, para ser la principal plataforma en la descentralización nacional.**

Se plantean para ello cuatro grandes directrices estratégicas:

- La consolidación de corredores de desarrollo económico apoyados en una gran infraestructura intermodal y en núcleos urbanos equipados.
- La integración y aprovechamiento del litoral del Pacífico.
- La atención social a las zonas deprimidas.
- Un plan de manejo integral para la cuenca Lerma-Chapala-Santiago.

De todo lo anterior se desprende la importancia de lograr un esquema de asociación e intercambio entre las ciudades de la región que induzca un uso racional y sustentable de los recursos naturales y un mecanismo de operación de los proyectos interestatales que será necesario poner en marcha.

Estas han sido las premisas que llevaron a promover el establecimiento del Nodo Regional de Ciudades hacia la Sustentabilidad.

En el contexto de la iniciativa interinstitucional para el desarrollo urbano sustentable en México, la red de ciudades tiene como propósitos:

- Facilitar la formulación de una estrategia compartida entre las ciudades mexicanas acerca del desarrollo urbano sustentable en las condiciones y circunstancias nacionales;
- Propiciar el intercambio de experiencias entre las ciudades mexicanas acerca de “mejores prácticas” en la materia;
- Impulsar proyectos conjuntos de investigación en apoyo a la formulación y ejecución de políticas urbanas sustentables, así como el diseño de instrumentos organizativos, financieros y de asistencia técnica para el desarrollo sustentable de las ciudades.
- Operar convenios de cooperación internacional que permitan canalizar en forma eficaz hacia las ciudades mexicanas los enfoques y prácticas que han probado su pertinencia y su operatividad en ciudades de otros países.

El Nodo Centro-Occidente de Ciudades es el primer esquema regional de centros urbanos que se establece como parte de la iniciativa nacional y en su sentido original constituye una sub-red de la misma. Pero es, al mismo tiempo, un proyecto que surge como una instancia de participación indispensable en el Plan de la Región Centro-Occidente.

Finalmente, me parece importante en este foro hacer referencia a las relaciones internacionales del Estado de Jalisco. Los próximos años en que el país impulsará una política diplomática activa y se diversificarán los mercados internacionales, con la entrada en vigor del Acuerdo Económico con la Unión Europea representan una gran oportunidad para intensificar y diversificar esta relación internacional.

En este sentido, nuestro trabajo se dirige a alcanzar las siguientes metas:

- Establecimiento de un mecanismo de diálogo y seguimiento entre el Gobierno del estado y la Secretaría de Relaciones Exteriores para buscar que los puntos de vista de Jalisco queden incorporados en las negociaciones de México con los países del Norte en la ampliación del Tratado de Libre Comercio y en los acuerdos con la Unión Europea.
- Informe periódico a la sociedad jalisciense sobre los resultados que tienen las reuniones de los organismos trinacionales que agrupan a los estados y municipios del país que participan en el denominado “corredor del TLC” y en el corredor CANAMEX.
- Elaboración y seguimiento de un programa de actividades para intensificar la promoción de los sectores estratégicos de Jalisco en el exterior a partir de las asociaciones y clubes de Jaliscienses radicados en el extranjero.
- Aprovechamiento de la reunión del Consejo de los Países de la Cuenca del Pacífico, en México, para la promoción especial de los valores de Jalisco.
- Desarrollo de un programa de promoción coordinada entre el Gobierno y el sector empresarial del estado para capitalizar los beneficios de los acuerdos de asociación con la Unión Europea, entidad con la cual en el mes de octubre de 2003 se firmó un acuerdo específico entre Jalisco y el Consejo Económico y Social.
- Establecimiento de un programa de actividades público-empresariales de los sectores de Jalisco en los países centroamericanos para obtener beneficios para el estado de la ejecución del Plan Puebla-Panamá.

El Gobierno del Estado necesita ajustar aún más su función ante las demandas sociales, que posibiliten la realización de las metas más ambiciosas de nuestra sociedad. Es por ello, que la premisa central es que no puede haber un desarrollo local sin desarrollo regional y reitero el mensaje, tenemos que pensar globalmente y actuar regionalmente.

Finalmente, quiero agregar que el futuro se construye cada día, el Gobierno de Jalisco tiene presentes estos retos y dispone su actuación para el logro de un Estado que mantenga rumbo y liderazgo, para que sea fuente de oportunidades para todos y permita el justo desarrollo de todos los jaliscienses.

De la Estrategia Urbana Local a la Reflexión Regional. El caso de Asturias

José Luis Álvarez Alonso

*Director General de Promoción de Empleo
del Principado de Asturias*



De la Estrategia Urbana Local a la Reflexión Regional. El caso de Asturias

José Luis Alvarez Alonso

*Director General de Promoción de Empleo
del Principado de Asturias*

El desempeño del puesto de Director General de Promoción de Empleo del Principado de Asturias, entre 1999 y 2004, me ha posibilitado una posición privilegiada para observar las relaciones entre el ámbito local y el regional, que, como profesional, me permiten realizar las reflexiones que hoy compartiré con Ustedes.

Mi experiencia no es exclusivamente de la perspectiva regional. Anteriormente había participado, desde 1987, en proyectos de desarrollo de las ciudades de Gijón y Avilés, así como en varios planes de desarrollo y formación, sectoriales y comarcales, dentro y fuera de la región.

Si me atrevo a exponerles mis reflexiones es porque considero que el caso de Asturias es un buen ejemplo para demostrar que “los factores económicos no son exclusivamente, los que determinan la capacidad de desarrollo de una región, sino que otros factores de tipo político-social también empujan o frenan los procesos de cambio”.

El declive económico ha sido de tal intensidad que, para salir adelante, se han requerido medidas económicas y una compleja ingeniería social. El proceso de transformación todavía está en marcha y ha obligado a realizar una combinación de lógicas diferentes, pero muy entrelazadas: la racionalidad económica, las necesidades sociales, los intereses territoriales y las posiciones institucionales, políticas y sindicales. Posiblemente no es un modelo a seguir (pues otras regiones europeas han salido con más éxito de trances similares), pero sí un motivo para compartir experiencias y reflexiones, en este caso sobre *la relación entre el ámbito regional y local*.

Para organizar la exposición realizaré, en primer lugar, una descripción de la evolución socioeconómica regional, a continuación les describiré la experien-

cia de trabajo conjunto, entre Administración Regional y Ayuntamientos (en el marco de los programas locales de empleo 2000-2003). Finalizaré presentando las líneas del trabajo lanzado para los años 2004 y 2005, siempre desde el área de las políticas de empleo.

I. Descripción de la evolución socioeconómica y política regional

Asturias es una pequeña región de vieja tradición industrial, en proceso de transformación socioeconómica desde hace veinticinco años. Durante este tiempo han coincidido de forma simultánea la transformación económica, el desarrollo del poder autonómico, el incremento del papel de las entidades locales y las continuas reivindicaciones de diferentes grupos sociales.

La situación vivida ha sido tan intensa que podríamos afirmar que cualquier asturiano es experto en estos temas. Toda la sociedad ha vivido los últimos años, debatiendo los temas de la reconversión industrial, la responsabilidad del sistema político regional, el papel de los agentes sociales... Dado el pequeño tamaño de la región (1 millón de habitantes) el seguimiento de las posiciones y argumentos casi se puede hacer con nombres y apellidos, grupos de personas y posiciones *político-territoriales*.

Hoy hemos dejado atrás los grandes procesos de reconversión pero seguimos inmersos en los procesos de adaptación, encontrándonos, en este momento, según muchos analistas, en pleno proceso de cambio cultural: desde la cultura derivada de una economía de transferencia (de protección) hacia la exigida por una economía productiva y de mercado. Esta nueva transformación obliga a cambios en la mentalidad de las personas y actores sociales y a modificaciones en las relaciones entre las administraciones.

Todos estos aspectos, económicos y sociales, junto al tamaño de la región permiten visualizar en Asturias, la importancia tanto de factores productivos como de aquellos más "cualitativos" como el *capital social*.

1.a. La estructura económica

La región tiene una población en torno al millón de habitantes (1.075.381) y está sometida a un fuerte proceso de envejecimiento. La población ocupada asciende a 397.000 personas y el desempleo alcanza la cifra de 44.300 parados y paradas. La tasa de actividad es de las más bajas de España (el 47% frente al 55% nacional); la tasa de empleo también es inferior (el 43% frente

al 49%) y la de paro es superior (el 11% frente al 10%). Esta situación fruto de nuestra historia reciente, nos ha sumido en un proceso de reconversión de todas las actividades de la estructura económica regional.

La crisis económica de los años 70 afectó a toda la estructura económica regional con una envergadura y profundidad extraordinarias. Todas las actividades económicas se vieron afectadas: la minería, la siderurgia, la construcción naval, la fabricación de armamento, la agricultura y la ganadería... La situación se agravaba porque la actividad industrial estaba realizada, principalmente, por grandes empresas públicas. Característica que ha impregnado a la sociedad y ha limitado su capacidad de modernización por tres razones:

1. Las grandes empresas públicas tenían un sistema de gestión fordista del sistema productivo, que pasó a formar parte de *la cultura organizativa* de varias generaciones.
2. Su presencia favoreció el fortalecimiento de importantes grupos de intereses propios, con importante capacidad de presión (que en ocasiones trabajan conjuntamente).
3. El tejido de pequeñas y medianas empresas era muy reducido y acostumbrado a trabajar en un mercado protegido: tenían un gran cliente, cercano, poco exigente y con altas barreras de protección de su mercado, dadas las deficiencias en las infraestructuras de comunicación de la región.

Asturias fue la región española que más alto precio pagó por las crisis energéticas de los años setenta. En esta región se sacrificaron el 10% de los puestos de trabajo amortizados en el proceso de ajuste industrial nacional: se destruyeron 97.300 puestos de trabajo entre 1977 y 1997.

El proceso de ajuste supuso que la empresa pública HUNOSA, la mayor compañía minera del país, pasara de 26.000 mineros en 1967 a menos de cinco mil en la actualidad. La empresa pública ENSIDESA (sector siderúrgico) pasara de 25.000 empleados a 7.500. La construcción naval descendiera de 3.400 trabajadores a 1.062, a la par que se destruían 6.000 de los 12.000 puestos de trabajo inducidos.

A partir de los primeros años ochenta, y sobre todo tras la entrada en la Unión Europea, España se convirtió en un país atractivo para la implantación de multinacionales y Asturias inició la búsqueda de inversiones extranjeras como elemento sustitutivo de los viejos sectores industriales. Se cosecharon

éxitos como las inversiones de DuPont, de Nemours (1989), Thyssen (1991) y Rioglass (1966).

Este proceso se acompañó de otro paralelo de *desnacionalización industrial*, con la desinversión del sector público y la privatización de empresas estatales: Aceralia (la antigua ENSIDESA) pasó a formar parte del grupo francés Usinor, las fábricas de armanento fueron adjudicadas al grupo estadounidense General Dynamics, e Inespal (antigua ENDASA) fue vendida a la compañía norteamericana Aldecoa.

En este tránsito se produjo una fuerte desindustrialización del empleo como efecto de la sustitución de trabajo por capital, con un incremento de la productividad, a la vez que se ha ido incrementando el peso del sector servicios.

Hoy la economía asturiana tiene una estructura muy similar a la de cualquier sociedad post-industrial. Esto ha sido posible por la profunda transformación realizada gracias a los fondos europeos y españoles y al esfuerzo de muchos profesionales de la región. En los últimos diez años se han recuperado 50.000 de los casi cien mil empleos perdidos en los anteriores veinte años. Queda pendiente mucho trabajo: el incremento de la creación de riqueza, el aumento de la población activa y, sobre todo, la mejora en el capítulo de innovación tecnológica y organizativa de las empresas. Los indicadores de los últimos años son positivos y esperamos que sigan una evolución favorable. Podemos afirmar que se ha producido un cambio de tendencia, más que un cambio cíclico, que está caracterizado por un proceso de terciarización intenso de la economía asturiana y por el nuevo protagonismo del sector privado en la actividad económica regional.

1.b. La situación política y social

De forma paralela al proceso de reconversión económica se producía el desarrollo de la autonomía. Este aspecto es importante para entender el juego entre los principales actores y el papel de los territorios.

La sociedad asturiana ha atribuido, muy frecuentemente, la responsabilidad de sus déficits económicos a las decisiones del sistema político. Quizás por el importante peso del Estado, patrón de las principales actividades económicas, se hacía hincapié en este aspecto y nunca se hablaba de responsabilidad de factores sociales como las mentalidades colectivas, el comportamiento de los responsables de las organizaciones sociales, la responsabilidad individual, las estructuras familiares... o la organización territorial.

Con la aparición de la autonomía regional, la sociedad pasó, rápidamente, de responsabilizar al Estado por los procesos de reconversión, a atribuir todas las deficiencias del proceso de modernización, al sistema político regional, concretamente al Gobierno de la Comunidad Autónoma. Con el desarrollo de las instituciones de autogobierno todas las miradas se dirigen hacia el Principado de Asturias, identificado como el principal recurso de acción colectiva para orientar los cambios económicos.

El informe *Estrategias para la Reindustrialización de Asturias* (dirigido por M. Castells, 1994) vinculaba tal percepción principalmente a dos rasgos del sistema político regional:

1. A un déficit permanente de liderazgo político.
2. A la subordinación de las instituciones autonómicas a los “poderes reales” en el ámbito extrarregional (el gobierno central sobremanera) o en el ámbito intrarregional de las organizaciones de intereses (los sindicatos principalmente).

En el citado informe se describe cómo el ciudadano descargaba la angustia y la responsabilidad “sobre los dirigentes políticos, los agentes económicos y las instituciones regionales, que aún conscientes de caminar hacia el abismo, han elegido vivir al día en lugar de buscar nuevos caminos para la región....”

Los autores encuentran que el discurso de sus interlocutores seguía siempre tres pasos lógicos: constatar que no había alternativas, en consecuencia, concluir que no había salida para los problemas y, por tanto, no había futuro para la Región.

Esta actitud acomodaticia se agudizaba por la falta de comprensión y aceptación de los retos de la libertad de mercado y por la alta dependencia del exterior cuando se hacían planteamientos de futuro, ya fuese para buscar inversiones o reclamar infraestructuras.

Esta situación ha evolucionado lenta pero positivamente. Todavía se conciben vitales las intervenciones de las Administraciones estatales y comunitarias. Pero la actividad económica ya no se reduce a la empresa pública y se discute cómo mejorar la competitividad del tejido económico y la iniciativa empresarial de la región, como elementos claves para el futuro.

II. EL ÁMBITO LOCAL Y REGIONAL

2.a. Los municipios

Los municipios han tenido un protagonismo muy alto en la orientación de la vida política regional, llegando a tener, en ocasiones, más capacidad de presión social que el gobierno regional. Ciudades y municipios han sido muy dinámicos en la defensa de sus intereses, logrando una alta identificación de los ciudadanos con los intereses locales. Paralelamente se produce la competencia por recursos, dotaciones y servicios y el agravio comparativo con localidades vecinas. A la vez responsabilizan a la Administración Regional de la falta de progresos.

Asturias es una región de pequeño tamaño, con una extensión de 10.604 km², pero con diferencias muy marcadas dentro de su territorio. En el área central se concentra el 80% de la población, que reside principalmente en seis núcleos de población: Gijón (266.419 habitantes), Oviedo (201.154 habitantes), Avilés (83.185 habitantes), Siero (47.890 habitantes), Mieres (47.719 habitantes) y Langreo (45.731 habitantes).

A pesar del reducido tamaño de la región, los municipios tienen perfiles económicos y sociales muy diferentes, marcados por el tipo de actividad económica que predomina. En las Cuencas Mineras se producía una identificación casi total entre la empresa HUNOSA y el territorio. En la Comarca de Avilés se daba una dependencia muy alta de la empresa siderúrgica ENSIDESA. En Oviedo, capital de la provincia, predomina la actividad administrativa y el sector servicios. Gijón tiene un perfil industrial con actividades más diversificadas y con empresa de diferentes tamaños.

Por otra parte, las comarcas orientales y occidentales son muy diferentes entre sí; la primera se asienta bajo los Picos de Europa y registra una creciente actividad económica y la segunda todavía arrastra importantes déficits de comunicación. A su vez existen importantes diferencias entre los municipios costeros y los de alta montaña, con entornos naturales de gran valor, pero graves problemas de despoblación.

A las habituales diferencias y rivalidades de carácter localista, hay que añadir las marcadas diferencias entre las mentalidades de sus ciudadanos. Las imágenes locales sobre los problemas y las soluciones eran muy distantes en cada territorio, llegando a formar parte del problema y una dificultad añadida para la comunicación entre los responsables políticos.

La deseable reducción de estas diferencias, en pro de una visión regional, se ha dificultado por la aparición de ediciones comarcalizadas, de prensa escrita y de televisiones locales, que tienden a fijar la atención en el entorno más inmediato del lector o espectador, y a buscar la comparación entre localidades; alimentando el sentimiento de agravio comparativo de sus vecinos.

2.b. La Administración Regional

El proceso de descentralización del sector público en España ha producido una importante cantidad de transferencias de competencias hacia el Principado de Asturias. En los últimos veinte años se ha pasado de un presupuesto de 90 millones de euros en 1981 a 3.000 millones de euros en el año 2003. Actualmente es la administración pública con mayor capacidad de formación bruta de capital fijo en la región: el sector público autonómico representa el 19 por cien del PIB asturiano en el año 2000.

El traspaso de competencias del Estado en materia de educación y sanidad no sólo ha aumentado el tamaño (político y presupuestario) del gobierno autonómico, también debería, junto al desarrollo de otras políticas cercanas al ciudadano (innovación, empleo, servicios sociales...), contribuir a cambiar la percepción de su gobierno.

El aumento del nivel de autogobierno provoca tensiones en el equilibrio del ámbito local y el regional, pero también ofrece una excelente ocasión para establecer un nuevo marco de relaciones, con los agentes y actores sociales: las Administraciones locales y los ciudadanos.

2.c. Las estrategias locales de desarrollo

Asturias ha sido una de las regiones pioneras en la puesta en marcha de acciones relacionadas con el desarrollo local, ya sea rural o urbano, desde mediados de los años ochenta. En muchos Ayuntamientos se lanzaron iniciativas para diseñar planes, poner en marcha estructuras de agencias de desarrollo o lanzar proyectos participativos para acordar ideas o proyectos en pro del progreso socio-económico.

Estas iniciativas locales de desarrollo, surgen en momentos marcados por una intensa sensación de ausencia de salidas para abordar el futuro. El modelo clásico de funcionamiento socio-económico, estaba derrumbándose. La adaptación a las nuevas exigencias era lenta y traumática en términos de empleo.

La dinámica social se caracterizaba por tensiones continuas y las instituciones democráticas eran muy jóvenes. En este entorno los Ayuntamientos fueron las instituciones más cercanas y sensibles a los ciudadanos y pronto intentaron buscar soluciones.

A finales de los años ochenta se puso en marcha el Programa de Desarrollo Integral Oscos-Eo (1985) en las comarcas occidentales de la región, con 3 objetivos: programación de actividades económicas para frenar la despoblación de la zona, mejora de la calidad de vida y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales.

Desde 1988, la ciudad de Gijón trabaja desde una visión global de ciudad que abarca todos los aspectos relacionados con el crecimiento económico, la cohesión social y el bienestar de los ciudadanos. El trabajo de la ciudad se ha mantenido en el tiempo: En 1989 se puso en marcha el Servicio Técnico de Desarrollo Local; en 1993 se elaboró el primer plan estratégico de la ciudad y en el año 2003 el segundo.

En 1993, ante las graves consecuencias económicas y sociales de la reconversión de ENSIDESA, la Comarca de Avilés elaboró el Plan Estratégico Avilés 2000. Liderado por el Ayuntamiento de Avilés, se realizó con la participación activa de las entidades ciudadanas. En las elecciones municipales de 1995 cambió el equipo de gobierno de Avilés y el proyecto se abandonó. A los cuatro años siguientes volvía a cambiar el color político del Gobierno local y las ideas básicas del Plan Estratégico se plasmaron en el Plan General de Ordenación Urbana.

En 1992 surgió el proyecto denominado “Nuevo Langreo” para actuar en la cuenca minera del Nalón. Consistía en una intervención urbanística que pretendía orientar su relanzamiento económico y asegurar la vinculación con el área central de la región. El proyecto no llegó a realizarse, salvo actuaciones parciales.

En esa década hay diversos proyectos de desarrollo territoriales, como el Campus Universitario de Mieres (cuenca minera del Caudal), El Proyecto Puerto Norte (costa del área central), la Senda Verde del Valle del Trubia (zona sur del área central), El Programa de Desarrollo Rural del Oriente de Asturias y el Parque Nacional de Covadonga-Picos de Europa.

Todos ellos consideraban el territorio como el soporte material de las actividades humanas, apostaban por el desarrollo endógeno y tenían como finalidad la reactivación económica. También coincidían en la defensa de la autonomía local, la identidad del concejo.

Desde el planteamiento regional, se publicaron las Directrices de Ordenación del Territorio (1991) con la pretensión de constituirse en el principal instrumento de planificación y coordinación territorial y servir de base para el desarrollo de las actuaciones territoriales y sectoriales a realizar en la Comunidad Autónoma.

Posteriormente, el Informe ERA (M. Castells, 1994) plantea que las medidas y estrategias regionales, deberían diferenciarse, según la unidad de la estructura territorial asturiana, diferenciando: el sistema metropolitano central, las comarcas del entorno metropolitano, la comarca noroccidental, la comarca suroccidental y la comarca oriental.

En resumen, los planteamientos locales han surgido ante la carencia de un planteamiento regional. Éste no ha sido posible por la debilidad de sus instituciones, entre otras causas.

Por su parte, los proyectos municipales mantienen el localismo como elemento de disgregación y de refugio; en lugar de utilizarlo como elemento de afirmación de las propias identidades y como aprovechamiento de ventajas y recursos. Todo ello conduce a una dinámica de tensión de poderes locales-regionales y a unas estériles rivalidades entre concejos, que han aumentando la sensación de fragmentación y que han impedido la coordinación necesaria.

III. LOS PROGRAMAS LOCALES DEL EMPLEO

En noviembre de 1999, el Gobierno del Principado de Asturias, con mayoría socialista en el Parlamento regional, firmó el Pacto Institucional por el Empleo (PIE 2000-2003) con la Federación Asturiana de Empresarios y los sindicatos UGT y CCOO. En este acuerdo se definieron las políticas de industria, de empleo y formación, con el objetivo de aumentar las tasas de actividad y empleo.

Los firmantes del Acuerdo destacaron su especial significación histórica pues, tras veinticinco años de crisis; era la primera vez que lograban ponerse de acuerdo, el Gobierno regional y los Agentes Sociales, acerca de qué hacer para impulsar el avance económico de la Región.

Aunque la política sectorial de empleo es una responsabilidad del Gobierno Regional, éste y los agentes sociales coincidieron en que el ámbito local permitía: una mejor identificación de los problemas y de los proyectos, una mayor implicación de los actores sociales y la complementariedad de las actuaciones que se dan en su territorio.

La política de empleo aplicó esta filosofía y dio un protagonismo especial a los municipios. A mi modo de ver, llevando hasta el extremo el modelo de desarrollo local de los años noventa, con un importante cantidad de medidas y recursos económicos.

El Pacto Institucional por el Empleo puso a disposición de los Ayuntamientos más de ciento veinte millones de Euros para realizar programas locales de desarrollo económico y empleo durante cuatro años: del 2000 al 2003.

Se financió la realización de Estudios y Proyectos de Planificación: contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local y de Agentes de Igualdad de Oportunidades, experimentación en nuevos yacimientos de empleo, "participación" de los Ayuntamientos en nuevas iniciativas empresariales, dotación de nuevos centros de iniciativa empresarial; instalación de telecentros en todos los municipios de la región y financiación de obras que contratasen a personas con riesgo de exclusión social. También a través de los Planes Locales de Empleo se procedió a contratación de desempleados por los Ayuntamientos, para realizar servicios y/o obras que contribuyesen a la estrategia de desarrollo territorial.

Para poner en marcha las medidas del PIE se impulsó un proceso de *abajo-arriba*, mediante el cual los Ayuntamientos presentaban proyectos y el Principado de Asturias decidía (con los agentes sociales) la financiación que aportaba. Todo Ayuntamiento, independientemente del número de habitantes, podía presentar sus proyectos.

3.a. La cooperación entre municipios

Conscientes de que la actividad económica supera los límites municipales, desde el Gobierno Regional, promovimos y fomentamos la colaboración de municipios en programas de desarrollo supramunicipales. Para potenciar dicha cooperación reforzamos económicamente los proyectos presentados conjuntamente por varios ayuntamientos.

Tras una intensa labor de explicación ante alcaldes y concejales, tuvimos un relativo éxito. De los 78 municipios existentes en la región, 66 presentaron proyectos con algunas actuaciones conjuntas con otros municipios. Ocho programas supramunicipales (con 37 municipios), presentaron un planteamiento de cooperación en todas las acciones.

La mayoría de estas agrupaciones eran de *conveniencia*: habían acordado unir sus programas municipales, presentarlos conjuntamente, bajo la apariencia

de programa supramunicipal, y una vez obtenido el *plus* de la financiación, repartíselo entre los planes municipales, para continuar trabajando cada municipio de forma independiente.

Conocedores de esta estratagema de los responsables municipales ¿qué hicimos desde el Principado de Asturias? Formalizamos convenios de colaboración con cada Ayuntamiento, reconociendo administrativamente cada plan municipal y los *pluses* que habían acordado entre ellos.

Cedimos ante la evidencia de los hechos, ya que, a su vez, se basaban en las malas experiencias de relación en anteriores mancomunidades de servicios, y, en algún caso hasta en rivalidades provenientes de tiempos remotos, como las disputas por los límites de los pastos del ganado.

Del total de 72 municipios de menos de 25.000 habitantes, únicamente una comarca, con seis municipios, ha funcionado realmente de manera agrupada. Otras tres comarcas han hecho importantes avances realizando trabajos conjuntos, a la par que reflexionaba sobre las ventajas del trabajo comarcal.

Las ciudades más grandes han tenido un comportamiento similar. Presentaron sus proyectos de manera independiente y plantearon programas locales de empleo (prácticamente como *cantones autónomos*), cuando entre ellas no distan, en el mayor de los casos, más de 25 kilómetros y sus vecinos se desplazan de una a otra localidad para trabajar. A éstos municipios también les animamos a trabajar conjuntamente, por ejemplo, condicionando la financiación de algunas actuaciones a que tuviesen un ámbito comarcal o a presentarse conjuntamente a proyectos cofinanciados por la Unión Europea. En este último caso, cuando obtuvieron la financiación, comenzaron las discusiones por las fórmulas de reparto y al lograr un acuerdo, disminuyó la relación entre las ciudades.

Ante el escaso éxito en obtener proyectos de cooperación entre Ayuntamientos, creamos redes de intercambio de experiencia entre los técnicos que lideraban proyectos en áreas coincidentes. Tras varios intentos durante dos años, el resultado se vio reducido a la participación en la elaboración de criterios, para el reconocimiento de las mejores prácticas de los programas locales de empleo.

Durante estos cuatro años la relación con los municipios ha sido continua, pero de un carácter claramente administrativo. Los convenios de colaboración se firmaron para un periodo de cuatro años y así asegurar la estabilidad financiera de los ayuntamientos. Esta fórmula provocó un reducido margen

para la corrección de los programas. Ello no fue obstáculo para mantener una reflexión conjunta con los responsables municipales, sobre la eficacia de los programas puestos en marcha, su capacidad de mejora y la necesidad de revisar el papel de cada Administración en el diseño y ejecución de las políticas de empleo.

Las cuestiones que planteábamos a los Alcaldes y Concejales de empleo siempre han sido directas y del tipo siguiente: ¿consideran que su municipio tiene capacidad suficiente para abordar un proyecto de desarrollo de manera aislada? ¿Tienen capacidad para sacar partido de todas las acciones que ocurren en su territorio? ¿Son capaces de organizarse para conseguir un tamaño que permita realizar proyectos con un impacto importante de cara al futuro? ¿Si no consiguen la coordinación de las acciones en un territorio, aceptarían que ésta fuese realizada por el Gobierno Regional?

3.b. La valoración de los programas locales de empleo

Durante el año 2003, hemos realizado una evaluación de los Planes Locales de Empleo. Todos los entrevistados han señalado, como el factor más positivo, el diálogo y comunicación entre los actores sociales e institucionales y la Administración Regional. Han reconocido el trabajo realizado, como una excelente oportunidad para adquirir una mayor experiencia, aumentar la comunicación mutua y establecer la base para nuevos proyectos. Todos los entrevistados, especialmente los interlocutores municipales, apuestan por nuevos acuerdos basados en la experiencia realizada y el diálogo continuo.

Estas valoraciones son muy satisfactorias pues nos permiten asegurar que, desde la Administración Autonómica, hemos incrementado la confianza entre unos actores sociales, económicos e institucionales que habían estado enfrentados durante largos años, en un entorno de fuerte reconversión económica con importantes tensiones sociales.

Pero estas conclusiones no pueden ocultar que los firmantes del Pacto Institucional por el Empleo (PIE 2000-2003) han ido modificando su opinión sobre la eficacia de los programas locales de empleo. A la firma del PIE la Federación Asturiana de Empresarios mostraba sus reticencias a este tipo de actuaciones (y un rechazo frontal a *los planes de empleo*), mientras los sindicatos UGT y CCOO los reivindicaban como impulsores del empleo. Al finalizar la ejecución, los sindicatos, y especialmente CCOO, comenzaron a mostrarse muy críticos sobre los resultados del esfuerzo económico realizado en estos programas. La crítica principal se centraba en que los Ayuntamientos estaban

utilizando los programas de desarrollo y empleo para financiar servicios y personal que deberían asumir con recursos económicos propios y desatendían los objetivos del desarrollo económico y fomento del empleo.

La experiencia de los Programas Locales de Empleo (2000-2003) y la valoración de los interlocutores sociales han sido muy importantes en el proceso de negociación de la concertación social de la legislatura actual (2004-2008). En esta ocasión el papel de los Ayuntamientos en las políticas de empleo ha sido un tema de discusión muy intenso, pero en esta ocasión todos los agentes sociales ponían en duda su eficacia.

En la actualidad, la Administración Regional y los Agentes Sociales alcanzaron un nuevo acuerdo que reduce a tres las líneas de apoyo a los Ayuntamientos y aumenta las exigencias a esa colaboración.

En primer lugar, las políticas de empleo estarán orientadas al mercado laboral y no a cubrir las necesidades de personal de los Ayuntamientos, por ello, la Administración Regional y los Agentes Sociales acordarán las ocupaciones que pueden ser objeto de contratación por los municipios.

En segundo lugar, se exige que los demandantes de empleo hayan realizado una formación previa relacionada directamente con la ocupación en la que van a trabajar.

En tercer lugar, se acuerda que los planes de empleo serán de ámbito supra-municipal para Ayuntamientos con menos de 12.000 habitantes.

En estos cuatro años, no hemos superado la tendencia a trabajar dentro de los límites municipales y han sido escasas las experiencias que han superado la dinámica localista de los proyectos y acciones. En este tiempo, el Gobierno Regional y los Agentes Sociales han reconocido su papel y responsabilidad en la política sectorial y reconocen la importancia y dinamismo de los *territorios*, pues, en cada uno de ellos, se puede, y debe, conseguir una *política integral*, lo que es necesario en espacio/tamaño suficiente.

3.c. Los motivos del cambio en la relación local - regional

La percepción y valoración de la aportación de “lo local” a la política de empleo ha cambiado de manera radical. A mi modo de ver, este cambio se enmarca en la nueva relación que se está produciendo entre los ámbitos regional y local.

Cambio que se debe a tres grandes factores: la nueva situación económica, el aumento del nivel de autogobierno del Principado de Asturias y el reconocimiento de que la realidad ya ha superado los límites administrativos municipales. Estos tres factores llevan a la necesidad ineludible de realizar planteamientos, y tomar decisiones con un enfoque de política regional.

Ahora que la adaptación de la actividad económica a las exigencias de mercado parece apuntar en una dirección positiva, que se han dejado atrás las grandes reconversiones, que contamos con una estructura económica más moderna y que crece el empleo, cada vez toman más cuerpo criterios de decisión relacionados con la eficacia y eficiencia de las políticas sectoriales.

La nueva realidad política del Principado de Asturias, con mayores competencias de gobierno (como es el caso de las políticas de empleo), se va abriendo paso en la configuración regional. Cada vez es más evidente para muchos actores sociales las ventajas de una estrategia coordinada de ámbito regional, que busque la especialización en el ámbito local, y frene la pugna entre muchas localidades por disponer de similares recursos.

Así, en esta legislatura, un tema central, político y mediático, es la reordenación territorial de la región, creando un centro metropolitano integrado de suficiente tamaño y masa crítica, para generar ventajas competitivas añadidas y una infraestructura de transporte eficaz (entre los puertos, las carreteras, el ferrocarril y el aeropuerto).

Desde el punto de vista funcional, la realidad económica de las empresas y de la población ya ha ocupado ese espacio regional y metropolitano. En los últimos veinticinco años hemos pasado del modelo económico y productivo de las grandes factorías (con concentración productiva, poblacional y urbana y fuerte consumo de suelo, que ha configurado un tipo de sistema urbano, de infraestructura y transporte de corte tradicional) a otras nuevas circunstancias económicas con mayor peso de las medianas y pequeñas empresas y del sector servicios.

La nueva situación económica tiene consecuencias en el consumo de espacios, infraestructuras y transportes. Las tendencias a la terciarización se caracteriza por empresas mas pequeñas y dispersas en el área central de la región. Cada día miles de asturianos se trasladan de la ciudad en la que residen a otra en la que trabajan, superando la configuración local-municipal. Nos encontramos ante una problemática regional cuando nos planteamos, tanto temas de suelo industrial como de mercado laboral.

Esta nueva situación, apoyada por diagnósticos de académicos y expertos relevantes, está en la base del cambio de orientación, de los planteamientos de los Agentes Sociales y la Administración Regional acerca del papel de las entidades locales en las políticas de empleo.

¿Quiere ésto decir que hemos pasado del discurso de lo “local” como elemento importante de las políticas de desarrollo y empleo, al discurso de región como única realidad de análisis y acción política?. La respuesta es negativa, pero hay que avanzar hacia una nueva configuración con nuevos roles de lo local y lo regional.

El modelo de relaciones anterior ha dejado de ser válido para afrontar los problemas actuales y los retos futuros. Ha cambiado profundamente el marco económico y social y debemos pasar de una lógica de la reivindicación y la distribución hacia otra basada en la eficiencia y el crecimiento.

Para cambiar el modelo, necesitamos ahondar en el cambio de cultura, de relación entre los actores. Las Administraciones, las Ciudades, las Empresas y los Agentes Sociales han mantenido unas relaciones basadas en una realidad dada, pero ésta ha cambiado y no puede mantener las mismas dinámicas y pautas para afrontar el futuro.

Para incrementar la capacidad de respuesta a los cambios, los actores y las instituciones han de enfrentarse y han de atravesar un proceso de aprendizaje para adquirir otras maneras de hacer y comportarse, que aumente la confianza mutua y estimule la cooperación para alcanzar objetivos comunes.

Por ello, desde la política de empleo, hemos planteado la elaboración de un plan estratégico de empleo que permita compartir una visión de futuro, una estrategia de actuación y proyectos comunes.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA ESTRATEGIA REGIONAL DE EMPLEO

Estamos convencidos que para ganar el futuro no es suficiente asegurar la paz social y el diálogo entre los agentes sociales. Necesitamos contar con una estructura económica más moderna que pueda reaccionar de manera flexible a los cambios del mercado y, también, ser proactiva, llevando la iniciativa en sus mercados. Para conseguirlo precisamos infraestructuras, recursos humanos cualificados y empresas modernas, que apuesten por la innovación y el desarrollo y que pongan en valor el conocimiento de sus organizaciones. También necesitamos movilizar nuestro capital social

(valores, normas de confianza, redes sociales...) en línea con los nuevos retos.

Para hacerlo queremos implicar a los agentes sociales (sindicatos y patronal) y a otras organizaciones sociales (procedentes del mundo empresarial y social), así como a las ciudades y municipios. Pretendemos abordar de forma conjunta qué hacer y cómo hacerlo, pero partiendo de una reflexión sobre los retos futuros, para definir, a continuación, las líneas de trabajo y los proyectos concretos a realizar.

Pensamos que existe una conciencia generalizada de que hemos superado una etapa histórica: hemos mejorado nuestra estructura económica, por primera vez los indicadores son positivos, y nuestras empresas compiten en una economía globalizada. Pero en los próximos años nuestro sistema socioeconómico tiene que enfrentarse a un nuevo escenario caracterizado por:

- Ampliación países de la Unión Europea.
- La reducción de los fondos europeos.
- La estabilidad presupuestaria.
- El mayor autogobierno y la responsabilidad fiscal.

No partimos de cero. En los últimos cuatro años se ha incrementado la confianza entre los agentes sociales y entre las instituciones regionales y locales. Esta confianza era la condición indispensable para abordar nuevos proyectos más ambiciosos.

En mayo de este año, iniciaremos la formulación de un plan estratégico de empleo que facilitará a todos los actores, públicos y privados, una visión más amplia e integral de la política regional de empleo, a partir de la cual desarrollar las estrategias y proyectos más concretos.

La elaboración de esta planificación, nos permitirá tomar decisiones en función de los retos futuros, superando la lógica de más recursos para las mismas y antiguas medidas. También identificaremos los proyectos clave para lograr los objetivos conjuntos, superando la tendencia al mero reparto de los fondos económicos. A la vez, buscaremos la complementariedad y las alianzas para ejecutar los proyectos concretos, identificando las sinergias que se provocan y los beneficios de la cooperación, frente el trabajo aislado e individual.

El plan estratégico de empleo abordará tres grandes retos:

El primero, “Las personas en el centro de la nueva economía”, tiene como objetivo identificar que recursos humanos y competencias profesionales, necesitará el sistema económico y como podemos asegurarnos que contamos con ellos.

El segundo reto: “Una cultura emprendedora”, afrontará cómo aumentar el perfil de *emprededuría* de nuestra sociedad, como elemento clave, tanto por cuenta propia como trabajando por cuenta ajena.

El tercer reto: “Más y mejor cooperación local y regional”, abordará la relación entre el ámbito local y el regional y el método para establecer la relación de colaboración en un nuevo marco económico, administrativo y funcional.

Los tres ámbitos que abordan los tres retos están relacionados. Si abordamos los retos sectoriales de las empresas para realizar una previsión de las competencias profesionales que requerirán, la administración regional tendrá que responder desde esa perspectiva sectorial más que desde una lógica municipal, aunque se tengan en cuenta posibles particularidades territoriales. El aumento del *espíritu emprendedor* requiere actuaciones a corto y a largo plazo, mejorando las medidas de apoyo a las personas que lanzan un proyecto empresarial y el trabajo dentro de las aulas del sistema formativo para conseguir personas con autonomía de pensamiento y capacidad para asumir riesgos. Por otra parte, cualquier proyecto que fomente una actividad económica se concretará en un espacio, en un término municipal, pero los destinatarios y beneficiarios de sus acciones superaran los límites del municipio donde se ejecutan.

Por su parte, las administraciones locales tienen instrumentos de promoción de la actividad económica, del autoempleo, la formación y la contratación. En muchos casos, definen sus planes de trabajo con los mismos interlocutores sociales que la administración regional y negocian con ella la financiación. Y si bien es cierto que las entidades locales están en el nivel administrativo más cercano de los ciudadanos, esto no es justificación para que requieran prestar todo tipo de servicios, o que todos se den en su término municipal y en exclusiva para sus vecinos.

La elaboración del plan estratégico será una ocasión excelente para repensar la relación entre los municipios y la administración regional en una política sectorial concreta. Partiremos de reconocer la importancia de la perspectiva y dinámica local, pero sin que conlleve una identificación automática entre

lo local y lo municipal, sin atender a otras variables determinantes desde el punto de vista de la política de desarrollo y empleo, como por ejemplo el número de habitantes. Que en el caso de nuestra región, desde una perspectiva lejana, sería suficiente para identificar “lo local” con la región.

Por otra parte, las ciudades y algunos municipios son elementos muy activos del sistema regional. Ese dinamismo, su cercanía a la realidad, tanto a los problemas como a la búsqueda de soluciones, tiene un valor incalculable que hay que seguir reconociendo y fomentando.

Y esta no es una declaración en abstracto. En una sociedad del conocimiento las personas son un elemento esencial, pues en ellas se deposita la experiencia y la información. Estas personas, dirigen y trabajan en las empresas, deciden sobre inversiones, localizaciones de actividades: tanto para invertir como para deslocalizar la actividad hacia otra ubicación más rentable. En la capacidad para atraer y/o retener inversiones, y personas, no influyen solo las variables económicas, influyen también, de manera determinante, aspectos como la calidad del sistema educativo y de las actividades culturales, la calidad de los servicios públicos y la calidad de vida en sentido amplio. En el aumento de la calidad de estos servicios, urbanos y metropolitanos, intervienen tanto las administraciones locales, y de más de un municipio, como las regionales.

Mención especial merece la importancia de la identificación de los ciudadanos con sus ciudades y municipios. En nuestra región, se da una identificación muy alta entre las personas y las ciudades y municipios y este sentido de pertenencia puede convertirse en un elemento de desarrollo.

En mi opinión, un gobierno regional tiene la responsabilidad de mantener una perspectiva general e integral del territorio, a partir de la cual definir las políticas sectoriales, seleccionar y llevar a cabo los grandes proyectos regionales, ubicando los servicios y equipamientos. Y actuar siendo consciente de que no existe una política regional por encima de las ciudades y municipios en los que viven y se identifican sus ciudadanos, sino todo lo contrario: fortaleciendo el sistema de ciudades y el equilibrio territorial regional. Pues, es en las ciudades donde las políticas sectoriales pueden integrarse, complementarse y adquirir una dimensión global.

Si en este proceso de cambio, desde la óptica regional, debe reconocerse que, cada vez que avanzan las ciudades y municipios, estamos avanzando el conjunto de la región, desde los Gobiernos locales también deberá hacerse el esfuerzo por anticipar y adaptarse a las evoluciones del entorno y superar

los límites municipales, acercándose a una percepción de la región como un sistema de ciudades y municipios interconectados y complementarios, que participan en proyectos comunes.

Estamos, continuamos, en pleno proceso de cambio y aprendizaje. En nuestra “pequeña región de vieja tradición industrial”, este método de trabajo nos permitirá contribuir a la política sectorial de empleo y al cambio cultural que se está realizando: *pasando de la lógica de la confrontación y conflicto, a la de cooperación y compromiso por parte de los principales actores e instituciones.*

Bibliografía:

Manuel Castells (Director). 1994. *Estrategias para la Reindustrialización de Asturias*, Editorial Cívitas, Madrid. (1994).

El Pacto Institucional por el Empleo en el Principado de Asturias (2000-2003). Gobierno del Principado de Asturias (2000)

Rodolfo Gutiérrez: *Proceso económico y cambio social en Asturias*. (2001). Revista Asturiana de Economía, extra 2001.

Pascual Esteve, J.M^a (2002). *La gestión estratégica de las ciudades*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Informe de evaluación cualitativa del impacto del Pacto Institucional por el Empleo (2003). Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo del Principado de Asturias.

Vázquez García, J.A. (2004) *Una economía en proceso de transformación*. Papeles de Economía Española, nº 20. (2004)

Holm-Detler Köhler (2004). *La sociedad asturiana asentada en el declive*. Papeles de Economía Española, nº 20. (2004)

Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo (2004-2008). Gobierno del Principado de Asturias. (2004).

Ciudades, gobiernos locales y la Planeación Urbana en México

Alicia Ziccardi

Investigadora del Instituto del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Ciudades, gobiernos locales y la Planeación Urbana en México

Alicia Ziccardi

Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México⁸².

I. Introducción

México es actualmente un país predominantemente urbano. Uno de los principales rasgos de su sociedad, su territorio y sus ciudades son las profundas desigualdades económicas y sociales que prevalecen. También cabe señalar inicialmente que la principal característica de su sistema político es el haberse transformado profunda y pacíficamente, en la última década, pasando de un régimen de partido hegemónico a una democracia en la que prevalece el pluralismo y la alternancia en el control de las instituciones de gobierno.

En el marco de un complejo mapa económico, social y político el propósito de este trabajo es presentar un panorama general sobre el sistema urbano nacional, los principales rasgos del federalismo y del gobierno local, las asociaciones que han creado las autoridades municipales y los procesos de planeación urbana que se han desarrollado en las principales ciudades del país.

II. El sistema urbano nacional

En el siglo XX México pasó de ser un país principalmente rural a un país predominante urbano donde la mayoría de su población vive en ciudades de diferentes tamaños. La población urbana ha pasado de representar el 10% en 1900, el 27% en 1950, 54% en 1980 y el 66% en el 2000. En las 31 zonas metropolitanas se calcula que viven 42 millones de mexicanos. Por otra parte, en los 20 municipios más poblados del país vive aproximadamente poco menos de una quinta parte de la población, todos ellos son municipios

⁸² Este trabajo fue realizado durante una estancia de investigación posdoctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

urbanos y/o metropolitanos y de ellos 14 son ciudades capitales o municipios metropolitanos de esas ciudades.

Este intenso proceso de urbanización fue producto originalmente de las migraciones campo-ciudad, así como de las elevadas tasas de crecimiento poblacional que se registraron en el país durante varias décadas y esta abundante mano de obra ofertada por los trabajadores fue clave en el sostenido proceso de industrialización y de crecimiento económico que experimentó el país a partir de la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, los procesos migratorios más importantes son los que protagonizan los trabajadores mexicanos en busca de trabajo en EUA, lo cual se corresponde con el intenso crecimiento poblacional que presentan las ciudades fronterizas. Las ciudades medias también han crecido en número y población y las tres grandes metrópolis – Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey- en sus municipios periféricos, pero el principal rasgo de su transformación se da en su base económica al disminuir las actividades industriales en favor de los servicios, lo cual va acompañado de procesos de precariedad en el empleo y la expansión del mercado de trabajo informal, en particular el comercio callejero. La principal consecuencia es que si bien las condiciones de vida que ofrecen las ciudades a los trabajadores son mejores que en el pasado presentan hoy graves déficits en materia habitacional y de acceso a los servicios básicos.

El sistema nacional de ciudades, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO)⁸³, está conformado por 364 ciudades de más de 15 mil habitantes que constituyen el Sistema Urbano Nacional (SUN). Este sistema está compuesto por diferentes tipos de aglomeraciones urbanas entre las que se distinguen: una megalópolis en la región centro la cual está integrada por 8 zonas metropolitanas (Ciudad de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Tlaxcala, Querétaro y Pachuca) donde residen más de 23.52 millones de personas, poco menos de una cuarta parte de la población nacional. Además forman parte de este sistema urbano 6 metrópolis de más de 1 millón de habitantes con 11.62 millones de personas; 18 ciudades medias de 500 mil a 1 millón de habitantes, con 8.36 millones de personas; 37 ciudades medias no conurbadas de 100 mil a 499 mil habitantes, con 10 millones de personas; 47 ciudades pequeñas 50 mil a 99 mil habitantes, con cerca de 3.33 millones de personas y 248 ciudades pequeñas menores de 15 mil a menos de 50 mil habitantes, con 6.31 millones de personas.

Esto indica que no obstante la persistencia de una fuerte concentración de actividades económicas de población en la región centro del país, la política

⁸³ Cfr. Sistema Urbano Nacional 2000 en www.conapo.gob.mx.

desconcentradora del gobierno federal y los procesos de desterritorialización de la producción industrial incidieron en el crecimiento del número y de la población de nuevas zonas metropolitanas y ciudades medias. Sin embargo, a pesar de esta compleja realidad metropolitana, como luego se verá, son muy pocos los procesos de planeación y los programas de coordinación metropolitana entre los municipios para llevar a cabo una gestión urbana más eficiente y democrática.

III. El federalismo mexicano: su carácter centralista

México ha adoptado desde su constitución como nación un sistema de organización política de tipo federal, un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial de los recursos y del poder. Pero si bien el federalismo es en esencia una forma de gobierno descentralizada en los hechos suele coexistir con las más variadas formas de gobierno y, en el caso mexicano al igual que en otros países latinoamericanos, el federalismo ha sido centralista, a la vez que fue funcional al autoritarismo y/o presidencialismo que existió hasta la última década del siglo XX. En la actualidad existen fuertes tendencias para que esta forma de gobierno sea transformada dando lugar a nuevo federalismo que represente una forma de gobierno descentralizada y democrática.

Durante más de setenta años el federalismo mexicano fue profundamente centralista y funcional a un régimen de partido casi-único, un régimen residencialista, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. En los ochenta se inicia una apertura política y los partidos de oposición comienzan a disputar y ganar posiciones primero en los gobiernos municipales y luego en los estatales. Así, el Partido Acción Nacional (PAN) gana las elecciones en importantes ciudades del norte del país y es el partido de oposición que logra por primera vez ganar un gobierno estatal: Baja California, en 1989. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su parte, logra triunfar de manera contundente en la Capital de la república en 1997 y refrenda su triunfo en el 2000. Todo esto desencadena un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumado al desgaste del partido gobernante, lleva a que finalmente, el 2 de julio del 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox, gane la presidencia de la República.

El sustento legal del federalismo está contenido en la Constitución de la República, del 5 de febrero de 1917, la cual incorporó garantías y derechos sociales fundamentales. En la misma se legisló la actual división política del

país en estados y un Distrito Federal. Pero si bien el federalismo es un pacto entre estados, la Constitución Mexicana en su artículo 115 reconoce a partir de 1999 que el municipio es un ámbito de gobierno y le otorga una serie de competencias y facultades que le permiten actuar, entre otras cosas y de manera directa o indirecta, en materia de planeación urbana y control y uso del territorio.

De esta forma el sistema político mexicano está constituido por tres ámbitos de gobierno⁸⁴: el federal, el estatal (conformado por 31 estados) y el municipal por 2430 municipios⁸⁵. El Distrito Federal, la Capital de la república, tiene un régimen de gobierno especial. En el año 2003 y en el ámbito local, el PRI gobierna en el ejecutivo del 47% de los municipios, el PAN en el 15% y el PRD en el 8% pero en relación con la población gobernada el PRI gobierna a más de 35 millones de mexicanos, el PAN más de 32 millones y el PRD a casi 9 millones⁸⁶.

Si bien se trata de diferentes ámbitos de gobierno sin que exista una jerarquía entre ellos, ha prevalecido una forma centralista de gobernar desde el ejecutivo, la cual no sólo se dio durante muchas décadas entre la federación y los estados sino entre éstos y los municipios. Este es aún el principal rasgo del federalismo mexicano, porque si bien es cierto que el gobierno foxista ha comenzado a traspasar funciones y recursos a los estados, esto ha sido muy lentamente. En particular y para el año 2000, el gobierno federal continuaba concentrando el 71.2 por ciento de los recursos fiscales, los gobiernos estatales el 23.7 por ciento y los municipales el 5.1 por ciento. Pero debe reconocerse que el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado, a la vez que ejerció una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país, a través de concentrar la política social de atención a la pobreza en diferentes programas controlados por el poder ejecutivo o en la secretaría del ramo cuando esta fue creada (SEDESOL).

Cabe mencionar que en México se impulsó también una política de desconcentración industrial y poblacional que comenzó a revertir la tendencia a la concentración excesiva de la inversión pública federal en las tres grandes áreas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Con ello se intentaba cambiar una situación de excesiva centralidad buro-

⁸⁴ El municipio fue reconocido como ámbito de gobierno a partir de las modificaciones introducidas al artículo Constitucional 115 en junio de 1999, hasta entonces era una instancia de carácter administrativo.

⁸⁵ Entre 1995 y el 2002 se crearon 33 municipios. En contrapartida, no se registran experiencias de desaparición de municipios.

⁸⁶ Cfr. Instituto Nacional del Federalismo y el Desarrollo Municipal.

crática y administrativa en unas pocas ciudades del país, a favor de más de un centenar de ciudades medias hacia donde se canalizó una importante inversión de recursos para la creación de equipamientos e infraestructuras urbanas, a través de programas específicos. Sin embargo, no sólo la concentración funcional de los recursos en el gobierno federal, sino también la concentración territorial de los mismos. Sin embargo, el gasto presupuestado en el año 2002 contemplaba que las participaciones federales de dos entidades, el Distrito Federal (11,5%) y el Estado de México (12,4%) concentran poco menos de una cuarta parte de los recursos y ocho entidades recibirán el 53,8% del total de las participaciones (se agregan a aquellos dos: Veracruz, 6,5%; Jalisco 6,1%; Tabasco 5,2%, Nuevo León 4,3%, Puebla 4,0% y Guanajuato 3,9%). Es decir, solamente poco más de la mitad se distribuye entre los 24 estados restantes.

A pesar de todo, los presidentes municipales consideran que la creación de fondos para infraestructura social municipal ha contribuido notablemente a mejorar las finanzas públicas locales, en particular para atender las demandas de las comunidades pobres, creando infraestructura social básica (agua potable, alcantarillado y electricidad) e incidiendo positivamente en la calidad de vida de los sectores más pobres de las ciudades. La forma de operación entre la federación y los estados es el Convenio de Desarrollo Social firmado entre la federación, los estados y municipios, el cual otorga mayor poder a los estados que a los municipios por la forma como opera, ya que los recursos los recibe el estado, aunque debe traspasarlos a los municipios. Cabe mencionar también que para ejercer estos recursos se debe consultar a la ciudadanía para lo cual los municipios deben convocar, a diferentes instancias de participación ciudadana formalmente constituidas como son los Consejos de Desarrollo Municipal. Por otra parte, como los estados no siempre transparentan a los municipios la forma como distribuyen los recursos que reciben del gobierno federal este es uno de los principales motivos de conflictos intergubernamentales que inclusive generan controversias constitucionales⁸⁷. La creación del ramo 33 del presupuesto de la federación en 1997, propuesta por los entonces partidos de oposición PAN y PRD que controlaban ya un número importante de municipios, se tradujo en un incremento sustancial de los ingresos municipales. Según la Encuesta SEDESOL-INEGI del año 2000 estos recursos representaron para los municipios, en 1999, el 43,11% de los ingresos percibidos, mientras que las participaciones federales representaron el 37,86%. Esto ha permitido que se realizaran muchas obras en las comu-

⁸⁷ Debe recordarse que la primera controversia constitucional que interpuso un municipio contra la federación fue la de Tijuana, por uso de los recursos del programa de atención a la pobreza PRONASOL por parte de la SEDESOL.

nidades locales, principalmente de urbanización municipal y agua potable y alcantarillado, así como de creación de infraestructura básica educativa y mejoramiento de caminos rurales entre otras. Pero esta misma fuente indica que los municipios tienen un fuerte déficit institucional por lo cual precisamente su asociación para la prestación de servicios públicos o capacitación de sus funcionarios suele ser sumamente beneficiosa, mientras que en materia de planeación urbana, en cambio, existen muy pocas experiencias de cooperación intermunicipal.

Ahora bien, las demandas de un auténtico federalismo provienen de los estados y municipios del país, mientras que desde el gobierno federal se ha incluido en la agenda gubernamental, desde hace por lo menos dos décadas, la descentralización administrativa, la cual justamente se inició con la descentralización hacia las entidades del país de dos de las más importantes políticas sociales: salud y educación. Sin duda, la nueva geografía política que sustenta la democracia mexicana exige una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país, en particular, requiere avanzar en un nuevo federalismo fiscal y social que permita a los gobiernos locales disponer no sólo de mayores recursos sino de más autonomía y de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local, en particular para el cumplimiento de las funciones que en materia de desarrollo urbano le competen. Pero lo que interesa enfatizar es que en los gobiernos locales (primero municipales y luego los estatales) es donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática. Fue en el ámbito local donde se ejerció el juego político electoral democrático y donde se ensayaron las primeras experiencias innovadoras de administración pública local. Sin embargo, es en este ámbito donde se advierte fuertes obstáculos para crear relaciones intergubernamentales más equitativas entre estados y municipios siendo uno de los principales problemas el ejercicio de las facultades y/o funciones exclusivas o compartidas por los diferentes órdenes de gobierno, entre éstas la de planeación y gestión del territorio. Esto es particularmente claro en las capitales estatales, donde coexisten las autoridades del gobierno estatal y municipal, donde se concentran los mejores equipos de gobierno pero donde las relaciones intergubernamentales se tensan más, particularmente, cuando se trata de gobiernos de diferente partido político⁸⁸. Por otra parte, cabe señalar que en el ámbito municipal se reproducen las

⁸⁸ En el caso del D.F. donde están asentados al mismo tiempo el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México, en 1997 la ciudadanía eligió por primera vez al jefe de gobierno de la ciudad y ganó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el cual volvió a ganar las elecciones en el 2000. Aunque el ejecutivo federal estaba en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) primero y actualmente del Partido Acción Nacional (PAN) las relaciones en ambos casos han sido bastante armoniosas.

mismas dificultades que existen en los otros dos ámbitos de gobierno para descentralizar y democratizar la gestión local incorporando la participación ciudadana en los procesos decisorios.

IV. Competencias locales y déficit institucional

La principal característica del municipio en México es la diversidad puesto que en el país existen municipios ricos y pobres; metropolitanos, urbanos, rurales; con actividades predominantemente industriales, turísticas, de servicios, rurales, indígenas, etc. Sin embargo, la legislación no reconoce esta heterogeneidad y la Constitución de la República en su artículo 115 establece las funciones que deben todos los municipios por igual.

En general, los gobiernos locales cumplen una doble función de administración urbana y gobierno político. La primera se ocupa precisamente de la creación y dotación de un conjunto de bienes y/o servicios sociales que forman parte de las políticas sociales urbanas. La planeación y gestión urbanas forman parte de estas funciones y suele ser una práctica institucional restringida al ámbito de la administración local. Pero debe reconocerse que si bien en gran medida la calidad de vida de las ciudades está directamente relacionada con esta función del gobierno local muchas veces los criterios de administración se han subordinado a criterios económicos y políticos.

Los funcionarios son reclutados cada tres años por el presidente municipal de turno y es común que en este proceso prevalezcan lealtades personales y/o políticas más que capacidades profesionales para desempeñar las funciones de un puesto en el gobierno. En materia de planeación urbana esto incide negativamente sobre la posibilidad elaborar y aplicar planes en el largo plazo. Ni siquiera cuando gobierna el mismo partido en dos períodos consecutivos suele permanecer el mismo equipo de planificadores urbanos y es bastante frecuente que los diferentes grupos se sientan con la obligación de imprimirle a su gestión un sello propio, con lo cual la continuidad de los planes y de las acciones urbanas no está garantizada.

En cuanto a las funciones políticas del gobierno local debe decirse que el presidente municipal es la principal figura política y que los regidores, que son representantes de los partidos políticos que forman parte del cabildo donde se elaboran y aprueban las reglamentaciones y los planes de desarrollo urbano de la ciudad, suelen actuar como gestores de las demandas de la ciudadanía ante las diferentes instancias de gobierno local. Esto sin duda politiza la gestión urbana sin que necesariamente se tengan resultados

exitosos en la atención de las mismas, entre otras cosas porque los tiempos de administración y política en el ejercicio de gobierno suelen ser bastante diferentes.

El desarrollo institucional y los instrumentos de planeación urbana, particularmente los relacionados con la gestión y uso del suelo, son considerados actualmente requisitos importantes para el desarrollo económico y la democratización social y política. Sin duda, es en el ámbito municipal donde parece más necesario emprender un conjunto de tareas de rediseño y fortalecimiento institucional. Esto exige a su vez confrontar las competencias que la Constitución otorga al municipio con las capacidades que efectivamente poseen y con las funciones que debieran ser incorporadas a la acción local. Así, el municipio según lo establecido en la Constitución de la república, es un ámbito de gobierno que reúne las siguientes características: a) personalidad jurídica propia, b) patrimonio propio, c) no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado, d) administra libremente su hacienda, e) tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y f) su gobierno es electo popularmente. Por otra parte, el municipio tiene amplias facultades para actuar en relación con el control del uso del suelo y la planeación territorial y ambiental, suministrar servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, recolección de basura, mercados, etc.). También el artículo 115 prevé la coordinación entre municipios de una determinada región e inclusive entre entidades vecinas, en particular cuando forman parte de un área metropolitana.

Sin embargo, varios estudios han demostrado que si bien las grandes ciudades y las ciudades medias pueden cumplir con esas funciones, la gran mayoría de los municipios del país presentan un marcado déficit institucional. Por ello se ha iniciado ya, aunque muy lentamente, un proceso de rediseño institucional para que el municipio actúe con criterios de eficiencia administrativa y democracia política y en ese marco les cabe a las asociaciones de municipios cumplir un papel relevante para lograrlo.

V. Las formas de asociación de los municipios

Han existido diferentes formas de asociación municipal en México entre las cuales tres parecen ser las más importantes: a) la asociación para la planeación urbana en zonas metropolitanas, b) la asociación para la prestación de servicios públicos y c) la asociación y pertenencia a un ámbito de representación general de los intereses de los gobiernos locales (asociaciones de municipios).

a) La coordinación para la planeación de las ciudades

Las principales experiencias de coordinación metropolitana se han realizado en la ciudad de México, donde se han elaborado planes de desarrollo urbano metropolitano y han funcionado varias comisiones sectoriales constituidas por autoridades del Distrito Federal y del Estado de México, con escasa participación de los municipios que forman parte de esta extendida zona metropolitana. Sin embargo, no puede decirse que las mismas hayan sido exitosas ya que no han trascendido el ámbito normativo. A ello se agregan interesantes experiencias de planeación urbana metropolitana de las otras grandes áreas metropolitanas Guadalajara, Monterrey, Puebla (Cfr. García Ortega, 2001).

Pero en general existe en México una débil coordinación entre municipios urbanos y ésta es una de las causas en el desarrollo de un patrón de urbanización en el que las mejores condiciones de vida se localizan en las zonas o municipios centrales, mientras que en los municipios de la periferia habitan trabajadores que soportan incertidumbre respecto a la tenencia de la tierra, así como precarias y deterioradas condiciones de vida. Así, la encuesta de Desarrollo Institucional Municipal realizada por INDESOL-INEGI en el año 2000 indica que entre los principales problemas que enfrentan las autoridades locales están las formas de tenencia de la tierra representando el 20.23% del total y los problemas habitacionales con el 24,6%, es decir problemas directamente vinculados a la planeación y gestión del territorio que son competencia municipal.

En México las autoridades municipales son las principales responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito). Para el cumplimiento de estas funciones relacionadas con la provisión de los servicios públicos, el mismo artículo constitucional prevee que los municipios de un mismo estado podrán coordinarse o asociarse para hacerlo con eficacia. Históricamente, las áreas metropolitanas son producto de diferentes procesos relacionados con la expansión de las ciudades hacia el territorio de su periferia y las divisiones político-administrativas municipales y estatales que llevan a que sobre este territorio gobiernen autoridades de nivel estatal y municipal. Esto le otorga un alto grado de complejidad a la administración urbana y la presencia de un conjunto

de autoridades de diferentes ámbitos de gobierno coexistiendo en un mismo territorio. Sin embargo, suele ser el municipio central el que tiene mayor capacidad para planificar y gestionar la ciudad metropolitana y, en mayor o menor medida, impone su proyecto de ciudad o subordina a los demás municipios del área. Por otra parte, no existe un modelo único de coordinación metropolitana y cada ciudad debe asumir el reto de resolver la forma de gobierno que sea más apropiada para garantizar una administración urbana eficiente y democrática.

b) La asociación para la prestación de servicios públicos municipales

La Constitución establece expresamente la capacidad de los municipios de asociarse para el suministro de los servicios públicos, estableciendo que cuando se trate de municipios que no pertenecen al mismo estado deberán contar con la aprobación de los congresos locales. Al respecto, el artículo 115 Constitucional establece:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

En relación con esto, algunos datos de la encuesta mencionada indican que poco menos de una cuarta parte de los municipios (23%) reporta algún tipo de asociación con otros, mientras que el 54% lo hace a través de prestaciones directas y el resto (22%) no ofrece los servicios. Las principales funciones que se desarrollan de manera asociada suelen ser para los servicios de agua, drenaje y alcantarillado y también en funciones que no son competencia exclusivamente municipal como son servicios de salud y educación.

c) La asociación en ámbitos de representación municipal

En principio debe decirse que las asociaciones de municipios de México carecen de una figura jurídico-legal que de cabida a esta expresión del

asociacionismo municipal. Sin embargo, las asociaciones de municipios existen y cumplen un papel relevante en el ejercicio de gobierno municipal.

A diferencia de lo que ha ocurrido en Europa, en particular en España y Francia, esas asociaciones son relativamente de reciente creación, surgen en la década de los noventa cuando los partidos de oposición al PRI comienzan a gobernar un número cada vez mayor de municipios y deciden crear un espacio de representación colectiva de sus intereses como ámbito de gobierno. De esta forma, el crecimiento o descenso de sus miembros está directamente vinculado a los resultados que estos tres partidos obtienen en los procesos electorales, que se llevan a cabo cada tres años, en el ámbito municipal. Según datos extraídos del excelente trabajo de Cuauhtémoc Paz Cuevas (2003) las características que presentan las tres asociaciones de municipios en materia de evolución de su membresía son las siguientes:

- La **Asociación de Municipios de México (AMMAC)** es la asociación de municipios vinculada al PAN la cual se inició con la asociación de 20 ayuntamientos en 1994 y en el 2002 registraba ya 250 socios, por lo general son municipios urbanos o metropolitanos de grandes y medianas ciudades. Esto expresa justamente el crecimiento electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en la década de los años noventa, lo cual culminó con el triunfo en las elecciones presidenciales del año 2000.
- La **Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)** nació en 1997 vinculada a 8 municipios del Partido de la Revolución democrática (PRD) y en el 2002 se registraban formalmente 60. Se trata por lo general de municipios de menor tamaño y rurales, aunque a esta asociación pertenecen algunos municipios grandes en los que el PRD ha triunfado como son Nezahualcóyotl y Acapulco.
- La **Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)** fue creada por tres asociaciones regionales (norte, centro y sur) que habían conformado los municipios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En su creación prácticamente agrupaba al 80 % de los municipios del país, en total registraba 1934 municipios. Pero cabe señalar que esta membresía no siempre está avalada explícitamente por las autoridades locales que dice representar puesto que la federación

incluye automáticamente a todos los municipios gobernados por ese partido político.

Pero lo importante es señalar que estas tres asociaciones han sabido entablar entre ellas una relación de respeto y de trabajo conjunto para el logro de las demandas de todos los gobiernos locales. Sin embargo, no se encuentra locales en sus agendas un interés particular para mejorar y democratizar las prácticas institucionales de planeación y gestión del territorio, que le asigna la Constitución de la república. Las pocas y buenas prácticas de planeación urbana municipal no suelen ser difundidas y no se trabaja en la elaboración de metodologías de planeación urbana participativa o estratégica que puedan ser apropiadas por los municipios a los que representa, asesoran y apoyan en su gestión⁸⁹.

VI. La planeación urbana en el México actual

Durante las dos últimas décadas del siglo XX la planeación del desarrollo urbano y regional se desdibujaba en el interior del ámbito institucional del gobierno federal, al tiempo que perdía importancia la dimensión territorial en el interior de las políticas públicas. La Secretaría de Asentamientos Humanos (SAHOP), creada a mediados de los años setenta se transformó en la siguiente década en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y posteriormente en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Mientras tanto la Secretaría de Hacienda pasó a tener cada vez mayor injerencia, en la elaboración de los programas y en la asignación de recursos dedicados al desarrollo urbano y regional, así como a la atención a la pobreza.

En México los estados y municipios, así como también el gobierno del Distrito Federal, poseen desde hace mucho tiempo instancias e instrumentos de planeación urbana, pero aún no se ha realizado una evaluación profunda y sistemática para conocer cuáles han sido los efectos que ha generado esta práctica confinada al ámbito gubernamental en la vida de las ciudades.

Pero puede decirse que a partir de los años ochenta, al igual que lo ocurrido con las políticas de salud y educación, el gobierno federal inició un proceso de desconcentración de funciones y recursos de las políticas urbanas, principalmente, hacia los estados del país, aunque según la Constitución ésta es

⁸⁹ Los gobiernos municipales de algunas ciudades (ej: Guadalajara) han comenzado a incorporar preguntas a la ciudadanía sobre alguna decisión que debe tomar la administración urbana, a través de sus páginas de internet.

una función exclusiva del municipio, y más tarde se crearon los Institutos de Planeación Urbana en Ciudad Juárez, Guanajuato, Aguascalientes.

En el ámbito nacional y en el actual sexenio (2000-2006) la SEDESOL se reestructuró nuevamente creándose la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio la cual elaboró el nuevo Programa Nacional de Desarrollo Urbano, subtítulo Ciudad y Región el arte colectivo: una tarea contigo⁹⁰. El mismo fue un documento original en sus contenidos y en su presentación aunque de todas formas es un ejercicio normativo realizado en el interior de la burocracia sin participación de la ciudadanía. En lo fundamental plantea una nueva estrategia para abatir la desigualdad regional basada en instrumentar la sinergia región-ciudad, generar suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y prever los efectos de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, aplicando criterios económicos y sociales. Sus principales objetivos son:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio.
- Garantizar su cohesión social, política y cultural.
- Generar condiciones de sustentabilidad.
- Considerar plenamente la dimensión espacial, para hacer confluír las aspiraciones locales y regionales con las nacionales.

Sin embargo, una vez aprobado el programa no se observa aún que sus lineamientos y estrategias en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio sean incorporados en la formulación de otras políticas públicas, ni que hayan sido apropiados por las autoridades y los responsables de la cuestiones urbana y regional, en los estados y municipios. Sin duda, se trata de un instrumento que incorpora nuevos contenidos económicos y sociales pero no es producto de una práctica participativa que genere los consensos sociales que se requieren sobre los lineamientos y los instrumentos que deben regir el uso del espacio urbano⁹¹.

⁹⁰ La vivienda por su parte pasó a la recientemente creada Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. Todo lo referido a la operación del ramo 33 a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y los programas de atención a la pobreza son competencia de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

⁹¹ Recientemente se aprobó el Programa Sectorial de Vivienda en el que el principal objetivo es organizar una oferta de 750 mil viviendas anuales, lo cual se espera que genere efectos directos e indirectos sobre la economía por la capacidad que tiene el sector construcción y para crear nuevos instrumentos financieros. Lo que no es claro en este programa es cómo se va a organizar la demanda para generar sujetos sociales con capacidad de participar en ese mercado.

Más allá de la existencia de instrumentos de planeación urbana del ámbito federal, estatal y municipal la política urbana en el ámbito del nivel local debe recordarse que el PAN formuló, en los años noventa, una estrategia exitosa para ganar el electorado de un número importante de ciudades, principalmente las ciudades capitales y creó instancias de gobierno estatales y municipales encargadas de atender la cuestión urbana y realizar los planes de desarrollo urbano de nivel local. Quizá, puede decirse que este ejercicio planificador municipal contribuyó a que los líderes de este partido conocieran mejor los procesos sociales, urbanos y políticos que se desarrollaban en las ciudades, hicieran propuestas de acción local técnicamente fundadas y socialmente aceptadas y formularan una estrategia que lograra captar el voto masivamente. La elaboración de planes de desarrollo urbano municipales en Tijuana, Ciudad Juárez, Mérida, León, Puebla, Aguascalientes, Querétaro la creación de Institutos de Planeación Urbana, indican los nuevos caminos que se recorrieron en los procesos de planeación urbana local en México. Precisamente, muchos de ellos han presentado sus experiencias innovadoras para concursar en el Primer Premio Gobierno y Gestión local 2001 organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el apoyo de la Fundación Ford. (Cfr. Cabrero, Enrique, et all. 2001).

Sin embargo, son muy puntuales los intentos de realizar una planeación estratégica- por ejemplo Puebla- y en cambio existe cierta tendencia a adoptar una visión gerencial, que moderniza la elaboración el producto, el plan o programa, al realizarlo en el interior de las instituciones o encargándolo a consultores privados. Sin embargo, no se incorporaron los presupuestos que fundamentan la planeación estratégica, en particular los mecanismos de participación ciudadana.

En el caso de los municipios y/o ciudades del Estado de México, entidad donde siempre ha gobernado el PRI, existe una larga trayectoria en materia de planeación urbana de nivel institucional estatal que se enmarca en el denominado sistema estatal de planeación democrática. Sin embargo, se trata de una planeación física y normativa y los planes de desarrollo urbano municipal son promovidos por el gobierno estatal quien lo encarga a consultores privados, los cuales reciben algunos lineamientos generales para su elaboración por parte de la secretaria de la entidad encargada del ramo, restringiéndose la participación del municipio a su revisión antes de su aprobación. Se trata de una planeación en la que la participación de la ciudadanía se limita, en el mejor de los casos, a expresar su opinión en el momento de la consulta pública, la cuál suele ser poco difundida entre los ciudadanos, pero que se debe realizar para cumplir con lo que establece la legislación. Así, el plan se da conocer a la ciudadanía pero una vez que fue elaborado más con la idea de legitimarlo que de modificarlo.

En el caso de la planeación de la principal ciudad del país, la ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del gobierno del Distrito Federal es la instancia encargada de realizar y/o actualizar el Programa General del Desarrollo Urbano, así como los Programas de las Delegaciones y los Programas Parciales. En el primer período del gobierno del PRD (1997-2000) se desarrolló una interesante experiencia de planeación urbana participativa que introdujo algunos elementos de la metodología de la planeación estratégica, para la realización de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, en 31 zonas de la ciudad que registraban graves conflictos sociales y urbanos. Cabe señalar, que esta inédita experiencia fue promovida por el Gobierno de la Ciudad, convocando para ello a universidades, ONGs y consultores privados y tuvo diferentes resultados. Pero puede decirse que los gobiernos locales sólo se involucraron en esta experiencia en la medida en que fue considerada de interés por el Jefe delegacional, porque la misma fue impulsada y realizada por la SEDUVI, instancia del gobierno central, y quizá los principales problemas de estos procesos giraron en torno a las dificultades de establecer relaciones intergubernamentales de colaboración y responsabilidad compartida. Por otra parte, en relación con la participación de la ciudadanía cada caso debe ser considerados particularmente dada las diferencias que presentan en su morfología social y en sus prácticas de organización territorial (cfr. Ziccardi, A, coord. 2002).

VII. Consideraciones finales

En este panorama general llama la atención que prevalezcan prácticas de planeación urbana de tipo físico y normativo cuando, en algunos casos, los responsables de la planeación de las ciudades mexicanas tienen conocimiento de las experiencias de planeación estratégica realizadas en ciudades españolas o latinoamericanas⁹². Por ello, puede decirse que la planeación en México es un proceso que expresa la fragilidad de la democracia mexicana, donde aún no se han dado pasos firmes para incorporar la participación directa de la ciudadanía en los procesos gubernamentales, con la intención de crear consensos en torno a las actuaciones públicas en el medio urbano. En contrapartida, una primera evaluación indica que, desde hace varias décadas, existe en México una acción pública urbana protagonizada por instituciones del sector esta-

⁹² Nos referimos a experiencias que contaron con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona, el cual creó el CIDEU, centro encargado de brindar asesoría en planeación estratégica a los gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas. Córdoba, Rosario y Buenos Aires en Argentina; Bogotá en Colombia; Río de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba y Sao Paulo en Brasil son algunas de las ciudades que forman parte del CIDEU y que tienen programas estratégicos.

tal, promotores privados y organizaciones sociales que son quienes definen los usos del suelo y la producción de infraestructura y equipamiento y que, en muchos casos, en estos procesos existe escaso apego a la normatividad vigente en los planes y las normas urbanas.

Es cierto que la falta de instrumentos de planeación adecuados y actualizados no es reciente, pero actualmente esto obstaculiza la vida cotidiana, entorpece el desarrollo de actividades económicas que generan riqueza y empleo, es poco útil para el ejercicio de gobierno de los funcionarios honestos y alimenta las prácticas políticas clientelares y corruptas que existen en el ámbito municipal, particularmente en relación con las autorizaciones sobre usos del suelo. Por ello, aún allí donde los municipios han elaborado sus planes de desarrollo urbano y los mismos están vigentes se advierte un fuerte incumplimiento de las normas establecidas en los mismos, en particular en lo relacionado con el uso del suelo. Esta planeación normativa ha establecido rígidos usos del suelo, particularmente en las zonas habitacionales y ante esta situación las clases populares desarrollan en la vivienda y la calle actividades económicas y sociales que permiten obtener un ingreso, aunque sea al margen de la legalidad vigente. Por ello urge elaborar nuevos modelos de ciudades mexicanas y revisar los procesos y las normas contenidas en la planeación, que pretenden regir la gestión de las ciudades. Se trata de crear instrumentos de planeación urbana técnicamente sólidos y producidos con la participación de la ciudadanía, requisitos que no reúne la mayoría de los planes de desarrollo urbano vigentes.

Bibliografía:

Cabrero Mendoza, Enrique, (coord.), 1996, "Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México", CIDE, Miguel Angel Porrúa, México.

Cabrero, Enrique, et all. 2001, "Prácticas municipales exitosas", Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Fundación Ford, México.

Gadsden Carrasco, Carlos et all, 1995, "Memoria del Foro Nacional Hacia un auténtico federalismo", Guadalajara 29 al 30 de marzo, México.

García Ortega, Roberto (coord), 2001, "Planeación y gestión urbana y metropolitana en México". El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio Mexiquense, México.

Gomà Ricard y Subirats, Joan (coord), 1998, "Políticas Públicas en España", Ariel, Barcelona.

Guillén, Tonatiuh, 1996, "Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política". El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Angel Porrúa, México.

Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coord.), 2003, "La reforma municipal en los estados de la república", IISUNAM, El Colegio de la Frontera, México (en prensa).

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi Alicia, 2000. "Los límites de la descentralización" en Cordera, R y Ziccardi, A, (coord.) 2000, "Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión". Coord. de Humanidades, Fac. de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ed. Miguel Angel Porrúa. México.

Merino, Mauricio (coord.), 1994, "En busca de la democracia municipal", El Colegio de México, México.

Paz Cuevas Cuauhtémoc, 2003, "Las asociaciones municipales de México: reconstruyendo el federalismo en México, AMMAC, México (en prensa).

Ziccardi, Alicia (coord.), 1996, "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", IISUNAM-Miguel Angel Porrúa, México.

Ziccardi, Alicia, 2000 a "Federalismo" en Baca, L. et all "Léxico de la Política", FCE, CONACYT, FLACSO, México.

Ziccardi, Alicia, 2001, "La cuestión social y las ciudades" en Ziccardi, Alicia (comp.) "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía", CLACSO, AISDI, FLACSO, Buenos Aires.

Bogotá Ciudad-Región: Una ruta sostenible

Carmenza Saldías Barreneche

Directora del Departamento Administrativo de Planeación

Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá



Bogotá Ciudad-Región: Una ruta sostenible

Carmenza Saldías Barreneche

Directora del Departamento Administrativo de Planeación

Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá

“La crisis de la ciudad parece ser también una crisis de imaginación de la ciudad”

Giandomenico Amendola.

I. Sistemas, vulnerabilidades y sostenibilidad ⁹³

Una ciudad es en lo fundamental un lugar donde vive gente. Es un sistema dinámico, de procesos complejos, no lineales y en permanente transformación que nos obliga a desarrollar herramientas conceptuales que contribuyan a explicar esa realidad de la cual somos parte, y a interactuar armónicamente con ella.

En la ciudad interactúan un conjunto de elementos interconectados entre sí, de tal manera que las condiciones de existencia de las partes y del sistema como un todo están determinadas por los vínculos o relaciones entre las mismas y no por sus características propias. Los vínculos entre los elementos son plurales y siempre están en movimiento y transformándose y la comunicación entre las partes no se realiza de manera lineal sino a través de redes complejas y en diferentes direcciones.

Los sistemas y entre ellos las ciudades presentan vulnerabilidades. La vulnerabilidad no es otra cosa que la incapacidad del sistema, de la comunidad, para “absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medioambiente; o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio”. La vulnerabilidad es en sí misma un sistema, surge como consecuencia de la interacción de una serie de factores y características que convergen y cuyo resultado es la incapacidad para responder ante el riesgo, con el consecuente desastre.

⁹³ Los dos primeros apartes de este documento recogen muchos de los conceptos elaborados por Wilches-Chaux, Gustavo en “Apuntes sobre participación y sostenibilidad”, Segundo Curso de Capacitación en Gestión del Desarrollo Regional: Construcción de capacidad institucional para una visión compartida sobre el futuro de Bogotá-Cundinamarca, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Enero de 2003.

De otra parte, la sostenibilidad es la capacidad de un sistema para cumplir el objetivo colectivo de las interacciones entre sus partes y para transformarse o evolucionar sin poner en peligro la bases o fundamentos ecológicos, sociales, políticos, económicos, culturales etc. de los cuales depende su permanencia en el largo plazo. Es un proceso a través del cual se satisfacen las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Así, uno puede afirmar que un sistema, una ciudad, es sostenible cuando el resultado del conjunto de interacciones que lo conforman fortalece su capacidad de autorregulación en lugar de debilitarla e incluso bloquearla definitivamente o destruirla. En este marco el desarrollo sostenible no es un fin en sí mismo. No es un concepto estático ni un punto final de llegada, sino más bien un sistema y un proceso complejo y no lineal; una ciudad será sostenible si al proyectar las variables, a largo plazo, sigue siendo viable la vida o incluso se vive mejor.

II. El papel de los gobiernos en la búsqueda de la sostenibilidad

El logro de la sostenibilidad requiere, entre otras cosas, la formulación de políticas públicas “correctas”, deliberadas, que permitan, frente a las diversas vulnerabilidades, diseñar esquemas de sostenibilidad.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales ante las múltiples vulnerabilidades que enfrentan las sociedades, los territorios y el ejercicio de la planeación, se encuentran aquellas asociadas a los sectores ambiental, económico, social, político, educativo e institucional. Frente a cada una de ellas las autoridades locales deben asumir su responsabilidad y diseñar mecanismos que le permitan al sistema general autoajustarse, en el sentido en que ha sido descrito con anterioridad.

A continuación aparece una breve descripción tanto de lo que encarnan cada una de dichas vulnerabilidades, como de algunas de las acciones que, desde el ejercicio del poder local, pueden realizarse.

Frente a la vulnerabilidad ecológica que se expresa, entre otras cosas, en la ocupación y explotación de los ecosistemas teniendo en cuenta solamente criterios de beneficio económico a corto plazo, la existencia de conflictos en torno al uso del suelo, la dependencia de agroquímicos para la producción agropecuaria, la utilización de tecnologías de producción contaminantes y el poco peso del saneamiento ambiental; los gobiernos deben hacer una

gestión integrada de los ecosistemas, planificar los usos del suelo, incorporar el concepto de riesgo en la gestión ambiental y promover la agricultura orgánica, la conservación de los recursos naturales, el desarrollo de procesos de transformación con tecnologías limpias, el reciclaje, la incorporación de tecnologías para la descontaminación de aguas, suelos y aire, el saneamiento ambiental, la generación limpia de energía y el uso eficiente de la misma y la comercialización sostenible de servicios ambientales, entre otras cosas.

En lo que concierne a la vulnerabilidad económica, originada en la dependencia de un número limitado de fuentes de recursos, en el desarrollo económico basado en criterios de lucro de corto plazo sin considerar costos ambientales ni sostenibilidad en el mediano y largo plazo, en la imposibilidad de acceder a mercados con productos transformados y en la competitividad basada en subsidios gubernamentales; los gobiernos deben promover la diversificación económica, la planeación sostenible y de largo plazo del desarrollo económico, el acceso a los mercados con productos transformados y la competitividad basada en calidad total de los bienes y servicios.

Con respecto a la inexistencia de formas reales y efectivas de organización de la sociedad y de líderes representativos y al servicio de intereses comunes, a la visión autocrática del liderazgo, a la participación entendida desde una perspectiva meramente formal, a la intolerancia política, la negación de las diferencias, la resolución de los conflictos por mano propia, la ausencia de canales de expresión, la inequidad y el desempleo y la insatisfacción de las necesidades básicas, que constituyen la vulnerabilidad social; los gobiernos deben adelantar acciones orientadas a fortalecer la sociedad civil, promover formas legítimas y representativas de organización y liderazgo, espacios reales y eficaces de participación y empoderamiento de las comunidades, eficacia política y social de la acción ciudadana, respeto por las minorías, respeto a las reglas de juego (formales y sociales), libertad de expresión, responsabilidad social, educación y capacitación, promover la corresponsabilidad, diseñar políticas de focalización y redimensionar el concepto de trabajo.

En lo que se refiere a la vulnerabilidad política, que se expresa en el hecho de que las decisiones que afectan a la comunidad se toman en instancias ajenas a sí misma, en que para la resolución de los problemas las autoridades deben en muchos casos acudir a otros niveles de gobierno, en que la comunidad carece del poder suficiente para convertir sus problemas en prioridades de los niveles superiores, en la mínima capacidad de gestión de las comunidades, en que la comunidad y sus líderes carecen de capacidad propositiva para identificar estrategias de solución de sus propios problemas, en la no existencia de capacidad para reconocer y utilizar los recursos disponibles a

nivel local para solucionar problemas sin tener que recurrir a otras instancias y en la dependencia de recursos y decisiones externas; los gobiernos deben reconocer y hacer reconocer la autonomía de los actores sociales del nivel local (autoridades, sociedad civil, gremios, OSC) para intervenir de manera efectiva en la toma de las decisiones.

Frente a la vulnerabilidad educativa que se expresa en la falta de existencia de mecanismos que permitan convertir el conocimiento científico y técnico en herramientas de gestión al servicio de los responsables de la toma de decisiones, y de espacios que propicien los “diálogos de saberes” y en el hecho de que los contenidos que se imparten a través del sistema educativo no contribuyen a enriquecer el conocimiento sobre el entorno inmediato ni propician la sostenibilidad; los gobiernos pueden promover el que el conocimiento sobre los procesos dinámicos de la comunidad y del medio se incorporen en los procesos de gestión, la creación de espacios que propicien el “diálogo de saberes”, el reconocimiento del entorno como principal fuente de conocimiento y la incorporación como objetivo de la educación la preparación del individuo para la interacción sostenible con su entorno y su comunidad.

Finalmente, frente a la vulnerabilidad institucional que se refleja en la ausencia de gobernabilidad, la rigidez normativa, el centralismo, la falta de transparencia y de información pertinente y la preeminencia del interés privado sobre el público; el gobierno puede avanzar en el diseño de mecanismos que permitan el fortalecimiento institucional, el respeto a las normas, la autonomía, la eficiencia, el mejoramiento de las relaciones con los ciudadanos, la participación y la visión de largo plazo.

III. Un camino sostenible

Bogotá se ha propuesto avanzar con el departamento de Cundinamarca en el desarrollo de un proyecto orientado a constituir una ciudad- región, bajo el supuesto de que sólo así la ciudad será sostenible en el largo plazo y sobre el principio de que cada una de las acciones que se adelanten deben ser sostenibles. En el camino recorrido, incluso antes de que el enfoque regional perneare las acciones del gobierno distrital, la ciudad diseñó políticas e implementó planes, programas y proyectos que dan sostenibilidad a los profundos cambios que ha experimentado la ciudad en los últimos diez años. Entre las acciones promovidas por la administración quisiera señalar seis.

En primera instancia está el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) que dicta el régimen especial para el Distrito Capital y le da autono-

mía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. El Estatuto en principio organiza y fortalece la institucionalidad y se constituye en un importante avance hacia la sostenibilidad institucional, pero además sienta las bases de la sostenibilidad en otros campos como el político y el económico cuando en su desarrollo recompone el quehacer del Concejo de la ciudad, profundiza en el alcance de la descentralización territorial y avanza en lo que a control y veeduría se refiere. También incide directamente en lo que hace referencia a la sostenibilidad fiscal y financiera pues moderniza la administración tributaria lo que era necesario dada la pérdida de elasticidad de los ingresos del Distrito y su incapacidad para financiar parte importante de la inversión; la modernización era igualmente necesaria en los procesos de presupuestación, ejecución y seguimiento del gasto público, en donde la interferencia política era permanente.

En segundo lugar, hay que hablar del gran esfuerzo que la ciudad ha realizado en aras del fortalecimiento y sostenibilidad de sus finanzas, que se ha constituido a su vez en garantía de la sostenibilidad de procesos importantes como aquellos asociados a la movilidad en la ciudad, al desarrollo físico de la misma y a la ampliación de las coberturas en educación y salud. En resumen uno puede afirmar que Bogotá D.C. en su transformación financiera ha desarrollado estratégicamente aspectos como dar continuidad, fortalecer y consolidar la Política Fiscal, incrementar los ingresos tributarios mediante el afianzamiento de la cultura tributaria de los contribuyentes, racionalizar permanentemente el gasto a través de políticas de austeridad, generar ahorro, administrar responsablemente el endeudamiento, gestionar recursos extraordinarios cuya destinación exclusiva es para la inversión y tener una visión de mediano y largo plazo. La sostenibilidad fiscal y financiera le ha permitido además fortalecer la capacidad institucional de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y ciudadanas lo que ha revertido en la ampliación de los vínculos de confianza público-privados.

Los esfuerzos en la esfera de la cultura también revisten relevancia. Las acciones de gobierno en lo que a cultura ciudadana, cultura democrática y respeto a la vida se refieren son otro de los cimientos del desarrollo sostenible de la ciudad. Estos esfuerzos han contribuido con la autorregulación o regulación social por parte de la ciudadanía, el fortalecimiento del capital social de la ciudad, la generación de sentido de corresponsabilidad, la armonización entre ley, moral y cultura, el respeto voluntario de las reglas del juego y sobre todo el respeto a la vida. Esto reviste gran importancia si recordamos que sobre todas las cosas la ciudad es un lugar donde vive gente, con todas las implicaciones que el verbo vivir entraña.

La otra manera con la que el Distrito Capital ha buscado avanzar en el logro del desarrollo sostenible es a través del redimensionamiento de la función de planeación. Se ha avanzado en la búsqueda de la integralidad en el sentido de dejar de entender la planeación como un asunto meramente físico, de desarrollo urbano, y se ha incorporado en ella, o a ella, tanto en la reflexión como en la acción, lo concerniente al desarrollo económico y social, en armonía con el medio ambiente tanto urbano como rural.

De otra parte, se ha incorporado el enfoque regional que hace del ejercicio de la planeación un proceso sostenible tanto para la ciudad como para el Departamento de Cundinamarca. Se ha terminado el período de la expansión urbana (cuando se opinaba que el crecimiento de la ciudad consistía en su expansión física y en la creación de nuevas partes según principios de racionalidad y especialización); la ciudad ha tomado el camino del crecimiento a través de la transformación de lo existente. Al lado de la planeación urbana el diseño urbano ha tomado significativamente el lugar en las acciones para la creación de la ciudad nueva, la ciudad-región global. La forma que asume la ciudad-región es la de alianzas de centros urbanos, que comparten proximidad geográfica y que toman la decisión de trabajar juntos con el fin de sacar la mayor ventaja de los beneficios de la cooperación mutua. La creación de un nuevo marco de gobernabilidad regional capaz de hacer sustentable el desarrollo económico, estimular un sentido de identidad regional cooperante y promover caminos de innovación en la perspectiva de obtener democracia regional y justicia económica, constituyen el gran reto para el futuro dentro de las ciudades región – globales. Esta nueva visión apunta a menguar una amplia gama de vulnerabilidades del desarrollo entre las que se encuentran las ambientales, las sociales y las económicas. El enfoque regional contribuye al logro de la sostenibilidad del modelo económico desde la perspectiva endógena por cuanto garantiza el flujo eficiente de suministros básicos y la seguridad alimentaria de la población, y desde la perspectiva exógena por cuanto permite afianzar ventajas comparativas y competitivas que le permiten a la ciudad-región encontrar y fortalecer su lugar en el concierto internacional. Este enfoque, que en mi concepto resulta estructurante, será objeto del siguiente apartado de este documento.

Para terminar, no puedo dejar de mencionar el último de los esfuerzos realizados por la administración distrital en búsqueda de la sostenibilidad: el proyecto de reforma Institucional que presentó ante el Concejo de la ciudad busca superar las fallas más protuberantes de la organización y funcionamiento de la estructura actual del Distrito Capital entre las que se destacan el excesivo número de entidades, sin articulación entre ellas y sin sentido

sectorial, y la carencia de mecanismos de coordinación, supervisión y control que permitan eficacia y eficiencia en la gestión pública.

IV. “Bogotá ciudad-región”

En el período comprendido entre 1992 y 2003 Bogotá ha contado con una sucesión de Alcaldes que, dando continuidad a los avances de la administración que los ha precedido –construyendo sobre lo construido–, como se dijo, enfocaron sus esfuerzos, de manera general, en la construcción de institucionalidad, ciudadanía, ciudad física y ámbito de la ciudad y ciudad-región.

Producto de los logros destacables de tales esfuerzos Bogotá es hoy un importante sujeto político, económico, social y cultural del contexto nacional y el área metropolitana. Podemos afirmar que cuenta con una ciudadanía que es cada vez más consciente de su corresponsabilidad en el mejoramiento de las condiciones de ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes y con una dirigencia que toma conciencia de la importancia de sí misma, de la ciudad como tal y de su capacidad de incidir sobre el desarrollo de la ciudad y por esta vía sobre la construcción de Nación.

Bogotá hoy reconoce su carácter de ciudad primada y sabe que del afianzamiento de tal condición depende su posibilidad real de insertarse en la región para poder trabajar Bogotá-región como el espacio que puede obtener mejores niveles de competencia en el marco de una economía global.

Sus 6.6 millones de habitantes representan el 15.3% de la población del país y el 5.76% de la comunidad andina. En Colombia, Bogotá presenta los mejores indicadores de calidad de vida y ocupa el sexto lugar en el ranking de ciudades de América Latina, presentando una mejoría en el Índice de Condiciones de Vida (1997 -2000). Además cuenta con los mayores niveles de calificación de la población económicamente activa, así como las más altas tasas de escolaridad y grados de calificación, la más alta tasa de cobertura nacional en seguridad social, el mayor nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral y concentra alrededor de 50% del empleo de las siete ciudades más importantes del país, lo que demuestra la dimensión y la dinámica de Bogotá dentro del mercado laboral nacional. Desde 1994 disminuye de manera continua el índice de homicidios; en siete años la tasa de homicidios comunes disminuyó en 62%.

La ciudad cuenta con unas finanzas públicas sanas. Los ingresos registraron un crecimiento real anual promedio de 11.9% (1991-2002); como porcentaje del PIB pasaron de 3.1% (1991) a 7.1% (2002). Los gastos pasaron de 3.4% a

7.3% del PIB dentro de los que se destaca la inversión que aumentó de 35.5% (1991) a 64.8% (2002) de los mismos; pasando, en términos per cápita de \$300.851 a \$325.162. Prueba de ello es que las finanzas públicas ocupan el último lugar en la lista de problemas prioritarios de la ciudad ⁹⁴.

La economía de Bogotá (2002) representa el 22% de la nacional, el crecimiento promedio del PIB (2000-2001) fue 2.8%, superior en 0.7 puntos porcentuales al de la Nación. Concentra su actividad productiva en los sectores de servicios -25,0%-; inmobiliarios -17,6%-; industria -16,0%-; intermediación financiera -10,3%-; comercio -11,1%-; y transporte y comunicaciones -9.6%-. Durante el 2000 las exportaciones crecieron en un 72%. A partir de 2001 adquirieron crecimientos negativos de 7.2% para el 2001 y de -23.5% en 2002. Bogotá participó con 1.1% (2001) y 0.9% (2002) en el total de exportaciones de la nación. Para diciembre de 2002, el sector de importaciones había crecido un 7.7% respecto al año 2001, registrándose un aumento en el valor de las importaciones de US\$276 millones. Por tipo de bien, las importaciones están conformadas por bienes de capital (45.2%), bienes intermedios (21.9%) y los de consumo (20.4%).

Bogotá es una de las ciudades más atractivas para la Inversión Extranjera Directa a nivel Latinoamericano. Entre 1995-2000 captó en promedio US\$338 per capita (IED) y en los últimos años ha participado con cerca del 50% del total del país. Para los empresarios, los sectores más atractivos son: financiero, transporte y comunicaciones e industria manufacturera⁹⁵.

A través de su participación en el comercio internacional, con una tasa de apertura cercana al 30% con respecto al PIB, la presencia de importantes empresas multinacionales, la red de conectividad más importante en informática y telecomunicaciones, la plataforma educativa más fuerte en la región andina y la presencia del aeropuerto que más carga mueve en Latinoamérica, Bogotá se perfila como el nodo principal de la red de comercio interamericano.

Las previsiones sobre la disolución de la ciudad y sobre la crisis de la civilización urbana que se anunciaban hace menos de una década, en su forma conocida, no se han cumplido, por lo menos en el caso de Bogotá. En el momento de su crisis más intensa, la ciudad parece haber encontrado nuevamente la antigua capacidad de reinventarse y renacer. ⁹⁶

⁹⁴ Fuente: "Bogotá Como Vamos – evaluación dos años de la administración distrital 2001 – 2002", Proyecto Bogotá Cómo Vamos, abril de 2003.

⁹⁵ Fuente: "Bogotá: Guía para la Inversión extranjera, 2002", Coinvertir.

⁹⁶ Amendola, Giandomenico. "La ciudad postmoderna", Celeste Ediciones, Madrid, 2000.

Se ha terminado el período de la expansión urbana (cuando se opinaba que el crecimiento de la ciudad consistía en su expansión física y en la creación de nuevas partes según principios de racionalidad y especialización); la ciudad ha tomado el camino del crecimiento a través de la transformación de lo existente. Al lado de la planeación urbana el diseño urbano ha tomado significativamente el lugar en las acciones para la creación de la ciudad nueva, la ciudad-región global.⁹⁷

La forma que asume la ciudad-región es la de alianzas de centros urbanos, que comparten proximidad geográfica y que toman la decisión de trabajar juntos con el fin de sacar la mayor ventaja de los beneficios de la cooperación mutua. Las ciudades - región funcionan como nodos especiales de la economía global y se han convertido en un actor político diferente; son el resultado de la tendencia de ciertos tipos de actividades económicas a conglomerarse en clusters específicamente localizados. Productores de las industrias ganan ventajas competitivas gracias a su presencia compartida en densas redes de transacciones (relaciones) que se fortalecen en la medida en que ellos intercambian productos, vinculan trabajadores de la oferta laboral local y participan en asociaciones de negocios formales e informales. Estas redes generan una rica atmósfera de intercambio de información y cooperación en torno a tecnologías, mercados y diseño de productos.

Las ciudades-región globales funcionan como una plataforma vital de la ventaja competitiva y de generación de crecimiento, y en esa perspectiva constituyen una categoría robusta para el trabajo conjunto de las instituciones regionales en el propósito de sacar el máximo provecho de las oportunidades de la economía global, en el contexto del “nuevo regionalismo”. Pero con frecuencia descansan sobre estructuras institucionales de gobernabilidad y planificación que son inadecuadas para mantener el crecimiento, el equilibrio social y ambiental. La creación de un nuevo marco de gobernabilidad regional capaz de hacer sustentable el desarrollo económico, estimular un sentido de identidad regional cooperante y promover caminos de innovación en la perspectiva de obtener democracia regional y justicia económica, constituyen el gran reto para el futuro dentro de las ciudades-región globales⁹⁸.

En este contexto, Bogotá hoy está promoviendo espacios para la necesaria reflexión que debe darse alrededor de la construcción de ciudad-región, con el fin de mejorar las condiciones de vida actuales y dar sostenibilidad a los

⁹⁷ Op.Cit.

⁹⁸ Pineda, Saúl. Documento de Trabajo, “El modelo de Ciudad – Región Global: evaluación de una alternativa analítica para la construcción de una estrategia económica en la región Bogotá – Cundinamarca”, diciembre 7 de 2001.

procesos. El logro de tal sostenibilidad requiere, entre otras cosas, la formulación de políticas que permitan dar cuenta, entre otras cosas, del irreversible crecimiento poblacional; de la necesidad de revertir la tendencia de concentración de la mayoría de la población en la urbe, reorientando los flujos migratorios hacia nuevos o renovados centros con capacidad de atracción de éstos; de garantizar la seguridad alimentaria de la población; de la articulación entre los procesos de planeación física y territorial con aquellos que se generen en las esferas económica y social y de una estrategia de ocupación del territorio que contribuya con la desactivación del conflicto armado en la región y el país y disminuya consecuencias como el empobrecimiento de los territorios y el desplazamiento forzado.

No se trata tanto de definir los límites político-administrativos del territorio como de entender los lazos económicos, sociales, ambientales y políticos que articulan el territorio con otras regiones del país y del mundo y de definir y potenciar las ventajas competitivas que tales vínculos naturales ofrecen para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Para el cumplimiento de tal reto la actual administración de la ciudad ha promovido la creación de mecanismos de concertación como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad.

El objetivo general de la Mesa es definir las directrices del ordenamiento territorial a partir del manejo de los factores que determinan la integración de las estructuras físico, espacial y productiva de la región. De esta forma se inicia un proceso de integración cuya primera etapa se plantea en un horizonte de tres años durante los cuales se construirán de manera concertada y simultánea bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y el marco institucional para gestionar estos acuerdos.

El foco conceptual de la Mesa de Planificación Regional es el ordenamiento territorial a partir de la productividad, la competitividad y su relación con el entorno territorial en términos ambientales, sociales e institucionales. La productividad, entendida como el valor del producto generado por cada unidad de trabajo o de capital, es un tema central para orientar los objetivos de la Mesa, pues la misma es usualmente reconocida como la principal causa de la renta nacional por habitante. El “gran gurú” de la competitividad Michael Porter sostiene que “el único concepto significativo de la competitividad de una nación es la productividad nacional”.

Pero el aumento de la productividad –en términos de Porter- supone la construcción o adecuación del “entorno donde las empresas y personas puedan

desarrollar o mejorar sus ventajas para competir internacionalmente en segmentos y sectores productores de bienes y servicios que utilizan tecnologías complejas y recursos humanos altamente calificados capaces de generar y sostener altas productividades”.

En consistencia con lo anteriormente expuesto, la Mesa considerará el entorno desde los puntos de vista ambiental, social e institucional, como variables determinantes para evaluar el impacto de las decisiones que se tomen para aumentar la productividad y la competitividad regional. Las estrategias de ordenamiento territorial cumplirán la doble función de, por un lado, buscar la eficacia y la eficiencia en las actividades productivas de la región, y por otro buscar la equidad, el mejoramiento general de la calidad de vida, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional en el entorno en que se realizan las actividades productivas⁹⁹.

Dicha área de estudio se aborda desde la concepción de que las interrelaciones entre Bogotá y Cundinamarca, y entre cada una de estas dos entidades territoriales y el resto del país, han dado lugar al surgimiento de múltiples sistemas dinámicos y complejos entrelazados entre sí, y caracterizados por flujos permanentes de materiales, de energía y de información, que incluyen trasposos financieros y de bienes de capital, intercambios de recursos naturales y de otros bienes y servicios, movimientos de población, e intercambios de entropía (entendidos estos últimos como los intercambios de materiales, de energía, de información -e incluso de población-, que contribuyen a generar desorden en los sistemas que los reciben). De allí que también se hable del Sistema Bogotá-Cundinamarca.

El Consejo Regional de Competitividad busca definir una visión de futuro, concertar decisiones público-privadas, adoptar decisiones económicas estratégicas y mejorar el entorno económico urbano-regional. El Consejo Regional es una organización dedicada a formular y desarrollar la visión económica regional de largo plazo, a partir de consensos que generen identidad y compromiso para que Bogotá y Cundinamarca sean una de las primeras regiones del mundo por su calidad de vida.

Las acciones orientadas a la construcción de ciudad-región son consistentes, de una parte, con las metas que se propuso la actual administración de la ciudad, particularmente en el Objetivo de Productividad del Plan de Desarrollo, a través del cual se propuso “aumentar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región a través de la acción conjunta

⁹⁹ Tomado del marco conceptual del Proyecto PNUD / Col/01/030.

entre lo público y lo privado". Y, de otra parte, y más importante aún, son consistentes con la responsabilidad que implica el conocer y reconocer la dimensión de la ciudad y la importancia y el peso que sus decisiones y acciones económicas, políticas y sociales tienen en el contexto nacional; y la necesidad inmediata de ponerla a tono con el concierto de la globalización.

Finalmente, el camino recorrido por Bogotá la ha hecho cobrar conciencia respecto a la necesidad de promover, como se ha dicho, la creación y articulación de redes al interior del territorio, pero también, de otras que faciliten sus procesos de globalización y la contextualización de los procesos que aquí se viven y desarrollan en un contexto regional más amplio. En tal sentido, se empeñó en promover la creación de una Red de Ciudades y Regiones Andinas para fortalecer las relaciones de colaboración como instrumento para la promoción del desarrollo de los países que conforman la macro región andina, en el entendido de que la constitución de la Red es una oportunidad para asumir el reto de ser parte de la estructura y el desarrollo de los mecanismos de integración desde las ciudades y las regiones, reconociendo el valor de lo que la Comunidad Andina de Naciones logró al posicionar al interior de la misma el tema de ciudades y regiones.

Celebrando la decisión aprobada en el Consejo Presidencial Andino, la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones propuso que dentro del marco de la Comisión Ampliada de Cancilleres y Ministros de Comercio y de Industria se generara el mecanismo que permitiera la formalización de la Red Andina de Ciudades y Regiones como un Consejo de Autoridades Locales y Regionales, que actuara como órgano de decisión, asesoría directa y formulación de política, tomando las medidas que conciernen a la integración de las ciudades y regiones en sí y frente a los procesos de globalización y de negociaciones internacionales. Permitiendo, así mismo, la consecución de recursos en el marco de los mecanismos financieros y de fomento de la Comunidad Andina.

Los ejes temáticos de la Red Andina de Ciudades y Regiones son los siguientes: promover el intercambio de experiencias tecnológicas y de gestión: económica, territorial, urbanística y de servicios públicos; promover el intercambio de negocios y relaciones comerciales; promover el intercambio académico y profesional; promover y fortalecer el intercambio cultural; promover la conectividad inter-ciudades.

La Red Andina de Ciudades y Regiones se constituye como una red ágil, de carácter horizontal, fundamentalmente virtual, con características organizativas flexibles, que no implique la creación de unidades administrativas,

aprovechando y potenciando los mecanismos ya existentes de interacción, comunicación y cooperación a nivel local, regional, nacional e internacional.

Esta Red no es sólo un mecanismo de colaboración entre alcaldes locales. En la búsqueda de un mecanismo más permanente y una participación más mezclada, se propone que la integración de ciudades no sea sólo entre gobiernos locales, sino entre los actores locales y regionales de todas las instancias. Es así como debe incluir a otros representantes locales como las Cámaras de Comercio, Comités Inter-gremiales, Federaciones de Municipios, Departamentos, Universidades, entre otros.

V. En conclusión

La ciudad-región es un sistema cuya supervivencia depende de que los diferentes elementos que en él se relacionan encuentren, diseñen, prevean y desarrollen mecanismos que le permitan a las partes y al sistema en su conjunto adaptarse a los cambios producto del desarrollo y así, por la vía de la superación de las vulnerabilidades, lograr el desarrollo sostenible que por tanto no es un fin en sí mismo sino un proceso continuo de ajuste.

Los “desastres” (para recurrir al lenguaje que desde la perspectiva ambiental indica la no superación de una vulnerabilidad) sociales, políticos y económicos que fácilmente podemos señalar en la geografía colombiana indican que como sociedad no hemos aprendido la lección del desarrollo sostenible.

Los gobiernos, como elementos o agentes de cambio, al interior del sistema-ciudad, deben asumir una responsabilidad directa sobre el desarrollo sostenible, particularmente teniendo en cuenta que su razón de ser está directamente asociada al mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

Bogotá ha avanzado en la reflexión al respecto y en el transcurso de los últimos años ha desarrollado una serie de estrategias que han ido disminuyendo sus vulnerabilidades, aumentando su capacidad de ajuste y llevándola por el camino del desarrollo sostenible. Entre ellas vale la pena recordar la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá (1993) y la presentación del Proyecto de Reforma Administrativa (2003), la modernización de su aparato fiscal financiero, la promoción de la cultura ciudadana, democrática y de respeto a la vida, la planeación integral y el enfoque regional –en sentido ampliado– que ha dado a su función de planeación. Sin embargo, ya lo hemos dicho, el de-

sarrollo sostenible es un proceso y en tal sentido el Distrito Capital aún tiene todo el camino por andar.

“En medio de la crisis del país, hay una Bogotá que continúa respondiendo, aunque con evidentes limitaciones e imperfecciones, por la mayor concentración de población y actividades, en las mejores condiciones relativas que ofrece el país; sigue generando las oportunidades para quienes no las encuentran o las pierden en su lugar de origen; continúa siendo el motor de las economías locales y regionales; es la oportunidad del país para la globalización y, sin duda, es la que contribuye a las arcas de la nación de manera decisiva... son estas fuerzas y su capacidad de ponerlas en movimiento, mas que las cosas que dan como resultado, las que representan la mayor riqueza con que cuenta la ciudad”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Saldías, Carmenza. “La riqueza de la ciudad” en Revista Número, No. 22, junio-agosto de 1999.

Articulación de los Planes Regionales

Cecilia María Neder Castro

Directora Ejecutiva del Plan Estratégico de Río de Janeiro



Articulación de los Planes Regionales

Cecilia María Neder Castro

Directora Ejecutiva del Plan Estratégico de Río de Janeiro

1. Introducción

Este capítulo está dedicado a la articulación de los Planes Regionales y su misión es potenciar los Objetivos Centrales de las regiones, tratando de identificar el papel de cada una en la ciudad, además de su complementariedad.

El abordaje de las regiones apuntó, en el realzar de las diversidades y el papel diferenciado que cada una desempeñará en la ciudad, los elementos básicos a ser impulsados, a partir de las potencialidades originales de cada región, en la promoción del **desarrollo endógeno**, concepto fundamental que orientó la elaboración de los Planes Regionales. Trabajando con este principio –estimular en los ciudadanos el sentimiento de orgullo de los lugares en que viven, basado en la historia, economía, cultura y valores locales– se buscó alcanzar un futuro más consistente y duradero, menos susceptible a los aspectos perniciosos de las influencias externas.

La identificación de los temas más importantes a ser impulsados en cada región y su correlación con la ciudad deberá guiar la toma de decisiones en las diversas instancias de gobierno, sociedad civil y en la iniciativa privada, evidenciando los anhelos de la población y orientando, sobre el mismo concepto, la futura actualización del Plan General de la Ciudad, que deberá buscar el equilibrio entre las diferentes condiciones de vida y oportunidades –hoy desiguales– en las regiones.

2. Método de análisis

La articulación entre los Planes Regionales fue consolidada en dos cuadros, contruidos con el objetivo de evidenciar: en el cuadro 1, que sigue, la diver-

sidad de la ciudad y sus potencialidades, y, en el cuadro 2, localizado después del apartado 4 de este documento, los papeles específicos que se deberán ejercer en cada región.

CUADRO I. LA DIVERSIDAD DE LA CIUDAD Y SUS POTENCIALIDADES

Este primer cuadro contiene **frases emblemáticas** sobre cada región, elaboradas a partir de su historia –durante la fase de diagnóstico- y los **Objetivos Centrales**, formulado por las Comisiones Regionales – en la fase Estrategias- que definen una visión del futuro de la región. La lectura conjunta de ambas síntesis posibilita una rápida visión e la diversidad de la ciudad y de sus potencialidades.


Para una mejor visualización, se atribuye un color diferenciado a cada tema encontrado en los Objetivos Centrales. Para el tema “descanso”, por ejemplo, se atribuyó al color correspondiente a la actividad relacionada con ella, en cada caso. Posteriormente, se buscó identificar en cada región los ítems relacionados seguidamente:

1. Los temas abordados en los Objetivos Centrales, diferenciados por colores.
2. Los focos principales de cada Objetivo Central, enmarcados por líneas. Ejemplo: texto.
3. El diferencial de la región con relación a las demás, subrayados en los Objetivos Centrales. Ejemplo: núcleo de preservación.

CUADRO I. LA DIVERSIDAD DE LA CIUDAD Y SUS POTENCIALIDADES

CONTENIDO: a) Frases emblemáticas

b) Objetivos Centrales **Texto** Foco principal del Objetivo Central Texto Específico en la Ciudad

TEMAS:  Turismo Histórico/cultural Comercio/servicio Producción Deporte Amb. Residencial

1. **BANGU**
 - a) Una fábrica de tejidos transforma el paisaje rural
 - b) Ser un **centro de ecoturismo y descanso** rescatando sus **tradiciones histórico-culturales** y desarrollando su potencial industrial.
2. **BARRA DA TIJUCA**
 - a) La frontera de la expansión de la Ciudad
 - b) Ser un **centro de negocios focalizado en el turismo, descanso y servicios** y un **modelo de preservación ambiental**.
3. **CAMPO GRANDE**
 - a) Donde lo rural y lo urbano conviven
 - b) Ser **el centro de referencia para el ecoturismo**, con enfoque en las vocaciones gastronómica, botánica, pesquera y agrícola, consolidando las diferentes **expresiones histórico-culturales** de la Región.
4. **CENTRO**
 - a) El palco de la historia del País.
 - b) Ser **el centro de referencia histórico-cultural del País**, consolidando las vocaciones del centro de negocios, centro de desarrollo tecnológico y principal **centro de telecomunicaciones da América Latina**.
5. **GRANDE MÉIER**
 - a) La capital del suburbio carioca.
 - b) Volver a ser la **“Capital de los Suburbios Cariocas”**, como **centro de comercio minorista y prestador de servicios, como relevo a la cultura y al descanso**.
6. **ISLA DEL GOBERNADOR**
 - a) La puerta de entrada a la ciudad
 - b) Ser **la principal base de llegada de turistas a la Ciudad**, preservando la calidad del área residencial e incrementando las **actividades deportivas, culturales y artísticas**.
7. **IRAJÁ**
 - a) La cuna de los suburbios cariocas
 - b) Ser **el principal centro de abastecimiento de la Ciudad** y un **centro formador de atletas**, garantizando la tradición residencial y la calidad de vida.
8. **JACAREPAGUÁ**
 - a) El camino de los desbravadores
 - b) Ser el **gran centro de eventos nacionales e internacionales**, teniendo como centro el desarrollo económico, el **ecoturismo** y la industria de alta tecnología, garantizando la **tradición histórico-geográfica**.
9. **LEOPOLDINA**
 - a) Puertos, vías ferroviarias y carreteras: caminos para la expansión
 - b) Ser una región de **barrios integrados**, rescatando la **relación de vecindad** y desarrollándose a partir de industrias de base tecnológica no contaminantes.
10. **TIJUCA / VILA ISABEL**
 - a) Donde el mayor vergel urbano del mundo rodea la Ciudad
 - b) Ser un **gran centro de ocio cultural, de ecoturismo, de desarrollo económico** centrado en el **sector de servicios y comercio**, garantizando la **calidad de vida**.
11. **ZONA NORTE**
 - a) La región que nace sobre las vías ferroviarias
 - b) Ser **el gran centro de comercio** y centro industrial no contaminante, preservando e incrementando sus **tradiciones histórico-culturales y características residenciales**.
12. **ZONA SUR**
 - a) La imagen del carioca
 - b) Ser **el escaparate nacional e internacional del turismo**, de la **cultura e del ocio**, reforzando la **imagen de la manera de ser carioca**.

3. Análisis por tema

La articulación de los 12 Planes Regionales posibilitó una visión de relación entre los Planes y la relevancia de los temas en relación a la Ciudad. Son: Ecoturismo, Turismo, Cultura Historia, Producción e Industria, Comercio y Servicios, Ambiente Residencial y Deporte.

Cabe observar que los Juegos Pan-Americanos Río 2007 y Juegos Olímpicos de 2012 fueron incluidos posteriormente, pues la elección de Río de Janeiro como Sede del PAN 2007 y el acceso de la candidatura de la Ciudad para ser sede de la Olimpiada en el 2012 sólo ocurrieron después de la homologación de los Planes Regionales. El análisis de cada región, considerando las posibilidades de desarrollo -local y municipal- proporcionados por estos dos grandes eventos, se considera fundamental.

3.1. Ecoturismo

En el cuadro II, **Campo Grande** despunta la región de mayor peso en este tema –principal potencialidad para su desarrollo- seguido por la Región **Bangu**.

Como son contiguas y delimitan la gran región de la zona oeste, fueron consideradas complementarias. Las Regiones Campo Grande y Bangu tienen como característica la existencia de inmensas reservas ambientales aún poco exploradas, como los macizos de Piedra Blanca y de Mendanha, además de antiguas áreas rurales no urbanizadas. Esa diferencia se percibe como un fuerte factor de estímulo al desarrollo endógeno de las regiones, visto que el crecimiento industrial, otra expresión vocacional de la Zona Oeste, depende más de políticas nacionales que de acuerdos municipales.

Así, este territorio surge con gran posibilidad de convertirse en una referencia carioca en el desarrollo de acciones volcadas con el ecoturismo, el más reciente segmento de la industria mundial del turismo. Los juegos Pan –Americanos Río 2007 acontecerán en un momento bastante propicio para dar visibilidad a esas actividades.

La **Tijuca** es el principal acceso de turistas de Brasil y del exterior al mayor parque urbano del mundo Parque de Tijuca. Es fundamental que esta característica sea considerada en la consecución del plano de desarrollo del área, de forma que posibilite el entrelazamiento de la oferta del comercio y servicios con la exploración del ecoturismo en el parque, además de las actuales acti-

vidades de descanso o recreo. Es también en esta Región donde se localiza el Complejo de Maracaná, donde se realizarán las ceremonias de apertura y clausura de Río 2007, además de diversas competiciones deportivas.

Jacarepaguá es la región que más impactos recibirán con las actividades de los juegos Pan- Americanos Río 2007, con la construcción de la Villa Olímpica al sur de su territorio, en los límites con la Barra de Tijuca. Localizada entre áreas de preservación ambiental (Macizos de Piedra Blanca y de Tijuca) la Región es la puerta principal de acceso al Parque de Piedra Blanca, características que indica las posibilidades de desarrollo a partir de actividades ligadas al ecoturismo.

La Región de **Barra de Tijuca**, aunque no priorizada, surge como el territorio dedicado al establecimiento de un modelo de preservación ambiental para la Ciudad, posibilitando la relación de esta temática con el ecoturismo. La especialidad de Barra de Tijuca es el bellissimo escenario natural, principal atracción para su ocupación reciente. Es de interés de todos que este área se desarrolle sin perder las cualidades ambientales, visto que esta es una variable importantísima para la valorización de la Región. Considerando los acontecimientos de los juegos Pan –Americanos Río 2007, con la previsión de grandes concentraciones de competiciones en diversas modalidades deportivas en la Barra, la Región presenta excelentes posibilidades de desarrollo social y económico con el futuro legado del evento, la preservación ambiental. En consecuencia, se incrementaron las posibilidades de elección de la Ciudad como sede de los Juegos Olímpicos de 2012.

3.2. Turismo

La Región **Zona Sur** emerge como el principal itinerario turístico, donde se localizan los principales puntos turísticos y donde se concentran los hoteles del padrón internacional, con los principales equipamientos de cultura y ocio. Representa la “imagen-exportación” vinculada a la imagen nacional y extranjera, de las bellezas del País y del hecho de ser carioca, constituyéndose aún en uno de los mejores paradigmas en el imaginario de los turistas de todas las partes del mundo. La Región hospedará diversos eventos deportivos- principalmente competiciones acuáticas- durante Río 2007, lo que representará una excelente oportunidad para el desarrollo de su sector turístico.

La Región **Centro** destaca en la modalidad de “turismo cultural”, debido a su conjunto arquitectónico representativo de las diversas fases históricas del País, una potencialidad que debe ser debidamente aprovechada.

La Región Barra de Tijuca surge como escenario del turismo debido a la gran belleza escénica y al vertiginoso crecimiento urbano en las últimas décadas. La actividad turística –anteriormente localizada casi exclusivamente en la Zona Sur- comienza a expandirse notoriamente a la parte oeste, con incremento en la oferta de grandes hoteles, apartamentos y similares.

La Región **Isla del Gobernador** –sede del Aeropuerto Internacional Tom Jobim- es la base de llegada del turista a la Ciudad, en la visión de sus habitantes, debe ser utilizada esa capacidad instalada para atraer la actividad turística a la Región. Más, a pesar de la calidad residencial y del bello paisaje debido a su especificidad geográfica –una isla situada en el interior de la Bahía de Guanabara, con diversas playas con aguas tranquilas y propicias para los deportes náuticos y el ocio- la Región sufre con la polución de las aguas de la bahía, factor que disminuye su potencial éxito en la actividad turística. La realización de los juegos Pan-Americanos 2007 y la posible elección de la Ciudad para los Juegos Olímpicos en el 2012 aumentarán las posibilidades relacionadas con esta actividad, visto que el tema ambiental es una de las exigencias del Comité Olímpico Internacional.

3.3. Cultura e Historia

Tema abordado en casi todas las regiones, apunta a la relación específica de su población con su lugar dentro de la Ciudad y la importancia de la cultura y la historia en el desarrollo endógeno.

La Región **Centro** despunta en el tema por guardar gran parte de la memoria de la antigua capital del País – sus espacios contienen importantes elementos arquitectónicos que transmiten parte de la historia del pueblo brasileño. Es una Región que presenta el mayor potencial para el desarrollo del turismo cultural, modalidad que se ha mantenido en constante crecimiento, desde la recalificación de los centros históricos de ciudades europeas y americanas, a partir de la mitad de la década de los 70. Esos antiguos centros degradados fueron revitalizados y pasaron a atraer nuevos habitantes y nuevas actividades comerciales, manteniendo la integridad de buena parte de sus lazos históricos. Este también es un desafío para la Región Centro: recuperar la pujanza económica y la esferescencia de su vida social, sin descaracterizar su patrimonio histórico.

La **Zona Sur**, región privilegiada en términos de localización de equipamientos culturales y de ocio muy valorados en la Ciudad, atrae un enorme contingente de personas. Desde los años 40 del siglo pasado la influencia de las modas y costumbres de vida tanto en el Municipio como en el resto del País:

las playas, la arquitectura, la verticalidad y la alta densidad de la población permiten el nacimiento de una cultura cosmopolita. Una de las propuestas de la población referentes al tema enfatiza la creación del concepto urbanístico integrado para la Región, una vez que el espacio construido forma parte de la memoria afectiva del área se crea una identidad específica del lugar. La preservación patrimonial de áreas continuas es una de las cuestiones a ser abordadas por la Región.

Para **Campo Grande**, el tema se desvela como fundamental para el impulso del desarrollo. Área histórica de ocupación rural, su población mantiene muy vivas las actividades desarrolladas por los sectores pesqueros, agrícolas y, más recientemente, gastronómico. En la Región, son actividades que demandan, además de una estructura de apoyo administrativa y financiera, una vuelta a la historia cotidiana del lugar: la iniciación en las actividades junto a los más experimentados, un cambio de informaciones en las conversaciones diarias, etc. A pesar del avance de la urbanización, la Región aún mantiene los vínculos rurales, un cambio cultural que en otras épocas era considerado como la entrada a la modernización, actualmente se vuelve como una posibilidad para el desarrollo endógeno.

En **Jacarepaguá**, se observó una preocupación con la difusión de la historia de su ocupación y de la actuación de los personajes locales, a partir de actividades en las escuelas y asociaciones culturales. El conocimiento de la Región y de su historia se vuelve importante en el desarrollo de las actividades conectadas al ecoturismo

La **Tijuca**, hasta las dos últimas décadas, detentaba el mayor número de equipamientos de cultura y ocio fuera del Centro y de la Zona Sur, y por ese motivo atraía a un gran flujo de personas. Con el cierre de la mayoría de los cines y teatros, la Región quedó huérfana de estos atractivos. Una de las propuestas de la población es justamente el rescate de la ocupación cultural de la Región a través de la recuperación y del fortalecimiento de los espacios restantes (complejo de Maracana y antiguo Zoológico, por ejemplo), así como de la creación de nuevos: Centro Coreográfico de Río, Espacio Cultural de la Escuela de Samba Villa Isacel, Espacio Cultural Casarán Garibaldi, entre otros. Vale acordar que la Región presenta una animada vida nocturna en torno a bares y restaurantes, muy conectada a la música popular, la Samba. El rescate de las actividades culturales es fundamental para el desarrollo de la Grande Tijuca dado su enlace con las actividades comerciales.

Para la población de la **Zona Norte**, el rescate y la difusión de la historia y cultura locales se muestran fundamentales para el desarrollo de la Región.

Ocupada a partir de la construcción de la línea férrea Central de Brasil, el área sirvió de hábitat inicial para la población expulsada del Centro de la ciudad, en el periodo de las reformas emprendidas por el alcalde Pereira Passos, que ocasionaron la demolición de gran número de viviendas populares. La partir de la década de 30, una ocupación predominantemente industrial, además de la construcción de grandes equipamientos de instituciones militares, enmarcan el perfil social y cultural de sus habitantes. Ese perfil construyó la marca de la Región: manifestaciones culturales populares que mantienen su carácter histórico y de identidad, muy valoradas actualmente por las posibilidades abiertas al desarrollo social - acción afirmativa de los habitantes afro-descendientes, socialización de niños y jóvenes, introducción de nuevos arreglos productivos, entre otros ítems. Como ejemplos citan el Jongo de Serrinha y la Escuela de Samba Imperio Serrano.

En el **Grande Méier**, la población mantiene el orgullo por la Región y participa activamente en las grandes manifestaciones culturales populares, sea acompañando los grupos de carnaval que salen por las calles de los barrios hace por lo menos 50 años, sea compareciendo a las grandes fiestas juninas, entre otras. Sin embargo, se apunta la necesidad de creación de nuevas actividades culturales como forma de promover la integración ciudadana y la valorización de la identidad de la Región, aunque son atributos reconocidos como fundamentales al desarrollo endógeno del área, con la participación de sus habitantes.

La historia de la Región **Bangu** está íntimamente conectada a la vida de la antigua Fábrica de Tejidos Bangu, que promovía, además de los empleos y la construcción de villas obreras, eventos sociales – como los desfiles de moda – y al equipo de fútbol. A partir del cierre de la fábrica y de la expansión popular, los habitantes predominantemente jóvenes y niños, pasaron a resentirse de la falta de las actividades de cultura y ocio. En ese sentido, el plan estratégico de Bangu presenta propuestas que puedan disminuir ese hueco, tanto en la creación y revitalización de espacios para el ocio cultural y deportivo, como en el rescate y difusión de su historia.

En el caso de la **Isla del Gobernador**, la preocupación de la población con el tema se relaciona con la integración comunitaria. Por tanto, propone la ampliación de la oferta de espacios y equipamientos de uso público, principalmente en la Isla de Fundão, ocupada por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Los habitantes entienden que una mayor relación entre la Universidad y la comunidad, veía actividades culturales, posibilitaría mejorar tanto las actividades académicas en cuanto a la calidad de vida del área.

3.4. Producción e Industria

Las Regiones **Campo Grande** y **Bangu**, que delimitan la gran región de la Zona Oeste, tiene su historia conectada al desarrollo industrial en Río de Janeiro. Aún hoy son áreas privilegiadas en la Ciudad para el establecimiento de nuevas plantas industriales, debido a la existencia de grandes espacios vacíos, principalmente en Campo Grande, y la proximidad del nuevo Puerto de Sepetiba. Uno de los problemas originados por el desarrollo industrial son los residuos lanzados al medio ambiente por los parques industriales. En la búsqueda de soluciones para esos problemas, en la Región Campo Grande surgen nuevos espacios para actividades industriales en sintonía con el desarrollo ambiental, las “Eco-Zonas” - zonas industriales donde las empresas interaccionan posibilitando el cambio de residuos por materia-prima, además del reciclaje y del tratamiento compartido de ríos. Tal proyecto pretende dinamizar las zonas industriales de la Región y así poder considerarlo como un modelo para la replicación de buenas prácticas.

Ya la Región **Jacarepaguá** tiene su especificidad basada en la existencia de industrias no contaminantes y de alta tecnología. Esta capacidad deberá ser potenciada. Bajo la óptica de la actual práctica de la economía mundial, el apoyo público y privado a esta actividad surge como una necesidad para el desarrollo de la Región y de la Ciudad.

Zona Norte y **Leopoldina** son regiones que también presentan un histórico notable conectado a la producción industrial. Sin embargo, varias de sus antiguas instalaciones se encuentran hoy abandonadas debido a los cambios coyunturales económicos y espaciales. Es necesaria una solución urgente para la ocupación de esos espacios vacíos, buscando principalmente la implantación de industrias no contaminantes, solución apuntada por los habitantes como fundamental para el futuro de las regiones.

3.5. Comercio y Servicios

Irajá despunta como la primera región en el tema, dada su característica de principal centro de abastecimiento de la Ciudad y debido a la existencia de mercados de distribución de alimentos, localizados próximos a las grandes vías de acceso a los centros productores y de consumo. Esta especificidad debe ser impulsada a partir del proyecto de creación de “Plataformas Logísticas para abastecimiento”, posibilitando el aprovechamiento de la capacidad instalada en el aumento de la generación de nuevas oportunidades de renta.

La Región **Zona Norte** aparece en una posición complementaria por la proximidad con Irajá –en ella se sitúa el centro secundario de Madureira– con la presencia de gran número de empresas de comercio y servicios que atienden a la población del área norte de la Ciudad.

El apoyo a la revitalización del sector de comercio y servicios en las demás regiones es necesario, principalmente para las empresas instaladas fuera de esos centros de consumo, a través de la revisión de la legislación del uso del suelo, de la cualificación de la mano de obra, de la organización del comercio informal, de la reurbanización, de la mejoría de la iluminación pública y del apoyo a la creación de cooperativas populares, todas acciones de carácter más local. La mejoría de las áreas comerciales en los centros de barrio de esas regiones probablemente influirá en la mejoría del entorno- en las áreas residenciales contiguas - con el aumento del número de personas circulando por los barrios, aumento de la sensación de seguridad, de la valorización inmobiliaria y de la recuperación de la calidad urbanística.

Ese es exactamente el caso de las regiones **Grande Méier** y **Tijuca/Vila Isabel**. Áreas tradicionales del comercio callejero, no consiguieron establecerse en grandes centros cerrados de consumo - los centros comerciales- durante su crecimiento inmobiliario. El fortalecimiento y la modernización de los establecimientos de comercio y servicios de esas regiones se vuelven fundamental para el desarrollo local.

Es importante observar que el tema “Comercio y Servicios” es citado en todas las regiones debido al crecimiento de centros secundarios en el municipio del Río. Hasta la década de 70, el comercio más elaborado y los servicios más sofisticados eran ofrecidos prioritariamente en el centro de la Ciudad. Actualmente, con el crecimiento y la distribución de la población en el territorio carioca, aumentó la oferta de servicios y comercio calificado en todas las regiones, ya que en algunos lugares ese fenómeno ocurrió prioritariamente en el interior de centro comercial, inaugurados a partir de la década de 80, notablemente en la **Barra de la Tijuca**. Esta región, actualmente, concurre con la del Centro en términos de localización de empresas. En la última década, con la mejoría de la accesibilidad y de la urbanización, además del crecimiento del número de habitantes de alta renta y de plazas para aparcamiento, la Barra pasó a atraer grandes empresas como Xerox, Amil, Unimed, Esso, entre otras anteriormente instaladas en el centro de la Ciudad.

3.6. Ambiente residencial

Las Regiones **Leopoldina, Irajá, Zona Norte e Isla** privilegian el foco en sus áreas residenciales y en el mantenimiento de las “relaciones de vecindad”, tan caras a sus habitantes. Son áreas aún poco verticales, con gran número de casas, siendo que en la Isla del Gobernador este factor se impone en función de la existencia local del Aeropuerto Internacional TomJobim. En estas regiones, se resaltó la preocupación con la calidad urbanística - pasillos de circulación, iluminación y espacios públicos - y la ocupación irregular. También fue propuesta la recalificación de los espacios de vivienda popular - los conjuntos habitacionales - entre otros.

En la Región **Tijuca/Vila Isabel**, que contiene un espacio residencial valorado y de excelente calidad, es esencial el mantenimiento de la calidad y del patrón de los servicios urbanos del área - modo de mantener su atractivo como centro de comercio y servicios-. Por tanto, los habitantes proponen la solución de los problemas relacionados a la seguridad y al transporte.

En el caso de la Región Centro, aunque no priorizada, esta es una temática fundamental para su renovación - la atracción de nuevos habitantes y de nuevas actividades para los numerosos inmuebles vacíos - la forma de optimizar el uso de la infraestructura instalada y revitalizar y mantener la vida social además del horario comercial en los finales de semana.

Una necesidad apuntada en diversas regiones es la promoción de la integración física de la población y de la movilidad interna en las áreas - varios barrios son cortados por líneas férreas y/o vías terrestres, como la Avenida Brasil, que dividen su territorio e impiden o limitan la circulación de la población. Estos elementos acaban por constituirse en barreras urbanas, generando un efecto negativo inesperado para su principal finalidad, que es la propia promoción de la movilidad. Las regiones Grande Méier, Irajá y Leopoldina han enfatizado esta cuestión.

3.7. Deporte

Todas las regiones, con excepción del Centro, presentaron propuestas relativas al deporte, aunque el tema es entendido por los habitantes como un factor importante de socialización y un medio para mejoría de la calidad de vida de los diversos barrios de la Ciudad.

La Región **Irajá** es la que destaca por presentar dentro del Objetivo Central el deseo de promover la formación de atletas aprovechando los equipamientos existentes en instituciones del área. Por este motivo se clasificó en primer lugar, en el ranking de las regiones, dentro del tema.

En la **Isla del Gobernador**, el tema se encuentra muy conectado con la preservación de la calidad residencial de la Región - recuperación de espacios públicos para la práctica deportiva, incluyendo la revitalización de las playas - y la inclusión social de jóvenes y niños habitantes de las áreas carentes. Las propuestas merecerán atención en la etapa de la impulsión de proyectos.

A partir de la observación de las líneas Pan-Americano Río 2007 y Juegos Olímpicos 2012, en el Cuadro II, queda claro que la ocurrencia del Pan en 2007 beneficiará enormemente las regiones que alberguen eventos deportivos, sea por la construcción de nuevos equipamientos, sea por la modernización de los antiguos, notablemente en la **Grande Méier, Jacarepaguá**- en su área sur, **Barra de la Tijuca y Zona Sur**.

La Región **Grande Méier** sufrirá gran impacto debido a la construcción del Estadio Olímpico João Havelange- erguido para la realización de algunas competiciones deportivas del Río 2007 - que debe promover la valorización inmobiliaria de su entorno, además de atraer e impulsar la creación de nuevas empresas comerciales. La posibilidad de la realización de los Juegos Olímpicos en 2012 refuerza ese análisis. En Campo Grande, el reaparejamiento del Centro Deportivo Miécimo da Silva para las competiciones de 2007 y el futuro mantenimiento de un extenso abanico de actividades de deporte y ocio deberá aumentar su función social como centro de atracción.

Sin embargo, estas no serán las únicas regiones beneficiadas. La conquista del PAN en 2007 y la posible venida de la Olimpiada, en 2012, son ventanas de oportunidades económicas y sociales para toda la Ciudad, que pueden generar efectos multiplicadores en diversos sectores, directa o indirectamente, conectados al tema "deporte".

4. Análisis concluyente por región

El papel específico de cada región se relaciona con la redacción de los Objetivos Centrales, buscándose la especificidad de cada área en el contexto de la Ciudad. Posteriormente, un análisis técnico definió los puntos de impulsión a partir de la lectura de los temas, de la futura localización de las diversas competiciones deportivas del Río 2007 y Olimpiada 2012 y del papel espe-

cífico de las regiones en la Ciudad. Manteniendo los principios básicos del desarrollo endógeno y pretendiendo la consecución de los Objetivos Centrales de los Planes Estratégicos Regionales, podemos apuntar los siguientes puntos de impulsión para las regiones:

- Para la población de **Bangu** el ecoturismo es la temática que se presenta como más propicia al desarrollo local, dada la existencia de grandes reservas ambientales y áreas institucionales propicias a un futuro turismo rural. Es importante recordar que la Región también posee una histórica vuelta al desarrollo industrial y se presenta como complemento a Campo Grande en las dos temáticas.
- La Región **Barra de la Tijuca** propone la creación de un modelo de preservación ambiental para el mantenimiento de la calidad del medio ambiente urbano. Según la población, la posibilidad de crecimiento y desarrollo económico sólo se mantendrá con la existencia de ese modelo. Por tanto, es fundamental la solución de las cuestiones relativas a los escollos domésticos y al transporte de masas, una vez que el modelo de transporte individual existente se encuentra próximo al límite de saturación.
- En la Región **Campo Grande**, lugar de la convivencia entre lo urbano y lo rural, el principal foco de impulsión reside en el ecoturismo, basado en la intención futura de volver a ser el centro de referencia para el ecoturismo dentro de la ciudad de Río de Janeiro, un papel que también se extiende a la región vecina, Bangu. El desarrollo de la actividad industrial continúa la pauta, actualmente se compatibiliza con el concepto de coindustrias, apuntadas como fundamentales para el aumento de oportunidades económicas para los habitantes.
- En la **Región Centro** fue escogido como prioritario el tema “cultura”, siendo la referencia histórica y cultural del País, que se desdobra en diversas otras cuestiones, tales como “patrimonio histórico”, “revitalización de los espacios públicos y privados”, “revitalización de las antiguas áreas de vivienda”, entre otras. Otro tema a destacar es el Centro de Telecomunicaciones de América Latina que aún podrá ser impulsado en una coyuntura económica más adecuada.
- Para la realización del PAN en 2007, la Región **Grande Meier** recibirá el nuevo estadio deportivo de la Ciudad - Estadio João Havelange- y un flujo de público, que deberá atraer la instalación de nuevas empresas y emprendedores inmobiliarios en su entorno. La prioridad de impulsión en la Región reside en el apoyo al sector de comercio y servicios para depor-

te, sea para atender los futuros espectadores que frecuentarán el estadio, o para aprovechar la demanda de nuevos consumidores resultantes de las actividades de negocios y residenciales, previstas en el desarrollo del área. Vale destacar el orgullo de los habitantes en lo que se refiere a ser la Capital del Suburbio Carioca.

- La Región **Isla del Gobernador** es la base de llegada del turismo y propone prioritariamente la descontaminación de las aguas de la Bahía de la Guanabara y la creación de un sistema de transporte de masa eficiente. Son puntos cruciales para el desarrollo del turismo, tanto en la propia área - dada la localización del aeropuerto internacional - como en el resto de la Ciudad.
- En la Región de **Irajá**, el principal punto de impulso reside en la modernización de los antiguos centros de abastecimiento, transformándolos en “plataformas logísticas” de distribución de cargas. Constituirse en un centro formador de atletas aparece destacado, por contener una gran número de plazas y clubes de donde surgen, históricamente, un gran número de atletas, potencial a ser explorado.
- En la Región **Jacarepaguá**, los principales puntos de impulso residen en el ecoturismo y en su industria de alta tecnología, aprovechándose de la ventaja de la capacidad de sus instalaciones. Ser la sede de eventos nacionales e internacionales aparece destacada, por disponer del mayor Centro de Convenciones de América Latina, el Río Centro.
- En **Leopoldina**, las principales propuestas de impulso residen en la implantación de soluciones para la polución industrial y en la recuperación del ambiente construido, por guardar grandes áreas residenciales degradadas, pero con recuperación potencial, debido al diseño del tejido urbano y a la infraestructura implantada, además del orgullo de los habitantes por la Región.
- En la Región de **Tijuca/Vila Isabel**, la revitalización del comercio y de los servicios son cuestiones prioritarias, por tanto, será necesaria mejorar los problemas relativos al transporte y a la seguridad. Se destaca el hecho de que Tijuca sea el acceso a la mayor parque (vergel) urbano del mundo, potencial que aún debe ser más explorado.
- La **Zona Norte** se presenta como complemento a Leopoldina en cuanto a la descontaminación industrial y a la mejora del ambiente construido, sin olvidar la importancia que los habitantes dan a los aspectos histó-

rico-culturales, cuestiones fundamentales para el mantenimiento de las características residenciales del área.

- La **Zona Sur** propone el impulso de los proyectos ligados al turismo, enfocados para la revitalización de los sectores de la cultura y el ocio. Este potencial podrá explorarse más para ser una Región escaparate de Brasil y también por representar la “imagen del Carioca”.

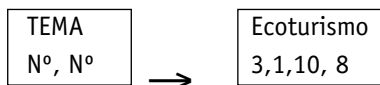
CUADRO II. EL PAPEL DE CADA REGIÓN EN LA CIUDAD Y LAS PRIORIDADES PARA EL IMPULSO

Este cuadro representa una visión transversal de los temas a través de las regiones, buscando identificar el papel de cada una en la Ciudad y los puntos más importantes a ser impulsados.

En la construcción de este cuadro se relacionaron, en el encabezamiento de las columnas, las regiones y en los títulos de las líneas, los temas con los colores atribuidos en el CUADRO I.

El cuadro fue desarrollado a partir de los siguientes pasos:

1. Señalándose por región, con las iniciales OC (Objetivo Central) y/o EST (Estrategia), los temas contenidos en el Objetivo Central y/o Estrategia.
2. Identificándose por región y encuadrando los temas apuntados como objetivo principal de cada una. Por ejemplo: OC
3. Identificándose por tema la región principal y las regiones complementarias identifican en el tema segundo el orden de importancia, señalándose en los títulos de las líneas (temas) los números correspondientes a las regiones.



4. Identificándose la región más fuerte en cada tema, coloreando con color azul. Por ejemplo: OC
5. Señalándose las modalidades de las competiciones de los Juegos Pan-Americanos Río 2007 que ocurrirán en cada región, con el número correspondiente en la lista “Locales de las instalaciones deportivas en los Juegos Pan-Americanos Río 2007”.

6. Señalándose las modalidades de las competiciones de los Juegos Olímpicos de 2012 que podrían darse en cada región, con el número correspondiente en la lista “Locales de las instalaciones deportivas en los Juegos Olímpicos 2012.”
7. Identificándose –cuando haya- el papel específico de la Región en el contexto de la Ciudad y señalándolo en la línea dedicada.
8. Identificándose los principales puntos o temas a ser impulsados en cada región –por ser la región más fuerte en el tema o por tener un papel único (específico) en la Ciudad- señalándolos en la línea dedicada

CUADRO I. EL PAPEL DE CADA REGIÓN EN LA CIUDAD Y LAS PRIORIDADES PARA EL IMPULSO

	BANGU 1	BARRA 2	CAMPO GRANDE 3	CENTRO 4	GRANDE MEIER 5	ILHA 6	IRAJÁ 7	JACAREPAGUA 8	LEOPOLDINA 9	TIJUCA/ VISABEL 10	Z.NORTE 11	Z.SUR 12
Ecoturismo 3.1,10.8	[OC] EST		[OC] EST					[OC] EST		[OC] EST		
Turismo 12, 4, 2, 6		[OC] EST				[OC] EST						[OC] EST
Cultura e Historia 4,12,3,8,10,11,5,1,6	OC EST	EST	[OC] EST	[OC] EST	OC EST	OC EST	EST	OC EST		OC EST	OC EST	OC EST
Producción e Industria 3,1,8,11,9	OC EST		OC EST	EST				[OC] EST	OC EST		[OC] EST	
Comercio y Servicios 7,1,1,10,2	EST	[OC] EST		EST	[OC] EST	EST	[OC] EST	EST	EST	[OC] EST	[OC] EST	
Ambiente Residencial. 9,7,11,6,10				EST	OC EST	OC EST	OC EST		[OC] EST	OC	OC EST	
Deporte 7,6,5,8,2,12,3					OC EST	OC EST	[OC] EST					
Pan-Americano Río 2007	15	6,7,9,11	12		1		8	3,4, 5,17,18		2		10,13,14,16
Juegos Olímpicos 2012	17	12,13,14,15	16		6			7,8,9,10,11		1,2		3,4,5
Papel Especifico En La Ciudad	-	Modelo de Preservación Ambiental	Referencia en Ecoturismo	Ref. Hist. Cult. do País + Centro Telecom de A.L	Capital del Suburbio Carioca	Base de Llegada del Turismo	Abastecimiento de la Ciudad	Sede de Eventos Nacionales e Internacionales	-	Acceso al Mayor parque (Verje) Urbana do Mundo	-	Escapate de Brasil + Imagen del Carioca
Principales Puntos de Impulso	Ecoturismo	Medio Ambiente	Ecoturismo + Ecoindustria	Cultura	Comercio y Servicios para Deportes	Llegada del Turismo + Medio Ambiente	Abastecimiento de la ciudad + Formación de atetas	Ecoindustria de alta tecnología + Ecoturismo	Ecoindustria + Mejora del Ambiente Residencial	Seguridad + Transporte	Ecoindustria + Mejora del Ambiente Residencial	Escapate de Brasil + Imagen del Carioca

LEGENDA

OC Tema contenido en el Objetivo Central

OC Foco principal de la región

EST Estrategia específica para el tema

OC Región más fuerte en el tema

Pan-Americano Río 2007

Números que corresponden a los locales de las instalaciones deportivas en el mapa del documento del Ayuntamiento (conforme lista abajo).

Juegos Olímpicos 2012

Números que corresponden a los locales de las instalaciones deportivas en el mapa del Ayuntamiento como ciudad postulante (conforme lista abajo).

Locales de las instalaciones deportivas en los juegos Pan-Americanos Río 2007

1. Hacienda Club Marapendi – tenis
2. Complejo Deportivo Autódromo – natación, natación sincronizada, baloncesto, gimnasia rítmica deportiva, ciclismo (carretera) y ciclismo (contrarreloj)
3. Morro do Outeiro – ciclismo (*mountain bike*)
4. Centro de Convenciones RioCentro – boxeo, judo, tenis de mesa, luchas, taekwondo, levantamiento de peso, badminton y esgrima
5. Complejo Deportivo de la Ciudad del Rock – beisbol y softbol
6. Rio Water Planet – canoagem (*slalom*)
7. Complejo Deportivo Miécimo da Silva – gimnasia artística y handbol Centro de Remo Rodrigo de Freitas – piragüismo de velocidad y remo
8. Estadio Moça Bonita – fútbol
9. Complejo Deportivo de Deodoro – tiro deportivo e hípica
10. Complejo Deportivo João Havelange – atletismo y fútbol
11. Estadio São Januário – fútbol
12. Complejo Deportivo de Maracanã – fútbol, atletismo (maratón), voleibol, polo acuático y saltos ornamentales
13. Marina de la Glória – regatas
14. Parque del Flamengo
15. Playa de Copacabana – voley playa y triatlón
16. Sociedad Hípica Brasileña
17. Centro de Remo del Lagoa Rodrigo de Freitas – canoa de velocidad y remo
18. Vila Pan-Americana

Locales de las instalaciones deportivas en lo Jogos Olímpicos 2012

1. Complejo de Maracanã – apertura y clausura de los juegos, maratón, fútbol y voleibol
2. Colegio Militar –pentatlón moderno
3. Marina da Gloria - regatas
4. Playa de Copacabana – voley playa y triatlón
5. Estadio de Remo de Lagoa – Canoa de velocidad y remo
6. Estadio Olímpico João Havelange – atletismo y fútbol
7. Villa Olímpica
8. Villa de Mídia
9. Centro Deportivo del Autódromo – baloncesto, ciclismo de carretera, ciclismo de pista, gimnasia rítmica, natación sincronizada, natación, polo acuático, salto ornamental
10. Morro do Outeiro – ciclismo (*mountain bike*)
11. Centro Deportivo de Rio Centro – badminton, boxeo, esgrima, judo, levantamiento de peso, lucha libre, taekwondo, tenis de mesa
12. Ciudad del Rock – beisebol, softbol, tiro con arco
13. Hacienda Club Marapendi - tenis
14. Centro de Fútbol Zico – fútbol y hokey hierba
15. Rio Water Planet – piragüismo (*slalom*)
16. Complejo Deportivo Miécimo da Silva – gimnasia, gimnasia artística, handbol
17. Villa Militar – hipismo (adiestramiento, conjunto completo, salto) y tiro (fossa, pistola, rifle)

5. Recomendaciones

La elaboración de los **Planes Estratégicos Regionales** fue un proceso de aprendizaje y aprovechamiento del conocimiento sobre la ciudad, además de una constatación de que la diversidad constituye su mayor riqueza. Cada región adoptada en este trabajo corresponde, aproximadamente, a una ciudad de tamaño medio, con una población en torno a 490.000 habitantes. De ahí la denominación “las ciudades de la Ciudad.”

Esta diversidad es el resultado de la propia historia de Brasil: el Río permanece como referencia histórica, reflejando un poco de todo y de todos lo que habitan en la ciudad, constituyendo la más expresiva “caja de resonancia” de la nación. Los acontecimientos que tienen lugar en esta ciudad tienen gran repercusión en todo Brasil y en el exterior.

Los **Planes Estratégicos Regionales** constituyen una valiosa fuente de percepción y de información sobre la ciudad, expresando lo que es nuestra sociedad y lo que aguarda o espera para su futuro. Los conocimientos adquiridos y organizados durante la elaboración de los Planes nos acreditan para sugerir algunas recomendaciones para diversos sectores de la sociedad, en busca de la mejora general de calidad de vida en nuestra ciudad:

■ **Diversas instancias gobierno**

Las propuestas pueden ser organizadas por temas, no Banco de datos del Plan Estratégico, identificándose con la actuación de los órganos, en las diversas instancias de gobierno. Sugerimos que los Planos Regionales y sus propuestas sean consultados por esos órganos, como orientadores de políticas públicas futuras.

■ **Sociedad**

Establecidos los Objetivos Centrales de cada región, sugerimos que los ciudadanos y las instancias representativas de la sociedad actúen en el sentido de direccionar e impulsar sus propuestas, reforzando el triple impulso definido en la Etapa de Proyectos – descrito en la Parte II del capítulo Conceptos y Método.

■ **Empresas**

El Plan Estratégico es una fuente importante para la identificación de mercados, así como una base de orientación para oportunidades de negocios futuros. Dentro de una visión estratégica, las empresas pueden utilizar los Planos Estratégicos Regionales para dirigir sus inversiones futuras –a partir de los objetivos centrales y de las estrategias- resaltándose la

necesidad de implicación la iniciativa privada, a partir de asociaciones, en las acciones sobre la Ciudad, como camino factible para la obtención de inversiones imprescindibles.

■ **Presupuesto Participativo - OP**

Las propuestas del Plan Estratégico fueron concebidas en un proceso consensuado y dentro de una visión estratégica para el futuro de las regiones. Entendemos que las propuestas a priorizar en el OP deben elegirse del elenco de propuestas de los Planes Estratégicos Regionales, hasta que se agoten. Durante las reuniones de preparación del OP de 2003 y 2004, notamos algunos aspectos que merecen consideración:

- Los habitantes tienen dificultad en pertenecer a una UEP (Unidad Espacial de Planificación). No se identifican con la UEP y sí con el barrio;
- La ley define dos representantes por UEP. Algunas están compuestas por apenas un barrio, otras por varios barrios. En consecuencia, algunos barrios se encuentran sin representación, lo que ocasiona desentendimientos;
- 55 UEPs, de los cuales salen 110 representantes. Existen 159 barrios.

Recomendamos que la ley de OP se reformule para disponer de un representante por barrio, posibilitando la mayor identidad y participación de la población en el proceso de elaboración del presupuesto participativo.

■ **Revisión de la delimitación espacial de las regiones**

La elaboración de los Planes Regionales permitió observar de cerca la división territorial existente y su reflejo en las actividades, acciones de planificación y tratamiento de problemas puntuales. Fueron detectados numerosas trabas causadas por aspectos relevantes, tales como: barreras físicas existentes bajo diversas formas, nuevas conformaciones urbanas y distorsiones causadas por cambios en la utilización de suelo, además de cuestiones históricas que refuerzan el sentimiento de pertenencia al lugar como aspecto fundamental. La actual división administrativa -no unificada en los diversos órganos municipales- es otro aspecto a ser considerado.

Los ajustes son necesarios, tanto en la división administrativa -con nuevos agrupamientos de barrios- como en la delimitación de algunos bar-

rios, según su evolución y de acuerdo con el sentimiento de identidad de sus habitantes.

Sugerimos una revisión en la delimitación espacial de las regiones y de algunos de sus barrios que sea adoptada de manera ecúanime, tanto para la visión territorial descentralizada de gobierno (subprefeituras), como para la visión sectorial de las secretarías.

■ **Una nueva estructura de Governance**

El proceso de elaboración de los Planes Estratégicos condujo a las reflexiones sobre la forma de tratar el territorio, en una nueva estructura de gestión. Percibimos la importancia de considerar, concomitantemente, el hombre, sus expectativas, sus actividades y el lugar donde viven, en las acciones de planificación y ejecución de políticas públicas. La experiencia demostró que los métodos se deben orientar en el sentido de la ciudadanía, de solidaridad y de identidad del hombre con “su lugar”.

Así mismo, sugerimos una nueva **Estructura de Governance**, con una división territorial única como posible forma de **reconstruir la urbanidad**:

- La Planificación: por el Gobierno + Sociedad, ya sea focalizada en lo local o en la lectura de la Ciudad como un todo.
- La Ejecución: por los órganos sectoriales de gobierno + organizaciones sectoriales.
- La Dirección Política: por el Alcalde, entendido aquí como el líder de la Nueva Gobernanza Urbana, o sea, de la relación hombre, actividad, espacio.

■ **Para el Plan Estratégico**

La elaboración de los Planos Estratégicos Regionales suscitó la necesidad de la actualización del Plan Estratégico General de la Ciudad, considerando:

- Es importante acordar que la Ciudad no es una mera suma de sus regiones; en este caso, el Plan Estratégico General de la Ciudad debe reflejar el conjunto de las regiones dentro de una visión totalizadora para el Municipio, así como su inserción en otros contextos –regional y mundial;
- Los diversos cambios de coyuntura ocurridos desde la publicación del Plan General de la Ciudad, en 1996, como por ejemplo,

la elección de Río para ser sede de los Juegos Pan-Americanos en 2007 –además de reforzar la posibilidad de la Ciudad para ser escogida para organizar los Juegos Olímpicos 2012. El Plan General de la Ciudad deberá, en el futuro, incluir estas y otras nuevas realidades;

- La elaboración de los Planes Estratégicos Regionales con especial atención en el potencial desarrollo endógeno, concepto que deberá matizar la actualización del Plan General.

Recomendamos la implantación del Sistema de Seguimiento (monitorización) continuo de los Planes Regionales, en respuesta a la expectativa de la sociedad en cuanto a la marcha de sus propuestas. Para realzar la identidad de los habitantes con el medio local, sugerimos que esa fase sea enriquecida con la prospección de la historia de los barrios.

6. Propuesta de agenda de trabajo

Contemplando las recomendaciones anteriormente indicadas, los trabajos sugeridos deberán ser elaborados en la siguiente secuencia:

1. Revisión de la delimitación espacial de las regiones y consecuente revisión de algunos planes regionales.
2. Descentralización de las acciones de planificación y ejecución, utilizándose la nueva conformación territorial.
3. Revisión del reglamento y de la Ley de OP de forma a contemplar la elección de representantes por barrios y no por UEPs.
4. Implantación del sistema de monitoreo.
5. Elevación y divulgación de la historia de los barrios de la ciudad, paralelamente a las reuniones de impulsión.
6. Revisión del Plan General de la Ciudad bajo la óptica del desarrollo endógeno.
7. Intensificación de las acciones de impulso con participación público-privada.
8. Búsqueda de medios para la viabilidad de las propuestas oriundas de la sociedad –insertadas en el contexto del Objetivo Central de cada región– tanto a través de acciones del gobierno como a través de asociaciones.

La Diputación de Barcelona: de la asistencia municipal al trabajo en red

Juan Echániz Sans

Jefe del Gabinete de Presidencia de la Diputación de Barcelona



La Diputación de Barcelona: de la asistencia municipal al trabajo en red

Juan Echániz Sans

Jefe del Gabinete de Presidencia de la Diputación de Barcelona

Lo que yo les voy a explicar es una experiencia de transformación de una administración local de segundo grado y supramunicipal que es la Diputación de Barcelona. Es una transformación que en su tramo final se nutre de las teorías de las redes, aplicadas a la gestión pública. Podemos decir, también, que es un ejemplo modesto de “nueva gobernabilidad”, de una administración que trabaja en el ámbito de las administraciones locales.

Entorno teórico general en el que se enmarca la experiencia

Los fenómenos asociados a la globalización están cambiando las dinámicas territoriales y en consecuencia la manera de plantear el gobierno y la gestión del territorio. Desde hace años se debate sobre cómo “modernizar” las administraciones territoriales, su forma de trabajar, de manera que puedan afrontar los nuevos retos.

El proceso de la globalización dejado exclusivamente en manos de las dinámicas del mercado tiene consecuencias en nuestras sociedades: segregación espacial y social, concentración de centros de decisión y dispersión de la urbanización, etc. Desde el punto de vista territorial se producen fracturas que hipotecan la cohesión de nuestras sociedades y territorios.

Particularmente quiero reivindicar dos ámbitos de trabajo necesarios para la reconducción de los impactos negativos de la llamada globalización. La política territorial y la política de modernización del entramado institucional y de la administración territorial.

Simplemente señalar dos fenómenos que afectan en Europa a estas dos políticas. Por un lado, una cierta crisis de la administración “jerárquica” que lo

es, también, de la centralización. Frente a ello la aparición de las metodologías de la cooperación y de la descentralización. Por otro lado, un aspecto asociado que es la relativa pérdida de importancia de la “competencia” como elemento legitimador de la acción de gobierno y de la administración.

Estos aspectos son más evidentes en el campo de las administraciones locales y supralocales en Europa. Ricard Valls¹⁰¹ ha estudiado en profundidad la situación de estas administraciones en varios países de Europa y ha llegado a una serie de conclusiones: pese a tener modelos en origen muy diferenciados (napoleónico, anglosajón, y nórdico) padecen problemas similares.

En cuanto al entorno: los procesos de globalización y la importancia del equilibrio de las finanzas públicas hacen que estas administraciones tengan que afrontar procesos de privatización, lo que supone más presión sobre sus responsables en el objetivo de obtener “resultados”. Además, se está produciendo un proceso de federalización en Europa acompañado de la regionalización de amplias zonas donde no existían administraciones a este nivel. Lo que supone más competencia institucional.

A la hora de prestar servicios todas tienen problemas similares (poca flexibilidad en la respuesta, poca eficiencia, poca participación de la comunidad, etc.), y están poniendo en marcha estrategias que tienen muchas similitudes y que el autor califica de “nuevo modelo administrativo de redes” que permite hacer frente a las nuevas necesidades y retos. *“La interacción e interdependencia entre los distintos actores públicos y sociales que caracterizan al modelo de gestión de redes ofrecen un planteamiento nuevo y son mecanismos adecuados para afrontar la actual situación....”*¹⁰².

Sobre la sociedad de las redes y su influencia en el territorio, la economía y en la teoría sobre la gestión pública cabe señalar el curso: Redes, Territorio y Gobierno, Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Barcelona en colaboración con la Diputación de Barcelona, 2 y 3 de Octubre de 2000¹⁰³. Saskia Sassen, Gerry Stoker, Dematteis, Joan Trullen, Joan Subirats, por citar algunos de los más de 25 ponentes, desarrollaron en Otoño del año

¹⁰¹ Valls, Ricard. Las administraciones locales en Europa y su nuevo rol en la recuperación del poder local. Elementos de debate territorial. Octubre de 2000, Diputación de Barcelona.

¹⁰² Valls, Ricard. Administraciones Locales y poder local en Europa en Redes, Territorios y Gobierno, Marzo de 2002, Diputación de Barcelona-UIIMP.

¹⁰³ Subirats, Joan (coordinador) y AA.VV. Redes, Territorios y Gobierno, Marzo de 2002, Diputación de Barcelona-UIIMP.

2000 un seminario donde se relacionaban estos tres conceptos. Joan Rangel, actualmente vicepresidente de la Diputación, y yo mismo dirigimos este seminario cuyas ponencias están publicadas y a mi parecer resulta muy interesante su lectura por la amplitud del estudio y por la relevancia de los temas tratados. Desde el punto de vista de nuestra experiencia de transformación, nos ayudó la reflexión que se produjo en estas jornadas. Nos ayudó a madurar y a dar más contenido a nuestra propuesta de desarrollo de la red. La conclusión, de las muchas posibles, que yo elijo: **El desarrollo de redes locales es una buena estrategia para mejorar los servicios y la gestión del territorio, así como para modernizar nuestras administraciones locales.**

Éstas y otras reflexiones nos han ayudado a formalizar nuestro proyecto. Debo decir que el debate sobre el futuro y la reforma de las diputaciones provinciales ha sido francamente limitado en la transición española. No ha habido un enfoque general desde el punto de vista de las necesidades de la gestión pública. Las diputaciones son las grandes olvidadas del desarrollo administrativo y de la ciencia política. Desde mi punto de vista esto constituye un error para los que pensamos en la necesidad de la aplicación progresiva del principio de subsidiaridad y si tenemos en cuenta las características de la administración local que tiene que llevarla a cabo. El caso de Barcelona quizás es un ejemplo de la línea en que se puede avanzar.

Por otro lado, quiero decirles que nuestra experiencia tiene que ver y está aplicada a la realidad institucional y territorial de la provincia de Barcelona. No hemos pretendido hacer un modelo de carácter universal.

Entorno territorial e institucional en Cataluña

A.- Realidad territorial: Ciudades y pueblos que articulan y vertebran económica, social y territorialmente el país. *“Red de ciudades policéntrica cuyo centro principal es Barcelona y cuyos subcentros son ciudades especializadas de tradición eminentemente industrial (Rafa Boix)”*¹⁰⁴.

B.- Realidad institucional: Provincia de Barcelona, 7.719 km², 311 municipios, 11 comarcas, etc.. Cataluña: 32.113 km², 934 municipios,..... Potencia del mundo local catalán. Tradición e historia en ausencia de autogobierno, importantes acciones de suplencia actualmente. Los ayuntamientos en Ca-

¹⁰⁴ Boix, Rafael, Policentrismo y redes de ciudades en la región metropolitana de Barcelona en Redes, Territorios y Gobierno, Marzo de 2002, Diputación de Barcelona-UIIMP.

taluña son unos agentes muy importantes en el campo cultural, social y económico.

La posición del gobierno autónomo, la Generalitat de Cataluña. La política territorial y el diseño de su acción en el territorio ha obviado a las administraciones locales existentes. Creación de los Consejos Comarcales como nueva administración territorial supramunicipal e intento de liquidación de las Diputaciones.

La Generalitat, como otros gobiernos de las CCAA, se ha tenido que consolidar en un momento de grandes cambios y de muchas exigencias en el entorno, heredando en muchas ocasiones una administración muy clásica y poco eficiente. Para autoafirmarse, además, ha hecho poco caso de la realidad institucional existente.

El proceso del cambio

La Diputación de Barcelona ha seguido un itinerario de modernización. El equipo que surge de las primeras elecciones locales de 1979 se encuentra con una administración que presta los llamados servicios provinciales pero que además es receptor de un amplio conjunto de instituciones y servicios procedentes de la Generalitat republicana y de la obra de la Mancomunidad de Prat de la Riba.

Con la restauración de la Generalitat (a partir de 1980) se produce una primera oleada de traspasos al gobierno autónomo y se ponen en marcha los primeros programas de cooperación en obras y servicios, asesoramiento y asistencia. Es la época (1983-1987) del "codo a codo con los ayuntamientos".

A partir de 1987 con la aprobación de la leyes de Organización Territorial catalanas se produce un parón en el proceso de resituación de los llamados "servicios impropios", pero la institución continúa desarrollando un amplio programa de cooperación, asesoramiento y asistencia (PCAL) y acciones de fomento en el campo social, cultural y económico. Así mismo, es por esta época que se exploran, mirando lo que está pasando en Europa, las nuevas características de los entes intermedios. La "Sociedad Catalana de Geografía" realiza en Abril de 1989, con el patrocinio de la Diputación de Barcelona, unas Jornadas en Barcelona sobre "La regionalización del territorio y los entes intermedios". En estas jornadas, que dirigió el insigne profesor Lluís Cassas Simó, se debaten los retos que tienen las administraciones de segundo grado similares a las diputaciones españolas. Participan diferentes autorida-

des europeas en el tema y particularmente Giuseppe Dematteis que explora las paradojas de las divisiones regionales en un mundo de redes¹⁰⁵.

En 1991 se aprueba el llamado “Plan de Objetivos”. Este documento de objetivos institucionales y políticos es la auténtica piedra de toque de la nueva diputación.

Se establece la mayoría de objetivos que hoy en día siguen dando razón de ser a la Diputación. La voluntad de ser una administración que trabaje por la equidad en la prestación de servicios públicos locales. Una administración territorial, con especial atención a los problemas de las personas que en él habitan, que trabaja por el desarrollo y la creación de condiciones sociales y económicas para la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de la provincia. Una administración instrumental, sin competencias materiales, pero legítima y necesaria. Una administración que pretende construir un sistema local fuerte y eficiente a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Desde 1991 hasta 1999 hemos desarrollado estos objetivos con acciones concretas recogidas en los planes de mandato (1996-99 y 2000-03). Es a partir de este último plan que emerge con fuerza el concepto de “red de municipios”.

Red de Municipios

En esencia, nuestra propuesta quiere asociar el concepto y el futuro de la Diputación a la Red de Municipios que existe en la provincia de Barcelona. Un objetivo plenamente asumido es la creación de un sistema local fuerte, cohesionado y eficiente en la provincia, por lo tanto la red pretende incluir, también, otras entidades locales existentes (consejos comarcales, mancomunidades, etc.). Ahora bien, los municipios son los que tienen la representación directa y legítima del territorio y sus ciudadanos y por lo tanto son los “nudos principales de la red”.

La diputación, red de municipios, más allá de una administración, es un espacio de colaboración entre todos los municipios que permite unir esfuerzos, intercambiar experiencias y optimizar recursos. Pero no sólo es un concepto técnico de gestión. Es, también, un concepto político ya que persigue mejo-

¹⁰⁵ AA.VV. Lluís Casassas i Simó (Director) La regionalización del territorio y los entes intermedios, Junio de 1990, Diputación de Barcelona.

rar la calidad de nuestra democracia local y promover redes de personas interesadas en este objetivo o en objetivos sectoriales de las políticas públicas.

Poner el énfasis en la manera de trabajar supone relativizar la discusión sobre los ámbitos territoriales sobre los que trabaja la provincia. Dejamos por un momento los “mapas”, cargados de valores históricos y de identidades y nos centramos en las funciones y metodologías de trabajo que nos van a permitir mejorar los servicios a los ciudadanos.

Se propone trabajar en red para ser más útiles al conjunto del “sistema”, mejorar la calidad de los servicios locales y hacerlos llegar a todos los municipios. **De esta manera la Diputación es el conjunto de municipios que trabajando juntos tienen más fuerza y más capacidad de acción.**

- Mejorar la calidad de los servicios y universalizarlos.
- La red permite implicar más corresponsablemente a todos los actores.
- Esta implicación mejora la capacidad de adaptación a los cambios. La red permite abordar globalmente algunos servicios locales que el mapa municipal no permite prestar en condiciones.
- En sociedades muy metropolitanizadas e interconectadas, donde el ciudadano “utiliza” varios municipios cada día, la red permite dar servicios homogéneos en el territorio con niveles de prestación iguales.

Cuando hablamos de Red de Municipios y lo asociamos íntimamente al concepto diputación queremos explicar un nuevo tipo de administración de segundo grado. Pero también, queremos exponer que se trabaja con nuevas formas de cooperación. Éstas pasan por la creación de redes locales de servicios. En nuestro modelo aspiramos que sean éstas las que sirvan de guión para la asignación y la canalización de recursos al territorio.

El desarrollo de las redes ayuda a hacer permanente el esfuerzo de la diputación y a garantizar la estabilidad y la calidad de los servicios relacionados con la red.

Como hemos dicho, en una primera fase participan en la red básicamente los ayuntamientos y las entidades locales. Ahora bien es un objetivo intrínseco al trabajo en red la participación de otros actores locales. Y por supuesto la red tiene que estar abierta a otras administraciones.

La propuesta es viable porque existe un marco programático claro. El gobierno de la institución sabe qué quiere conseguir y la corporación en su conjunto lo asume. Igualmente es posible porque existe y ha existido un liderazgo político sostenido. Existe un entorno local exigente, unos ayuntamientos activos. Creo que también es importante mencionar que el intento del Gobierno de la Generalitat de liquidación en la práctica de las Diputaciones ha ayudado a repensar críticamente su papel y su modelo.

La red de municipios es posible, también, porque existe un marco jurídico y financiero que lo posibilita. El planteamiento no es incoherente con el marco legal. La Constitución Española dice: *“La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios.....”* (art. 141.1). Así lo recoge la Ley de Bases del Régimen Local. Igualmente así lo recoge la legislación catalana ya que no puede ser de otro modo. Ahora bien cabe señalar que el Estatuto de Cataluña opta por que la Generalitat se organice territorialmente en municipios y comarcas tolerando la existencia de las diputaciones mientras no se puedan suprimir. Por otro lado, los recursos de las diputaciones, si bien no han crecido a la par de los de los ayuntamientos, tienen un marco financiero sólido.

La opción de trabajo en red obliga a desarrollar mecanismos de cooperación local más sofisticados que los clásicos. En concreto me refiero a la acción concertada y al desarrollo de redes de gestión donde se combinan todo tipo de acciones, protagonismos y metodologías.

Así mismo la propuesta es una evolución “natural” de los diferentes modelos que hemos ido diseñando desde los ochenta. Es posible porque existen ya algunas redes locales de servicios lideradas por la Diputación (bibliotecas, espacios naturales, museos, la red telemática, etc.) y que están consolidadas. Y es posible porque existe en la Diputación una cierta metodología, recursos y especialización.

La gestión en red

El paradigma de la actuación de la Diputación es la creación de redes intermunicipales de gestión de servicios municipales. Estas redes concertadas entre la diputación y los ayuntamientos permiten la aplicación intensiva de los criterios de eficacia, eficiencia y ahorro en la ejecución de las políticas locales, mediante una acción coordinada, cooperativa y flexible. Ésto evita duplicidades y servicios más homogéneos a los ciudadanos y, en definitiva,

una mayor cualidad con un menor coste para la administración a medio y largo plazo. En este sentido las redes son, también, un instrumento básico de reequilibrio territorial.

Igualmente, las redes implican siempre economías de escala, permiten sumar esfuerzos multiplicando los recursos disponibles. Lo hemos llamado “ventaja cooperativa”.

Ahora bien, como ya hemos comentado la gestión en red no es solamente una buena técnica para mejorar nuestros servicios locales. Mas allá de este aspecto importante, creemos que la red tiene un aspecto político y social. Actúa como elemento cohesionador de políticas y de una manera de trabajar por nuestro territorio, lo que, al final, redundará en la creación de cultura y de identidad.

No hay un modelo general de red, se trata de definirla en función de la problemática que se quiere abordar. Todas son en primera instancia fruto de la concertación de la diputación con los ayuntamientos, pueden abarcar todos los ayuntamientos o sólo un grupo de ellos; pueden suponer prestaciones unidireccionales, bidireccionales o multidireccionales. Pueden tener nudos desde donde se retroalimentan y desde donde se producen interacciones con otras redes. Pueden incluir o no la creación de equipamientos y infraestructuras.

La diputación puede aportar a las redes recursos y funciones diversas: coordinación, servicios centrales, capacidad técnica, inversión, personal, tecnología, relación con otras redes, representación institucional, evaluación comparativa, etc...

Los ayuntamientos, por su lado, aportan prestaciones complementarias en función de cada red de servicios. En las redes que comportan equipamientos los ayuntamientos, en general, asumen la dirección institucional y la gestión a todos los efectos.

Las características del trabajo en red:

- **Concertación:** la misma creación de una red es un trabajo de concertación. Son los actores los que deciden el alcance y las características de la red.
- **Intercambio:** la creación de la red implica la creación de vínculos entre sus miembros y espacios de encuentro.

- **Optimización de recursos:** humanos, técnicos y materiales. El servicio lo reciben todos los miembros pero se evitan duplicidades de estructura. Los recursos que se destinan son considerablemente menores que los que se necesitarían si cada integrante prestase el servicio individualmente.
- **Capacidad de respuesta:** más elevada y rápida. El conocimiento directo del entorno por parte de los miembros de la red permite adaptar las estrategias, así mismo la mayor capacidad de la red en su conjunto permite enfrentarse a los nuevos retos con más garantía de éxito.
- **Flexibilidad:** cada red puede tener objetivos diferentes, un número variable de integrantes, diferentes ámbitos territoriales...

Epílogo

“Evidentemente, cualquier organizador tiende hacia los organigramas perfectos, bien escalonados y que uno cree que son racionales. Pero las racionalidades son históricamente relativas. Hoy los ciudadanos están formados, educados; son móviles; su horizonte se ha ensanchado a todo el mundo, aunque sea sólo a través de la televisión; han integrado el sentido de la responsabilidad respecto al medio en que viven.

La razón de hoy es la razón de la abundancia, la razón de las redes. Con un poco de confianza, es la razón de la autonomía. Una sociedad moderna se habría de apoyar en toda la gente y en todos los sitios. Imaginemos países que no funcionarían principalmente por medio de mallas sino por medio de todos sus sitios. Países tópicos, y hasta politópicos, que habrían substituido las jerarquías por las eurarquías, el orden sagrado por el poder de la invención.....”

Roger Brunet (Maison de la Geographie de Montpellier) Epílogo de la conferencia “La base territorial de la administración y las solidaridades reales” en las jornadas sobre “La regionalización del territorio y los entes intermedios”.

Cooperación Territorial
Red Andaluza de Desarrollo Estratégico
Urbano y Territorial (RADEUT)

José Luis Bergillos López

Alcalde de Lucena y Presidente de RADEUT



Cooperación Territorial

Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT¹⁰⁶)

José Luis Bergillos López

Alcalde de Lucena y Presidente de RADEUT

Presentación

La importancia creciente del nivel local y regional constituye una de las consecuencias y una de las paradojas más importantes de la globalización. En este contexto; la asunción del liderazgo, el fortalecimiento de la capacidad de gobierno a estos niveles territoriales, se configura como factor clave de competitividad, cohesión social y calidad de vida.

Actualmente es ya indiscutible, por ejemplo, la importancia de los gobiernos locales y de otros niveles territoriales para promover y gestionar la cooperación entre diferentes agentes económicos y sociales en torno a iniciativas de desarrollo económico. Las experiencias realizadas en este contexto son múltiples. Pero todas tienen como común denominador que el poder público asume, explícitamente, una función de promoción de desarrollo que no está claramente definida en las competencias asignadas a los municipios y otras realidades territoriales.

El nivel local aparece, pues, como el ámbito en el que deben dirimirse muchos de los retos que plantean las tendencias actuales: la revitalización de la democracia, la consecución de nuevas cotas de bienestar; la capacidad competitiva y de innovación -a partir de la vinculación entre el tejido productivo y los sistemas formativos -, la sostenibilidad del desarrollo, etc.

Más allá de los roles tradicionales en el diseño y la producción de servicios, las administraciones locales deben actuar como elementos dinamizadores, asumiendo el liderazgo territorial como parte consustancial a su misión.

¹⁰⁶ RADEUT es una red real y virtual de ciudades, provincias, asociaciones, áreas metropolitanas consorcios, mancomunidades, etc. que están iniciando, elaborando y/o ejecutando un proceso de Planificación Estratégica o puedan estar pensando en ello.

Nos encontramos, por tanto, en un momento de cambio de la función urbana y de la propia estructura de los territorios que nos llevan a plantear la cooperación entre ciudades, la función de las provincias y de los marcos territoriales como instrumentos idóneos para propiciar el intercambio de experiencias y la adquisición de las habilidades de gestión precisas; y como una herramienta acertada para "...una conciencia de identidad subregional", tal como se señala en las bases de la Segunda Modernización de Andalucía.

Y una situación reconocida en la exposición de motivos del anteproyecto de ley general de entidades e instrumentos para la cooperación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía "...En la Comunidad Autónoma de Andalucía se observan actualmente importantes flujos de información, mercancías y personas fruto de su creciente desarrollo económico, así como del fenómeno de la globalización, que superan con creces los límites físicos y competenciales de los distintos municipios que la componen. La adaptación a las nuevas circunstancias requiere, por tanto, un cambio en la escala a la hora de entender el territorio y su gobierno, así como el fomento de prácticas de cooperación entre los distintos agentes públicos y privados que tienen competencias o intereses en los nuevos ámbitos de necesidades y actuaciones supramunicipales".

En una sociedad red, las ciudades, áreas metropolitanas, provincias y otras realidades territoriales están determinadas por el conjunto de relaciones que establecen con sus entornos económicos, sociales y culturales; vínculos diferentes para cada esfera de intervención/demanda que deba satisfacerse. Por ello, se puede aseverar que gobernar hoy una ciudad, una provincia u otra realidad territorial significa establecer el gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial para mejorar las capacidades y los efectos de la propia acción de gobierno.

Desde este reto, la creación de una Red de ciudades y territorios en Andalucía es un instrumento idóneo para mejorar la capacidad de gobernabilidad, además de proporcionar un espacio de encuentro, de reflexión, de intercambio de buenas prácticas y experiencias, así como la oportunidad de poder plantear programas y proyectos de actuación acordes con una realidad territorial y no con la estrictamente dibujada por la referencia administrativa.

Hoy, la estrategia de las ciudades y del territorio en la Unión Europea consiste menos en crear organismos político-administrativos y más en llegar a acuerdos y establecer consorcios u otras figuras de cooperación entre los actores territoriales más implicados para promover y gestionar proyectos de interés mutuo.

Objetivos de la red

Ámbito externo:

La red, como tal, puede situar a las ciudades y a los territorios implicados en mejor situación en el ámbito regional, nacional e internacional.

- **Fortalecer la participación activa de las ciudades, áreas metropolitanas y demás realidades territoriales que estructuran la composición regional andaluza en la construcción de un espacio económico y social más cohesionado, sostenible y competitivo.**

Tal como está recogido en las propias Bases y Estrategias para la elaboración del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, “el territorio, como factor de desarrollo, es uno de los ejes nucleares del Plan que apuesta por la extensión de los procesos y mecanismos de cooperación a todos los ámbitos de la actuación pública”.

La constitución de la red está permitiendo la creación de un espacio de encuentro -un espacio blanco- para poder propiciar la proximidad, la colaboración y la coordinación entre los diferentes actores con competencias o con intereses en el territorio.

- **Enfatizar la “voz” de las pequeñas y medianas ciudades en los ámbitos de actuación pública que, no siendo siempre de su competencia, sí que son de interés en la vida municipal** y facilitar la participación a través de la red de las entidades territoriales integrantes en la misma en los espacios nacionales donde se deciden políticas vinculadas con el territorio.
- **Desarrollar relaciones de intercambio y cooperación con otras redes de ciudades, asociaciones, áreas metropolitanas y otras realidades territoriales nacionales e internacionales** favoreciendo el establecimiento de acuerdos y convenios de colaboración con entidades regionales, nacionales e internacionales.
- **Facilitar las relaciones entre las ciudades y demás áreas territoriales de la red con el sector privado** de cara a la promoción de sus realidades territoriales y sociales, mediante el impulso desde la red de acuerdos o convenios de colaboración, patrocinio, fomentando la gestión relacional.

Ámbito interno: De asistencia, desarrollo e información:

■ **Mejorar la gobernabilidad del propio territorio.**

1. Ofreciendo a los responsables públicos herramientas de dirección, de gestión y guías para la definición de objetivos, de marcos de apoyo y apertura de líneas de colaboración y de asistencia técnica.
2. Brindando experiencias, buenas prácticas, apoyo técnico, orientaciones y criterios para, tal como se señala en el anteproyecto de ley de cooperación territorial “propiciar un modelo territorial acorde con los criterios básicos de desarrollo sostenible y de cohesión económica, social y territorial”.

■ **Gestionar de forma conjunta programas, proyectos y procesos de planificación comunes.**

- **Disponer de información amplia y actualizada del territorio** para mejorar la cohesión interna y la identificación de retos a los que responder y oportunidades.

Llevar a buen término los objetivos anteriores ha requerido contar con una buena base de documentación e información en constante actualización sobre los miembros de la red y las tendencias y retos a los que las políticas urbanas y territoriales tienen que dar respuesta. Para ello, ha sido necesario el compromiso y la participación activa en la mejora y sistematización de la información por parte de los miembros de la misma.

- **Ofrecer información para actuar.** Con este concepto lo que se pretende es que desde la red se pueda ofrecer lo que se conoce como “gestión inteligente de la información”: Información de interés y seleccionada atendiendo a los criterios de la propia red.

La singularidad de este servicio se fundamenta básicamente en la selección de contenidos relevantes y de utilidad atendiendo a los retos y las oportunidades que se puedan derivar de la buena gestión de la información/conocimiento de los miembros de la red.

Propuesta de servicios:

- **Creación de un sistema de desarrollo e investigación en sistemas y herramientas de gestión para mejorar las capacidades de acción de los poderes públicos:**
 - Fomentar el conocimiento, el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas de gestión relacional, de gestión del capital político o de prestación de servicios públicos, por ejemplo.
 - Promover el estudio, la profundización y el análisis pormenorizado de los retos a los que tienen que hacer frente las ciudades y demás realidades territoriales.
 - Impulsar la investigación sobre temas municipales y territoriales en relación con la mejora de la gobernabilidad del territorio y modernización de la administración adecuándola a las nuevas demandas.

Este servicio se estructura en los siguientes elementos:

- A. Constitución de un foro de encuentro y de debate**, en el que se den cita y participen activamente los directores y/o coordinadores de los planes estratégicos, los responsables de las áreas de cooperación provinciales, regionales, el Consejo Asesor para la Cooperación Territorial en Andalucía y nacionales. Este foro de encuentro puede, de forma paralela, promover grupos de debate y de trabajo que puntualmente vayan creándose, atendiendo a las propias inquietudes, proyectos o iniciativas que se puedan derivar de la misma inercia y valor de la red. Los grupos de trabajo serán puntos de encuentro, facilitadores de las relaciones estables entre municipios y territorios, tanto reales como virtuales. Los grupos de trabajo podrán ser espacios comunes (abiertos a todos los integrantes de la red) o podrán celebrarse por temas o por ámbitos territoriales determinados.
- B. Acciones Difusoras.** Difundir, mediante la celebración de Jornadas Técnicas, Seminarios o Conferencias, así como a través de las publicaciones y la presencia en la Red, los resultados de las tareas de debate y reflexión desarrolladas en el seno de las mismas, resultantes del trabajo entre ciudades y otras

entidades territoriales miembros, así como otras experiencias externas que puedan ser de interés.

C. Asesoramiento permanente a los miembros de la red.

■ **Creación de un Sistema de Información sobre Propuestas Urbanas (SIPU).**

Para hacer de esta red un instrumento de gestión efectivo para mejorar la calidad y competitividad del territorio se requería contar con una buena base de documentación e información en constante actualización. Por ello, la importancia del diseño y la creación, desde el primer momento, de este servicio de apoyo documental y estadístico.

La información que, inicialmente, maneja este servicio de apoyo y asistencia será relativa a:

- **Ciudades/ Espacios territoriales supramunicipales miembros de la red:** Elaboración de un banco de información y de proyectos de ciudades y territorios.
- **Los sistemas urbanos y las dinámicas de cooperación territorial:** Documentación y principales publicaciones de los centros europeos de investigación urbana, las direcciones generales de la Unión Europea, las ventanas electrónicas de las redes de ciudades, asociaciones, consorcios o mancomunidades y de las ciudades más innovadoras y publicaciones especializadas sobre temas urbanos.
- **Políticas generales y de gestión pública:** Información relativa a la formulación de políticas públicas/programas y proyectos a llevar a cabo por las ciudades y otras entidades supramunicipales canalizados desde la red; documentación española, europea y norteamericana sobre temas que interesan o pueden ser de interés, los principales centros de investigación en políticas públicas, las resoluciones de la Unión Europea y del Parlamento Español, etc.

Se ofrecerá documentación y se elaborarán informes de análisis y prospectiva relativos a temas de interés de la red, así como se fomentará el estudio, la investigación y su transmisión.

- **Facilitar información sobre otras redes de ciudades, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y demás realidades territoriales de ámbito nacional e internacional**, favoreciendo el aprendizaje a partir de las experiencias de otras redes o sistemas de cooperación territorial, el intercambio de experiencias y el propio asociacionismo.
- **Crear un banco de proyectos** en ejecución o en proceso de estudio que se estén llevando a cabo en otras ciudades o ámbitos territoriales especialmente interesantes por la capacidad que tienen de generar tecnología urbana o su aplicabilidad

La creación del Instrumento

Para materializar el proyecto en una realidad con capacidad de acción se ha conformado un instrumento jurídico que permita ejecutar el proyecto de la Red a través de la creación de una Asociación de Ciudades y Territorios con la denominación de Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT) que nació el 21 de abril de 2003 en Jaén constituida por los siguientes miembros:

- Ayuntamiento de Andújar
- Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra
- Ayuntamiento de Antequera
- Ayuntamiento de Granada
- Ayuntamiento de Málaga
- Ayuntamiento de Sevilla
- Ayuntamiento de Écija
- Ayuntamiento de Huelva
- Ayuntamiento de Jerez de la Frontera
- Ayuntamiento de Córdoba
- Diputación Provincial de Málaga
- Diputación Provincial de Jaén
- Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir

Sin lugar a dudas, el camino de Andalucía es el camino de la cooperación y la coordinación, y creo que RADEUT puede ser un buen instrumento para movernos en ese camino.

**Conclusiones de la jornada:
La Gestión de Redes de Ciudades,
instrumento de gobernanza Sevilla,
16 y 17 de Octubre del 2003**

Josep Maria Pascual Esteve

Director de Estratègies de Qualitat Urbana



Conclusiones de la jornada: La Gestión de Redes de Ciudades, instrumento de gobernanza Sevilla, 16 y 17 de Octubre del 2003

Josep Maria Pascual Esteve

Director de Estratègies de Qualitat Urbana

Previo

Esta propuesta de conclusiones es fruto de una primera reflexión y sistematización de tesis efectuada por D. José Maria Pascual Esteve, Coordinador del Comité Técnico de las Jornadas, que posteriormente recogió las aportaciones de las personas que formaban dicho Comité: D. José Luis Álvarez, D. Salvador Estapé Triay, D. José María Gil Suay, D^a. Carmenza Saldías Barreneche, D. Claudio Antonio Sainz David y D. Alfonso Yerga Cobos, Director de las Jornadas, que han enriquecido el texto original.

Esta propuesta tiene como finalidad promover la participación de las personas que asistan a las Jornadas en la elaboración definitiva de las conclusiones de las mismas, dado que el público al que se dirigen es del ámbito profesional de la gestión pública y territorial.

Hemos¹⁰⁷ añadido la priorización de las conclusiones que tuvo lugar en la sesión de debate, identificando con 3, 2 o 1 asterisco aquéllas que fueron resaltadas como más importantes. Asimismo, presentamos, al final del texto, las nuevas aportaciones sugeridas por el público asistente.

Introducción

En las sociedades contemporáneas y en particular en el ámbito latino: americano y europeo, que constituye nuestro espacio prioritario de reflexión se

¹⁰⁷ El diseño y el soporte organizativo al proceso de participación fue realizado por Marta Tarragona Gorgorió, María García Pizarro y Amelia Fernández Paricio. Esta última ha realizado además la corrección del presente texto.

está produciendo una importante transformación económica, social e institucional y de gobierno que cuestiona los paradigmas de gobierno territorial: regional y urbano, actualmente vigentes y exige una nueva gobernabilidad o gobernanza y una gestión estratégica de los territorios basada en las redes de ciudades y municipios¹⁰⁸.

Esta transformación que abarca al conjunto del territorio, a su gestión y su buen gobierno, es debida fundamentalmente a cinco factores emergentes que son:

- La economía del conocimiento o economía info-global.
- Una nueva visión y organización del territorio regional y urbano.
- La constatación de nuevos intangibles como elementos clave del desarrollo humano: la capacidad de organización y acción de los territorios, el capital social, la cultura de ciudadanía, las relaciones de confianza y colaboración, el sentimiento de pertenencia e identidad abierto y pluralista...; diferenciados y complementarios, de los más clásicos: Infraestructuras, servicios, capital humano y recursos para la inversión.
- La emergencia de la gobernanza como paradigma útil y adecuado a las nuevas exigencias económicas, sociales y políticas en el ejercicio del gobierno en el territorio.
- La aparición en la última década de un nuevo conjunto de conceptos que permiten aprehender la nueva realidad y elaborar nuevas perspectivas para las políticas territoriales. Entre ellos destacan el concepto de red y la gestión estratégica de las ciudades y territorios.
- El desarrollo de técnicas, instrumentos y tecnologías de planeación y planificación que permiten un mayor y mejor conocimiento y comprensión de las estructuras económicas, sociales, políticas, etc., a nivel territorial-local y regional.

¹⁰⁸ En este documento, dada la variedad de situaciones políticas y territoriales en el ámbito latino, entendemos por región, en su sentido más amplio, un ámbito territorial supramunicipal con unas características económicas sociales y espaciales que lo definen. Por gobierno regional, y por las mismas razones de complejidad de situaciones, se entiende, en un sentido muy general, una administración territorial situada entre la administración del estado-nación y la administración local. Es decir, un gobierno territorial situado entre la administración del estado-nación y la administración local.

Estos factores en su conjunto configuran un panorama político, social, económico e institucional presidido por la interdependencia entre actores, instituciones y territorios, pero que se basa precisamente en la autonomía y la identidad de cada unidad relacional. Ésta es la “paradoja” del desarrollo humano contemporáneo.

Las conclusiones se han agrupado en cuatro grandes apartados:

1. Las que se refieren a los cambios en el desarrollo económico, social y territorial como consecuencia del avance de lo que se denomina economía del conocimiento.
2. Las relacionadas con los cambios en la visión y ordenación y gestión del territorio regional y urbano.
3. Las conclusiones para los gobiernos territoriales y regionales en particular, consecuencia de la emergencia de la gobernanza o nueva gobernabilidad territorial.
4. Las conclusiones de los apartados anteriores configuran un nuevo enfoque a la gestión pública territorial y en este apartado se recogen aquellas conclusiones que hacen referencia al desarrollo del nuevo enfoque para que pueda ser aprovechado por los gobiernos territoriales y en especial por los estados federales, comunidades autónomas, regiones o departamentos.

Conclusiones

A. ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

La ciudad como nodo específico, económico, social y político en un sistema de relaciones territoriales.

El paradigma productivo se ha impuesto en la visión de la gestión y la ordenación del territorio.

En la visión “fordista” del territorio como soporte a las economías de escala que remitía a una organización funcional, especializada y fragmentada del espacio urbano, la ciudad no aparecía como una unidad relacional, y de gobierno, sino como una suma de las partes, con una administración con competencias muy limitadas y por tanto su racionalización y su compren-

sión debería efectuarse en un espacio de gobierno metropolitano regional o estatal, que además velaría por el equilibrio territorial.

La ciudad como nodo revierte a la identificación de las distintas redes territoriales en las que se inserta de un modo significativo.

La emergencia de “lo local” en los procesos globales.

En los análisis sobre globalización a menudo se comete el error de entender todos los procesos de interdependencia a partir de la mundialización de los mercados financieros. Es decir, se sitúa la globalización fuera de los territorios, produciéndose entre ellos una competencia para atraer las inversiones que recorren el planeta.

En la actualidad, los análisis sobre la globalización económica, social y cultural ponen de manifiesto que lo local no es simplemente el espacio en donde se asientan los flujos globales, sino que es sobre todo el lugar en donde se producen los flujos económicos, sociales y culturales, que interactúan con otros niveles locales a través el planeta y en todo caso el espacio donde se realiza efectivamente la economía, la política, la cultura...

La globalización es integración de espacios locales. Pensar localmente para actuar globalmente es la máxima recomendada para una inserción adecuada de un territorio en la mayoría de los procesos de mundialización económica, social y cultural, mientras que a nivel de sostenibilidad de recursos naturales y energéticos la máxima se invierte: Pensar globalmente y actuar localmente. La conclusión es evidente, la emergencia de “lo local” es el reverso de la moneda de la mundialización que tiene en las infraestructuras y tecnologías de la información y comunicación (TIC) como principal base infraestructural.

La economía se entiende hoy como un conjunto de lugares entrelazados: Las ciudades mantienen relaciones económicas entre sí.

La mundialización se define como la interdependencia entre territorios: ciudades y áreas metropolitanas, cada vez más alejados a través de flujos de mercancías, información, personas y dinero que se producen en los espacios locales.

Las relaciones entre ciudades, tanto a nivel regional como suprarregional, son capaces de generar externalidades positivas en un contexto de globalización y economía del conocimiento.

Ello es debido a que la interconexión de ciudades al interior de un sistema influyen decisivamente en la difusión de innovaciones y conocimiento; en el acceso y localización en dichas ciudades de todo tipo de recursos; así como en la información precisa para la implantación efectiva en las ciudades de políticas de desarrollo humano.

La principal ventaja competitiva en una economía urbana es la ventaja “colaborativa”.

La poco afortunada visión deslocalizada de la globalización, antes aludida, conlleva un importante error social y político y es considerar que las relaciones entre ciudades son principalmente de competencia.

Es cierto que las ciudades compiten en un momento dado por atraer eventos internacionales, sedes de empresas o instituciones e inversiones, pero la naturaleza del comercio internacional, que evoluciona del cambio de productos finales al intercambio de artículos intermedios y componentes, favorece las relaciones de complementariedad entre territorios y la organización de redes de colaboración. Por otra parte, la principal tarea de una ciudad o área metropolitana es disponer de un medio de calidad para favorecer el empleo a través de la competitividad de las empresas localizadas en su seno, la generación de nuevas, y la atracción de inversiones foráneas.

Por otra parte, los factores endógenos y críticos de desarrollo económico en la era del conocimiento son: la capacidad de trabajar en red y el establecimiento de sólidas relaciones de confianza entre el sector privado e institucional, así como las relaciones de cooperación públicas y privadas¹⁰⁹.

La economía del conocimiento exige complejidad y calidad de las redes de actores locales.

La innovación permanente de los procesos de producción- distribución comercialización –venta y financiación que conlleva la economía del conocimiento, implica, al contrario que en el esquema “fordista”, que las empresas se especialicen en lo que les singulariza y aporten mayor valor agregado, por lo que éstas necesitan de un entorno productivo y, en especial, de servicios avanzados para poder existir y afrontar los retos de la competitividad.

¹⁰⁹ Con respecto a las relaciones de confianza entre entes públicos, es crítico tratar de entender cómo recomponer las relaciones de confianza entre lo local-regional y la nación, en tanto ésta va a quedar algo “maltrecha” cuando lo local-regional se apropie o recupere espacios, o margen de los espacios, de poder tradicionalmente ocupados por la nación.

De la complejidad y la calidad del entorno productivo empresarial e institucional depende la competitividad de las empresas y los territorios. Las redes económicas y sociales, los “clusters” económicos y, en general, las manifestaciones de la capacidad de los actores de establecer unas sólidas relaciones basadas en los intereses complementarios y en la confianza y el compromiso de acción, son el factor clave del desarrollo económico y social empresarial y territorial.

La proximidad personal, la densidad y complejidad de las relaciones sociales de calidad son el principal valor de la ciudad.

Al contrario que en las sociedades industriales, el valor de la ciudad y su capacidad de generación de empleo, no son las economías de aglomeración, la disminución de costes por la proximidad física al mercado de los diferentes factores productivos y reproductivos, sino que en la ciudad productora de conocimiento lo fundamental es la densidad, diversidad y calidad de las relaciones personales.

La estrategia de desarrollo de una ciudad es cada vez más cualitativa que cuantitativa, dado, entre otras razones, que lo fundamental en una economía urbana es producir nuevos conocimientos a partir de la multiplicación de la información e integración de perspectivas de conocimiento.

La ciudad del conocimiento es una ciudad educadora en la medida que organiza su espacio público y sus actividades y proyectos estructurantes en función de que los ciudadanos aprendan a aprender, aprendan a convivir y aprendan a ser.

Las ciudades y territorios mejor dotados de capital humano y relacional son las que mejor absorberán los beneficios de la era info-global.

La ciudad de la globalización es, en general, una región de ciudades.

Debe tenerse muy presente que lo que entendemos por ciudad en sentido económico y social, generalmente no coincide con el municipio, es decir, con el territorio en el que un ayuntamiento ejerce sus competencias¹¹⁰. Es muy habitual en las grandes ciudades que éstas se extiendan en varios municipios, creándose una conurbación urbana o una área metropolitana.

¹¹⁰ También nos encontramos casos de términos municipales muy extensos en los que la ciudad comparte el mismo territorio municipal con núcleos rurales.

El crecimiento de urbanización impulsado por la revolución industrial significó que la aglomeración urbana superara los límites territoriales del municipio y se extendiera a otros municipios colindantes o simplemente próximos. El desarrollo de la urbanización polimunicipal ha adquirido diferentes formas:

- ✓ La extensión de la urbanización “en mancha de aceite” a través de los municipios colindantes, creando un continuo urbano en el espacio.
- ✓ La suburbanización de las periferias, desconcentrando desde el municipio central viviendas o industrias en municipios próximos, pero sin continuidad territorial de la urbanización, y estableciéndose entre ellos una relación de dominación (subordinación entre el municipio central y los periféricos o suburbanizados).

La misma extensión e intensificación del hecho urbano ha traído consigo la formación de lo que se ha denominado regiones metropolitanas, caracterizadas por su carácter policéntrico, en que, junto al municipio central, encontramos otros subcentros metropolitanos que tienen a su vez un ámbito de influencia y centralidad en el mismo ámbito territorial y que interactúan entre sí y con el principal centro organizador del territorio metropolitano.

Las características del desarrollo económico actual implican la especialización flexible de las empresas y la necesidad de un entorno productivo de calidad que se localiza cada vez más en un amplio espacio; el funcionamiento en red y la formación de “cadenas productivas” entre empresas, que en cada vez más casos se ubican en territorios que sobrepasan las denominadas regiones metropolitanas. Por otra parte, la necesidad de I+D+I en el conjunto de los “clusters” y redes de empresas de los sectores productivos, implica la necesaria coordinación y búsqueda de efectos sinérgicos de las funciones de investigación / tecnología / formación / producción de cada uno de los sectores y, muy especialmente, de los emergentes y los tradicionales que generan mayor valor añadido.

En este sentido, el equivalente a la ciudad competitiva¹¹¹ en la era info-global es una constelación organizada de ciudades y municipios. En la mayoría de ocasiones, pensar localmente para actuar localmente es pen-

¹¹¹ Se entiende competitiva en el sentido que genera un medio urbano que facilita la generación de valor añadido por parte de las empresas y entidades.

sar regionalmente y, de modo más preciso, pensar en los sistemas regionales de ciudades.

La región tiene un papel mucho más relevante en una economía globalizada.

A medida que avanzan los procesos de mundialización y se unifican progresivamente las políticas macroeconómicas, adquieren mayor relevancia para el desarrollo económico y social las políticas económicas específicas que se desarrollan a nivel de regiones, departamentos, comunidades autónomas o estados federados; como son las políticas de formación, empleo, cultura, turismo, sanidad, servicios sociales, movilidad y accesibilidad territorial. Es decir, el conjunto de políticas que proporcionan el capital humano, los servicios y las infraestructuras para un desarrollo económico diferencial.

Por otra parte, la afloración de la identidad de la ciudadanía, que se potencia de manera complementaria a la mundialización, acontece a nivel del territorio que denominamos regional. Esta identidad concebida de una forma pluralista, integradora y abierta a la interacción con otras identidades, se considera factor clave para el desarrollo económico y social, por sus implicaciones en la generación de capital social y de cultura de ciudadanía.

Fortalecer y coordinar las redes de ciudades y municipios: Una política específica y fundamental de desarrollo sostenible, para las comunidades autónomas, estados federados y gobiernos regionales en general.

Los estados-nación en general acostumbran a ser demasiado grandes en extensión y en multiplicidad de sistemas de ciudades y regiones para poder acometer las funciones de identificación y fortalecimiento de las redes de ciudades, que es la tarea básica para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos en una economía y una sociedad cada vez más globalizadas.

Los gobiernos intermedios entre el estado-nación y los municipios son los más adecuados para:

- Promover la generación de flujos entre las ciudades de su territorio.
- Identificar las distintas redes en función de los temas clave para el desarrollo humano de la región y aprovechar al máximo las sinergias que se derivan de la existencia de unas redes urbanas. Y en especial las actividades de conocimiento que ge-

neran riqueza en los sectores que aportan mayor valor añadido y empleo y en los sectores emergentes.

- Buscar las complementariedades entre las ciudades en función de los flujos existentes y los retos de futuro, así como favorecer el establecimiento de relaciones de cooperación entre las ciudades y sus actores.
- Hacer próximo y accesible el desarrollo generado por las ciudades centrales o los nodos principales de las redes clave al conjunto de la población del territorio, de modo que se garantice la calidad de vida a toda la ciudadanía. En especial, superar las fracturas territoriales y de capacitación educativa y cultural de la población.
- Impedir la dispersión de la urbanización por el territorio y preservar el patrimonio natural.
- Fortalecer la identidad de los lugares y revitalizar el patrimonio histórico y cultural.

En conclusión, la descentralización del Estado-nación a las regiones es importante y necesaria en aquellos países en los que no se ha realizado, así como la constitución formal del gobierno regional en aquellas situaciones donde las entidades no formales son las que juegan un papel de articulador de lo local en una perspectiva regional.

Es necesario reorientar las políticas regionales hacia el propósito ineludible de fortalecer sus sistemas de ciudades y municipios.

Los principales objetivos que un gobierno regional debe perseguir para fortalecer sus principales sistemas de ciudades son:

- Garantizar el acceso externo con respecto a los principales centros económicos, sociales y políticos del entorno macrorregional en el que se encuentra.
- Aumentar la movilidad interna sostenible, en especial a través del transporte público.
- Preservar la calidad ambiental de una manera integral que asegure un desarrollo sostenible.

- Promover la igualdad de oportunidades sociales, educativas y de empleo a toda la población sin discriminaciones.
- Fortalecer la capacidad de gobierno de las ciudades y municipios en general.
- Promover una estrategia de ordenación y articulación de los sistemas de ciudades y áreas metropolitanas.
- Facilitar una oferta de vivienda asequible, así como de servicios de salud, sociales, culturales y educativos que permitan garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y el valor de uso de la ciudad para toda la ciudadanía.
- Fomentar las inversiones en las economías locales y las medidas de promoción de empleo, para aumentar la generación de valor añadido de manera equitativa y sostenible.
- Reducir los costos del suelo o frenar los procesos de especulación del valor del suelo por escasez relativa en el nodo central promoviendo la construcción de vivienda en la región, a través de la promoción de una estrategia de localización de la población en la región.
- Promover el control de la urbanización para evitar la saturación, congestión y concentración.
- Articular lo urbano y lo rural.
- Reconocer que el modelo tiene factores tanto endógenos como exógenos.
- Fortalecer la defensa del territorio a través de la promoción de la ocupación, uso y ordenación del territorio.

B. VISIÓN DEL TERRITORIO REGIONAL Y URBANO

En la actualidad, las estrategias urbanas a menudo sobrepasan los territorios definidos administrativamente.

En el planteamiento tradicional, las estrategias y las políticas se definían en función del territorio que tenía asignado una administración públi-

ca competencial. Así, los límites territoriales del municipio marcaban el ámbito espacial de la actuación de los ayuntamientos. En el momento en que la urbanización de un municipio central se expansiona y ocupa varios municipios se plantea la creación de las áreas metropolitanas como realidades políticas e institucionales, pero con el mismo esquema sociedad (ciudad) -territorio- administración, y plantea la creación de un gobierno metropolitano, supralocal, con unas competencias de planificación urbana y de servicios metropolitanos.

Hoy las grandes aglomeraciones urbanas están constituidas por la urbanización resultante de la expansión de una ciudad principal, pero también de la expansión a otros municipios de la urbanización de otras ciudades-nodos. En este caso hablamos de regiones metropolitanas que son de hecho más “metropolinucleares” que metropolitanas, y con el mismo esquema de gobernabilidad se plantea la creación de nuevos entes político-administrativos.

Dicha expansión de la urbanización, unida a la insatisfacción generalizada hacia los gobiernos metropolitanos (por sus competencias, límites territoriales y eficiencia) y, sobre todo, a la creciente interdependencia entre lugares cada vez más alejados en el espacio, plantea la necesidad de cambiar la concepción.

Las estrategias son las que definen los territorios.

La interdependencia creciente entre territorios conlleva que, en función de la estrategia sectorial, de una ciudad o de una red regional de ciudades, tendremos un territorio u otro adecuado para desarrollarla. Así, si hablamos de política social quizás el ámbito sea inferior al municipal, si nos referimos a la movilidad será supramunicipal, si nos referimos al ciclo del agua será también supramunicipal, pero a buen seguro distinto al anterior. Y lo mismo podríamos decir en relación a los residuos sólidos, la vivienda o la cultura. Si nos referimos al turismo y a los centros logísticos portuarios y aeroportuarios, a buen seguro nos estamos refiriendo al ámbito internacional.

Las estrategias lógicamente abarcarán en determinados casos territorios macro-regionales de ámbito del estado-nación o internacional.

Está claro que en función de la estrategia encontraremos un territorio adecuado en función de la amplitud e intensidad de las interacciones, y también está claro que por simple cálculo económico no se pueden crear

tantos organismos territoriales como ámbitos espaciales de la estrategia. Debemos dirigirnos hacia una organización de la acción interadministrativa abierta, flexible, horizontal (no jerárquica) basada en los intereses propios y conscientes, y por supuesto asimétrica en todos los aspectos.

La estructura en red no tiene necesariamente que institucionalizar políticamente la colaboración entre redes de más de una región, puesto que su estructura horizontal, flexible, informal y relativamente estable, permite poder impulsar proyectos interregionales e interestatales de interés común para las ciudadanía de diferente ámbito político-administrativo.

El municipio y su gobierno deben entenderse como unidad básica relacional.

En una concepción tradicional, la existencia de una aglomeración urbana plurimunicipal se interpreta a menudo como la pérdida de relevancia de los municipios aglomerados para los que se pide no pocas veces su supresión. En especial esto ocurre si se tiene una concepción zonal de la ordenación metropolitana, en que los municipios serían prácticamente monofuncionales. En una visión de territorio-red, el municipio se considera una unidad relacional básica que se articula en distintas redes de flujos con otros municipios. De ahí la necesidad de una planificación integral del mismo.

El municipio acostumbra a crear un sentimiento de pertenencia e identidad en la población, que se ha resistido, incluso con violencia extrema, a los intentos de supresión-absorción. En una configuración sociocultural de identidades territoriales múltiples, el municipio acostumbra a ser la más primaria¹¹². Una organización socio-política del territorio, en los parámetros de la era info-global, se basará en la autonomía local para garantizar una interdependencia eficaz.

La(s) ciudad(es) principal(es) es(son) crucial(es) para una inserción, de los sistemas de ciudades y municipios y de cada uno de éstos a las oportunidades de una sociedad más global.

En una visión del municipalismo autárquico, a la ciudad, que constituye el nodo principal de la red, se la visiona como una devoradora de servicios y recursos, y como factor de desequilibrio y de contrapoder a batir

¹¹² En algunos casos la identidad territorial primaria es el barrio o la zona habitacional.

en una visión a la vez homogeneizadora y romántica del territorio competencial de los gobiernos regionales.

En un mundo interconectado mediante espacios locales, la garantía de un municipio de estar adecuadamente inserto depende de la calidad del nodo en que se conecta en primera instancia. Las distintas partes de un territorio no pueden pretender formar parte de la red global, sino de una red local o redes, en la que hay un nodo principal o nodos, ciudad(es), a través del que se conectan todas las partes del territorio, y a partir de esta ciudad o ciudades principales, los municipios se conectan a la red global.

Es preciso finalizar con la visión homogeneizadora y zonal de la región.

La concepción funcional de la región ha entrado en crisis al hacerlo el paradigma productivo “fordista” propio de la sociedad industrial, de organizar espacios monofuncionales para facilitar las economías de escala. La organización en áreas del territorio regional ha resultado poco sostenible desde el punto de vista de la ecología humana.

Pero, si bien este paradigma totalizador ha entrado en crisis, aún persiste otro paradigma totalizador. Este es caso del que se desarrolló especialmente en las primeras décadas del siglo XX en Europa, que podemos denominar “equilibrador-bucólico-totalizante” y que ha estado en la base de los planes regionales que más han fracasado. Pretende un territorio regional equilibrado demográficamente y en servicios en todas sus partes, es decir, prácticamente simétrico e invariable.

Esta situación, al no existir nunca y al oponerse al desarrollo tecnológico, económico y social tanto el propio de la sociedad industrial como el de la actual sociedad informacional, ha impedido una ordenación del territorio y proporcionar nuevas oportunidades a la equidad en el acceso y a los beneficios en calidad de vida de la mayoría de la población.

Las redes de ciudades regionales son construcciones racionales e intencionales para vincular entre sí las redes de proximidad del territorio.

Si bien los antecedentes geográficos e históricos son un elemento clave y legitimador de las redes, a éstas hay que identificarlas no en función de dichos parámetros sino en base a la generación de valor añadido actual

y futuro y de la visión de la región en el espacio del estado-nación e internacional.

La región-ciudades un objetivo a perseguir frente a la región-ciudad o ciudad-región.

La visión de los estados federados, las autonomías que se articulan a través de sus ciudades y municipios, es la perspectiva más adecuada y en la que es preciso trabajar. Hablar de una región-ciudad queriendo expresar que es el conjunto de la región que funciona como una ciudad, nos lleva a dos peligros importantes. Por una parte, a una concepción zonal del territorio regional, es decir, de especialización funcional. Y un segundo peligro de orden político que es la total subordinación de los ayuntamientos a los dictámenes del gobierno regional, que además aparece como alcalde de alcaldes.

Por el contrario, en la perspectiva de región de ciudades, se trata de aprovechar los factores de desarrollo propios de las ciudades, buscando la cooperación horizontal entre ellas para así reequilibrar el territorio regional.

No se trata de reducir el potencial demográfico económico y social de las ciudades en función de un supuesto reequilibrio zonal o bucólico pero tampoco favorecer un, también ineficiente, gigantismo urbano en que toda la región se subordina a una ciudad central o principal. Se trata de desarrollar una estrategia regional, sin duda participativa y enriquecedora de la autonomía local, que integre, complemente y coordine el potencial de las diferentes ciudades del territorio.

Los territorios, sean éstos municipales o supramunicipales, precisan de una estrategia al ser unos activos del desarrollo económico y social.

En una visión caduca, pero aún muy influyente, se otorga al territorio, al lugar, una función pasiva, de puro soporte a un desarrollo económico y social que se origina ya sea en el estado-nación o en una supuesta globalización extraterritorial.

Se ha señalado, por el contrario, a la ciudad, a lo local, como un activo generador de desarrollo económico y social por lo que precisa de una estrategia o mejor una gestión estratégica para promover y conducir el desarrollo humano. En un esquema de territorio como soporte sólo es

preciso una ordenación del mismo, de los usos del suelo, densidades y de infraestructuras y servicios, es decir, un plan urbanístico para que el desorden no produzca deseconomías.

Hoy los territorios necesitan un plan estratégico, como inicio de una nueva gestión del territorio, totalmente compatible y complementario con un plan de ordenación territorial y urbana.

Para promover, conducir y ordenar en el espacio el desarrollo humano de un territorio a través de las redes de ciudades.

Las comunidades autónomas, los estados federados y las regiones en general necesitan a su vez disponer de una estrategia para orientar y fortalecer sus sistemas y redes de ciudades y la cooperación entre actores en base al principio de subsidiariedad. Y que enfoque el planeamiento físico hacia una solución compartida de los problemas territoriales.

Hoy el territorio de una ciudad o región-ciudades debe hacer explícita la articulación con lo rural en temas como seguridad alimentaria, sostenibilidad, máxime en América Latina.

C. GOBERNANZA

La satisfacción de las expectativas y necesidades de la ciudadanía: una tarea compartida.

Una de las definiciones más admitidas de gobernabilidad, es justamente el dar satisfacción a las expectativas y demandas de los ciudadanos y ciudadanas.

Lo que ocurría es que proporcionar dicha satisfacción se atribuía como competencia a la administración pública, que debía hacerlo mediante el desarrollo de políticas públicas y el despliegue de prestaciones y servicios.

El gran cambio consiste en la constatación de que dar satisfacción a unas necesidades crecientes y cada vez más complejas necesariamente debe ser una acción concertada entre los distintos actores sociales e institucionales y que, además, cuente con la participación ciudadana en el sentido que la ciudadanía asuma la resolución de sus propios retos.

Por ello en los territorios no se trata tanto de asegurar la gobernabilidad como acción de un gobierno, sino lo fundamental es asegurar la gobernanza. Es decir, la acción compartida entre los actores presentes en el territorio para dar satisfacción a las necesidades y soporte en la asunción de retos.

Por otra parte, la sociedad del conocimiento es una sociedad muy compleja en la que se diversifican las estructuras sociales, familiares, productivas y laborales. Es una sociedad de identidades múltiples y de una gran variedad organizativa y pluralismo ideológico en las formas de acción colectiva.

Esta complejidad, basada en la diversidad y el pluralismo, convierte en inadecuadas las formas de gobierno tradicionales basadas en una forma de gobernar jerárquica, basada en una burocracia que desarrolla unas competencias que se consideran exclusivas y que concibe el gobernar el territorio como si éste fuera homogéneo y continuo.

La complejidad propia de la sociedad del conocimiento reclama una estructura de gobierno reticular, más horizontal, respetuosa con la autonomía y el principio de subsidiariedad y capaz de vertebrar la sociedad y el territorio en función de los intereses compartidos.

La gobernanza implica capacidad de una sociedad para alcanzar sus objetivos.

Hoy más que gobierno debe hablarse de capacidad de gobernar. Es decir, de coordinación entre los recursos del gobierno y los de la sociedad civil.

El gobierno territorial es más que los servicios que suministra. Su futuro es tener el liderazgo del conjunto social trabajando en colaboración con otros actores y grupos sociales para ofrecer nuevas perspectivas y, en particular, dirección a la ciudadanía para que pueda alcanzar sus derechos y objetivos.

La organización de la interdependencia es el principal objetivo de los gobiernos territoriales y para ello lo fundamental es que centren su atención, más que en los servicios, en el tema de la cooperación y coordinación tanto en el interior del gobierno como, sobre todo, a nivel intergubernamental y con los actores sociales y privados.

La gobernanza es una responsabilidad pública propia de las administraciones democráticas.

Si bien ha ocurrido, y a buen seguro volverá a ocurrir, que en un momento dado aparece un liderazgo distinto a la administración pública que aglutina al conjunto de las fuerzas sociales y las dirige hacia un objetivo común. Lo importante es que este tipo de liderazgo habilitador lo ejerza la administración democrática, dado que es la institución que representa los intereses de la ciudadanía en su conjunto.

La ausencia de liderazgo por parte de la administración electa comporta un déficit democrático en el territorio.

Los límites del crecimiento del gasto público ante las necesidades cada vez más crecientes y complejas de la sociedad del conocimiento están dando lugar a la aparición de una postura: limitar las expectativas y necesidades de la ciudadanía, lo que conlleva dos efectos muy perversos. Por una parte, la restricción de la democracia en cuanto la Administración puede dejar de representar los intereses de amplios sectores de la ciudadanía, y por otra, obstaculizar el progreso social y humano que se basa en la generación permanente de nuevos retos y expectativas. De ahí la importancia de los gobiernos democráticos que asuman el papel protagonista en el desarrollo de la gobernanza, puesto que asumir nuevos retos será una oportunidad de mayor progreso y mayor implicación ciudadana en los objetivos y procesos de la democracia.

La responsabilidad pública es una condición necesaria aunque no suficiente de que no sean excluidos los intereses de algunos sectores de la población en la gestión de redes.

En la gobernanza el papel del gobierno democrático se redefine y se fortalece. Es fundamental que las administraciones asuman la dirección de la red para que ésta no quede en exclusiva en manos del mercado o de los intereses corporativistas. Por otro lado, la Administración representativa debe establecer los canales que favorezcan la auto-organización de los sectores socialmente más desfavorecidos y fortalecer la representatividad de las entidades que asuman intereses menos concretos y más generales.

La gobernanza implica la gestión estratégica del territorio.

La gestión estratégica del territorio es un instrumento en manos de los gobiernos territoriales para pasar de gestores de competencias y recursos

a dirigir los procesos de transformación del territorio con la cooperación de los actores sociales e institucionales y la participación de la ciudadanía entendida como implicación responsable en la consecución de los objetivos de progreso humano.

La gestión estratégica consta de cinco componentes principales:

- La elaboración de una estrategia compartida y flexible que permite su renovación permanente.
- La gestión en red de actores públicos y privados de los principales proyectos que estructuran la estrategia territorial. Una tarea fundamental de los gobiernos es promover e identificar redes, así como dirigir las y coordinarlas.
- La generación de una cultura de ciudadanía e incentivos para alcanzar objetivos sociales.
- La participación ciudadana, entendida como generadora de capital social y fortalecedora de la capacidad de acción del territorio y no simplemente como participación en el diseño y control de gestión de los presupuestos y servicios públicos.
- La construcción de un liderazgo habilitador por parte de los gobiernos democráticos territoriales.

Gobernanza en el ámbito regional implica la gestión de redes de ciudades y municipios.

Las redes se convierten, en la era info-global, en los nuevos espacios predominantes de regulación económica y social. En consecuencia, gobernanza implica necesariamente la gestión en red. Es decir, mediante la cooperación horizontal, y no jerárquica, en el impulso de objetivos y proyectos comunes de los gobiernos regionales y municipales y los actores privados y entidades ciudadanas, y cuando sea preciso así con la del estado-nación y organismos internacionales, Unión Europea o MERCOSUR o Comunidad Andina...

El gobierno en red, que lógicamente es más que gestión en red, es un gobierno multinivel que afecta a todos los actores que participan en las distintas redes territoriales.

Con la gestión estratégica de redes de ciudades los gobiernos regionales tienen la oportunidad de desarrollar una administración diferenciada a los estados-nación.

Los gobiernos regionales se han movido generalmente entre dos modelos: Ser una simple descentralización administrativa del estado-nación o constituirse en estado con una notable autonomía política con la voluntad de repetir la forma de gobierno tradicional del estado-nación.

En un caso por repetición y en otro por voluntad de imitación, no pocos gobiernos regionales han repetido el esquema caduco del estado-nación tradicional y centralista:

- Concentración de poder en una organización central.
- Proceso de monopolización a través de la burocracia y el poder sancionador y en ocasiones de la violencia.
- Creencia en que el gobierno propio es el que puede hacer mejor las cosas.
- Voluntad de obtener más recursos para gestionar directa o indirectamente pero con responsabilidad directa.
- Esquema de gobierno centrado en competencias y no en necesidades y objetivos del territorio.
- Creencia en que las elecciones se ganan en función de la oferta de servicios propios o que aparezcan como tales ante la opinión pública.
- Conflicto permanente con los otros niveles de administración por competencias y recursos.

Esta forma de gobierno tan caduca como habitual y que está en la base de la crisis de la política en nuestras sociedades, puede y debe ser superada por los gobiernos regionales. Esta superación les permitiría gobernar de acuerdo a los nuevos parámetros de la mundialización contemporánea y la sociedad del conocimiento, fortaleciendo las relaciones ente la sociedad política y civil en la perspectiva de la cohesión social, basada en el pluralismo, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.

Basar la relación entre administraciones territoriales en un proceso de negociación relacional-colaborativo.

Romper con un esquema de relación entre administraciones basado en las competencias y recursos es necesario, no sólo por su inadecuación al papel de la administración pública territorial en la sociedad del conocimiento, sino también porque remite a un esquema de conflicto entre administraciones, basado en el “yo gano (competencias y recursos), tú pierdes”.

La gobernanza y la gestión estratégica de redes implica un esquema de negociación inter-administrativo de tipo relacional-colaborativo, basado en el “yo gano, tú ganas”, en la consecución de objetivos de progreso humano en las ciudades y en la región.

Un cambio de paradigma de esta magnitud requiere nuevos conceptos, metodologías, técnicas y “know how” del personal político y técnico para desarrollarse.

D. EL DESARROLLO DE UN NUEVO ENFOQUE DE GESTIÓN TERRITORIAL

El nuevo enfoque: Una gestión pública centrada en los objetivos de desarrollo humano.

Durante los años 80 y 90 se han multiplicado las escuelas y las perspectivas de la reforma administrativa de la administración pública territorial, entre las más importantes destacan: La modernización administrativa, centrada en desburocratizar la administración pública a través de la descentralización, la participación ciudadana y la creación de organismos públicos con autonomía de gestión; La reingeniería, cuyo objetivo era repensar los procesos para hacerlos más eficientes; La gestión de calidad, orientada en la formalización y en la previsión de los procesos y en evitar los errores en los servicios; La reinención del gobierno, centrada en la creación de un mercado, o cuasi-mercado, para los servicios públicos para y mediante la contratación externa; y en la reinención de la administración en función del punto de vista del ciudadano entendido éste como cliente.

Todas estas metodologías tienen en común la pertenencia a un mismo enfoque que consiste en considerar la administración pública centrada en unas competencias y recursos que debe hacer más transparentes, controlables y eficientes para mejor servir a la ciudadanía. El nuevo enfoque,

como se ha señalado, consiste en centrar la acción de la administración territorial en la consecución de objetivos de desarrollo económico y social y de calidad de vida del conjunto de la sociedad.

En este enfoque la oferta de servicios y la eficiencia de su gestión se pone en función de su impacto e incidencia en el progreso humano, que es una acción societaria que los engloba e integra.

Los objetivos del desarrollo o progreso humano son: el desarrollo económico, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la finalidad ética en base a los derechos humanos de todo desarrollo.

Un nuevo enfoque que surge de la inadecuación de las concepciones anteriores de la gestión pública.

El nuevo enfoque, que también podemos denominar paradigma¹¹³, de la gestión pública nace al constatarse las insuficiencias explicativas de los anteriores, en este caso:

- La poca legitimación para una administración pública cuya principal razón de ser, como en el Estado de Bienestar, es la expansión del gasto público en servicios, cuando en la mayoría de los países europeos se sitúa alrededor del 50%, con pocas posibilidades de crecer.
- La escasa incidencia de las políticas públicas ante la complejidad de los nuevos retos y expectativas de la sociedad del conocimiento.
- La degradación de la política debido a la escasa innovación de las políticas de los gobiernos, al consecuente recurso a la descalificación mutua y a los mensajes sin contenido de la mayoría de los partidos y personal político que aún continúa encerrado en los anteriores paradigmas.
- La constatación de una multitud de estudios en la última década que señalan como principales factores de desarrollo económico y social elementos muy distintos a las infraestructuras,

¹¹³ Entenderemos por paradigma, en este texto, un modo propio o singular de ver el tema, en este caso las finalidades de la gestión pública, que comporta nuevos y específicos retos y nuevos problemas y que debe desarrollar nuevos o específicos conceptos, metodologías e instrumentos de análisis y gestión.

servicios y prestaciones públicas, como son: La capacidad de organización y acción de una sociedad; La cultura ciudadana; La generación de confianza entre los principales actores; El sentimiento colectivo de pertenencia e identidad abierto, entendido como un factor de conectividad de la ciudadanía que se movilizan para hacer valer un territorio; El reconocimiento de unos derechos democráticos de ciudadanía, entre otros, que apuntan hacia un nuevo papel de los gobiernos y a una orientación mucho más responsable socialmente de la gestión pública.

Emergen nuevos temas y conceptos propios del nuevo paradigma.

La nueva realidad se comienza a pensar con nuevos enfoques que construyen nuevos conceptos o reformulan los antiguos. Este proceso de elaboración conceptual sirve tanto para caracterizar una realidad que se está imponiendo, como para pensar en una forma alternativa de gobernar.

Sin duda el concepto de red es el más útil, al enfocar la gestión del territorio en base a la organización propia de la sociedad del conocimiento que tiene en las TIC su base infraestructural y tecnológica. De las múltiples definiciones de red, lo más adecuado, desde la perspectiva de la gobernanza, es entenderla como las relaciones y vínculos que se establecen entre actores con autonomía para desarrollar un proyecto o una política de común acuerdo. El concepto de red significa beneficio mutuo para todos los actores que intervienen. Los vínculos entre los nodos de una red pueden definirse como inversiones en capacidad de interacción e interdependencia. En nuestro caso de vínculos entre actores y territorios, la red es la forma organizativa que articula actores de escalas territoriales diferentes.

Otros conceptos de gran importancia son los ya citados de gobernanza y gestión estratégica, así como la amplia experiencia de planificación estratégica de ciudades y áreas metropolitanas, pero también de regiones, entendida como inicio de la gestión estratégica territorial. Todos ellos sin duda nos ayudan a resituar el papel de los gobiernos territoriales en la era info-global y en especial la potencialidad de gestionar el territorio regional en la perspectiva de fortalecer las redes de ciudades.

Es preciso fortalecer, con nuevas metodologías y técnicas de gestión y estilos de dirección, el nuevo paradigma de gobernanza.

La aparición de una nueva perspectiva para los gobiernos territoriales que engloba y reorienta las funciones anteriores, centradas en la gestión de pres-

taciones y servicios al ciudadano, es necesaria pero no suficiente para ejercer el buen gobierno y superar los enfoques anteriores. Es preciso disponer de metodologías y técnicas innovadoras y suficientemente contrastadas en experiencias concretas y disponer así un cuerpo teórico y metodológico e instrumental para que efectivamente el nuevo paradigma se desarrolle efectivamente y llegue a ser hegemónico en la gestión de los gobiernos territoriales.

Pero además es necesario un nuevo estilo político, un nuevo saber hacer de la clase política y profesional en general de la administración pública. El no saber actuar en contextos nuevos y con actitudes, formas de negociación, y comportamientos electorales distintos a los estereotipados y socializados es sin duda uno de los principales enemigos de la gobernanza en los sistemas territoriales de ciudades. En especial en sus inicios, momento en que se necesitan unas primeras experiencias exitosas y ejemplificantes de la gestión estratégica de las redes de ciudades.

Para finalizar y como consecuencia lógica de las últimas conclusiones señaladas proponemos como recomendación final: **la formación de un Comité Permanente con una Secretaria Técnica, para la creación de una Red, bajo la forma jurídica de una asociación no lucrativa de Regiones, Estados Federados y Comunidades Autónomas del ámbito latino, europeo y americano**, que tenga como finalidad el promover la gestión estratégica de redes de ciudades como instrumento de gobernanza regional, a través de la realización de los siguientes objetivos principales:

- Investigar, elaborar y sistematizar metodologías y herramientas para la gestión estratégica de redes de ciudades y en general de gobernanza territorial y regional especialmente.
- Asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos asociados, para el desarrollo de la gestión estratégica y gobernanza territorial.
- Formación y “coaching” de profesionales de la política y de la gestión pública territorial.
- Constituir un banco de experiencias de buenas, y análisis de malas, prácticas a nivel internacional.
- Promover el intercambio de experiencias entre los profesionales y políticos de los gobiernos asociados.
- Apoyo mutuo entre gobiernos.

- Establecer relaciones de colaboración con las asociaciones de ciudades que se planteen el impulso de objetivos similares, pero a nivel de ciudades, como es el caso del C.I.D.E.U. o la U.I.M.
- Vincular empresas, empresarios, gremios, universidades y ONG's.

Nuevas aportaciones

- *Valdría la pena introducir el tema de la autonomía de los espacios locales en el marco de un auténtico federalismo que implique una distribución funcional y territorial de poder.*
- *Respecto a la participación ciudadana pueden explicitarse tres funciones:*
 1. *Generar legitimidad a la acción gubernamental;*
 2. *Construir una cultura democrática*
 3. *Contribuir a hacer más eficaz y eficiente las decisiones públicas*
- *Las redes pueden contribuir a incrementar el nivel de competitividad económica local y global de regiones de ciudades, por ejemplo, a través de estrategias de gestión de bienes y servicios. Pero también pueden contribuir para promocionar formas de cooperación que trabajen por reconstruir el tejido social y generar mayor cohesión social.*
- *La mayor y mejor aportación para la verdadera proyección de las ciudades es que los políticos se lo creyeran. El desarrollo de estas conclusiones debería de ser de obligado cumplimiento.*
- *Se habla de la ventaja colaborativa de las ciudades para generar valor económico. Es importante también hacer referencia a la ventaja colaborativa en la creación de "valor social". La fuerza de la ciudadanía organizada, la creación de conexiones entre "emprendedores sociales", es clave para hacer ciudades más inclusivas.*
- *Incluir la importancia de los mecanismos de evaluación y control de las políticas de gobierno y gobernanza local.*
- *Relacionarlo con los procesos de integración europea, referenciar el modelo propuesto por la Estrategia Regional Europea.*
- *Las redes deberían servir para recoger más directamente la información técnica y sectorial que está dispersa y facilitar su aprovechamiento en la*

adopción de normativas, las gestiones concretas de los órganos administrativos específicos.

- *Es importante evitar que las redes sean un instrumento de control de la administración regional sobre la local, así como un instrumento de presión de los grupos organizados o las ciudades mayores.*
- *Es necesario un cambio de mentalidad política que lleve a una mayor negociación y consenso dejando a un lado intereses partidistas.*
- *Los ayuntamientos deben reflexionar sobre cual debe ser su papel en el modelo de la Red de ciudad. La competitividad debe dar paso a la colaboración. No todos los municipios pueden ser los principales.*
- *En una red de ciudades debe potenciarse la participación ciudadana en la gestión municipal.*
- *La vertebración del territorio regional ha de basarse sobre ciudades y territorios que tengan o desarrollen planes estratégicos. Razón: Sin plan estratégico el desarrollo y la colaboración se dificulta en exceso.*
- *Se hace necesaria la descentralización de toma de decisiones y de gestión presupuestaria desde el gobierno regional a las ciudades y territorios y/o redes de ciudades y territorios. Razón: El Gobierno de la Comunidad condiciona con excesiva frecuencia el desarrollo.*
- *La promoción de la interacción, la creación de redes, redes de calidad exige hacer notorio:*
 1. *el “coste de la no-colaboración”.*
 2. *la interdependencia (y por tanto la “no oportunidad de pensar y actuar sólo).*
 3. *La definición de marcos claros y con la legitimidad correspondiente que permitan: a) Establecer las reglas de juego b) Determinar las responsabilidades, c) Sistemas de control, seguimiento y evaluación de los derechos y responsabilidades.*
- *En este orden, los gobiernos regionales deben trabajar para:*
 1. *Promocionar las interacciones de calidad.*
 2. *Facilitar los marcos idóneos.*
 3. *Dar soporte económico y técnico de dirección e interlocución.*

Autores de los capítulos: Referencias biográficas

Autores de los capítulos: Referencias biográficas

Michael Cohen

PhD en Economía política por la Universidad de Chicago.

Director del “Graduate Program en International Affairs” de la New School University.

Miembro del panel on Infrastructure and Urban Population Dynamics, US National Academy de Sciences.

Presidente del International Institute for Environment y Development – Latin America, Buenos Aires.

Anteriormente desarrolló su actividad profesional como consultor para el Vice Presidente, Desarrollo Ambientalmente Sostenible, Banco Mundial.

Ha sido Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Banco Mundial.

Entre sus publicaciones, destacar:

Preparing the Urban Future, editor junto a Blair Ruble, Josph Tulchin y Allison Garly.

Urban Policy y Economic Development: An Agenda for the 1990s, 1991.

Joan Prats i Català

Desde enero de 1998 es el Director ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG). El Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya - IIGC, es un centro público de investigación y formación, integrado por un consorcio entre la Generalitat de Catalunya, la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESA-

DE), configurando una empresa no lucrativa para la producción de recursos de conocimiento en el campo de la Gobernabilidad y el Desarrollo Humano, que basa su labor en la utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación para la generación y gestión de redes y comunidades virtuales.

Desde septiembre de 2000 es Director de los Estudios de Derecho y Ciencias Políticas de la Universitat Oberta de Catalunya.

Actúa como consultor de los Organismos internacionales y nacionales: OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional y Generalitat de Catalunya.

Desde marzo de 2002 es coordinador del grupo de expertos que contribuye a la preparación de las orientaciones para la estrategia de desarrollo sostenible para el Mediterráneo de la UNEP/MAP. Se encarga de la rama titulada: ***Governance, policies and Institutions***.

En mayo de 2003 es nombrado miembro de la comisión de expertos para la elaboración del informe sobre las reformas de las Administraciones Públicas para el Congreso de Diputados del Ministerio de Administración Pública.

Claudio Antonio Sainz David

Arquitecto por la Universidad Autónoma de Guadalajara.

Secretario de Desarrollo Estratégico Urbano del Estado de Jalisco.

Ha sido Vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana del Ayuntamiento de Guadalajara.

Director General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

Fue Asesor del Gobernador del estado de Jalisco y coordinador de Asesores del Gobierno de Jalisco.

Secretario del Capítulo Guadalajara de la Academia Nacional de Arquitectura.

Docente e investigador. Ha participado como ponente en diferentes seminarios internacionales sobre Planeación Estratégica Urbana.

José Luis Álvarez Alonso

Director General de Promoción de Empleo de la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias.

Licenciado en Psicología por la Universidad de Oviedo (1982) y Diplomado en Psicología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid (1984). Ha trabajado como consultor de recursos humanos y formación en el grupo Quaternaire, y ha sido Director de Desarrollo y Calidad en Fondo Formación.

Ha intervenido en el campo de los recursos humanos desde la perspectiva de los colectivos, de los territorios y de las empresas. Ha diseñado y dirigido programas de orientación profesional e inserción laboral para jóvenes y mujeres desde 1.988. Ha participado en proyectos de planificación de los recursos humanos, ligados a planes de desarrollo territorial, en Madrid, Valencia, País Vasco y Asturias. Ha dirigido procesos de selección y formación para empresas como Thyssen, DuPont, Cepsa, Repsol... y ha coordinado actuaciones para la planificación de los recursos humanos de los sectores de la madera y mueble, las industrias químicas, el metal y la alimentación.

Desde agosto de 1999 ocupa el cargo de DGPE en la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, hoy Consejería de Industria y Empleo. Ha participado activamente en la negociación del Pacto Institucional por el Empleo, coordinado los Pactos Territoriales por el Empleo en las Comarcas Mineras, puesto en marcha los Programas Locales de Empleo y asumido las políticas activas de empleo y la intermediación laboral del Inem en enero del año 2001.

Presidente de la Fundación para el Fomento de la Economía Social. Miembro del Consejo de Administración de la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. Miembro del Consejo Rector del Instituto Asturiano de la Mujer. Representante del Principado de Asturias en el Foro de la Industria.

Alicia Ziccardi

Licenciada y Maestra en Sociología y Doctora en Economía.

Es Investigadora titular C, definitiva, del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de posgrado de las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y Arquitectura de la UNAM. Es Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.

Ha recibido como distinciones:

Mención Honorífica en Doctorado en Economía, UNAM y la Medalla Gabino Barreda, UNAM.

Becas para estudios de posgrado del Institute of International Education y la Fundación Ford.

Premio Universidad Nacional, en el área de Investigación en Ciencias Sociales, 2001.

Destaca como autora la publicación de los libros: “Casa a los Damnificados. Dos años de Política habitacional en la reconstrucción”, “Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982)” y “Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital”. Coordinadora de los libros: “Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa”, “Retos y propuestas para la Coordinación Metropolitana”, “La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas”, “Ciudades Latinoamericanas modernización y pobreza”, “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía”. “Planación Participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F.”.

Así mismo ha publicado más de un centenar de capítulos de libros y artículos en revistas especializadas.

Pertenece a diversas asociaciones, entre ellas: Academia Mexicana de Ciencias, Internacional Sociological Association. Research Comitee of Sociology of Urban and Regional Development, Sociedad Interamericana de Planificación, Red Nacional de Investigación Urbana. Miembro de la Asociación Mexicana de Sociología, UNAM, del Grupo de Pobreza y Política Social de CLACSO; Miembro de Latin American Sociological Association e Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).

Salvador Estapé i Triay

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y Doctor por el Instituto Universitario Europeo (Florenia). Su actividad profesional se ha desarrollado en el ámbito universitario, la empresa privada y la administración pública. En el ámbito académico ha sido investigador en el Instituto Europeo de Florenia, en la London School of Economics y en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, donde actualmente es profesor en el Departamento de Economía y Empresa. En el ámbito

empresarial trabajó, entre el año 1989 y 1993, en los departamentos de Finanzas, Desarrollo corporativo, y Marketing de Nissan Motor Ibérica. En la administración pública ha sido Director General de Programación Económica del Departamento de Economía y Finanzas del Gobierno de Catalunya, donde fue el Director del Plan Gubernamental CAT 21 del Departamento de la Presidencia.

Carmenza Saldías Barreneche

Nacida en Manizales, Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con Maestría en Desarrollo Regional del CIDER.

Docente universitaria a nivel de pregrado y posgrado. Seminarios y conferencias sobre investigación económica y planeación regional, finanzas públicas y administración de entidades universitarias y de investigación. Preparación, gestión, dirección, ejecución y evaluación de proyectos de investigación socioeconómica. Consultora en aspectos territoriales, fiscales y financieros.

Se ha desempeñado como Secretaria de Hacienda y Secretaria de Obras Públicas Encargada de Bogotá D.C., Directora del Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales, Secretaria de Planeación de Manizales Asesora en temas de Región y Competitividad del Señor Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá y actualmente se desempeña como Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Cecilia María Neder Castro

Arquitecta, especializada en Urbanismo y gerencia de proyectos. Posgraduada en elaboración de Proyectos Urbanos. Ha desarrollado su actividad profesional en el área privada coordinando y dirigiendo múltiples proyectos de arquitectura habitacional, residencial y de interiores.

Directora Ejecutiva del Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro desde el año 2001 hasta la actualidad.

Ha asesorado a la Secretaría Municipal de Desarrollo Económico, Ciencia y Tecnología del Ayuntamiento de Río de Janeiro, como gerente de asuntos intermunicipales e internacionales, de proyectos de ciencia y tecnología y proyectos para el desarrollo económico.

Ha coordinado diversos proyectos de desarrollo social e industrial y actividades económicas en IPLANRIO.

Experta también en temas de turismo en EMBRATUR, Empresa Brasileña de Turismo.

Juan Echániz Sans

Arquitecto y Master en Arquitectura del Paisaje por la ETSAB. Diplomado en Función Gerencial de las Administraciones Locales por EVADE. Funcionario de la administración local.

Entre 1985 y 1987 coordinó el Programa de Mejora del paisaje Urbano del Ayuntamiento de Barcelona. En 1987 fue nombrado Coordinador del Área de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona, asumiendo la responsabilidad de coordinar e impulsar las políticas de gestión territorial y cooperación local de esta institución. Dejó estas responsabilidades al ser nombrado, en el año 2000 Jefe del Gabinete de la Presidencia de la Diputación.

Su especialización es la gestión pública local, la política territorial y urbanística y la política municipal en general. En este sentido ha participado en numerosos encuentros, debates y jornadas. Es también Vicepresidente, y fundador, del Forum de Gestión Pública.

José Luis Bergillos López

Licenciado en Historia Contemporánea por la Universidad de Granada, especializado en Historia del Pensamiento y de los Hechos Económicos Contemporáneos y en Relaciones Internacionales. Profesor por la Escuela Universitaria del Profesorado de la Universidad de Córdoba, especializado en Matemáticas y Ciencias de la Naturaleza.

Ha desarrollado su actividad profesional en el campo de la docencia y la investigación.

Desde 1999 es Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Lucena.

Desde 2001 hasta la fecha es también Presidente del Grupo de Desarrollo Rural de la Subbética.

Manuel Zafra Víctor

Doctor en Derecho por la Universidad de Granada.

Actualmente, es Director General de Cooperación Local. Ministerio de Administraciones Públicas.

Entre 1993 y 1996 fue Vocal Asesor Coordinador en el Gabinete del Ministerio de Educación.

Consejero Delegado del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional.

Director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada.

Profesor ayudante de las Universidades de Granada y Barcelona.

Profesor-consultor de la Universidad Oberta de Catalunya.

Profesor Titular. Departamento: Ciencia Política y de la Administración. Facultad: Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada

Autor de diversas publicaciones sobre ciencia política. Además, destaca la publicación de los siguientes libros, entre otros:

- El marco político del caciquismo en Política en penumbra Ed. Siglo XXI
- Pensar lo público Ed. CEMCI-ESADE
- Alexis de Tocqueville Ed. Del Orto

Director del Módulo Gestión Pública Local en la Maestría en Derecho Público organizado por el Cemci. Docente en este Módulo en los temas de Modernización Administrativa y Liderazgo.

Docente en el Doctorado en Gestión Pública organizado por el Instituto Andaluz de Administración pública. Ponencias: Discrecionalidad administrativa. Políticas Públicas. Liderazgo y Planificación estratégica.

Docente en los programas de Postgrado del Instituto Universitario Ortega y Gasset

Docente en el Postgrado de Consultoría Internacional de la Universidad Pompeu Fabra

Analista político de El Correo

Ha desarrollado su actividad docente, como profesor y director de programas, en América Latina, colaborando con la Unión Iberoamericana de Municipalistas en numerosas ocasiones.

Josep Maria Pascual Esteve

Economista y sociólogo. Tiene una amplia experiencia internacional en planificación de ciudades y gestión de calidad de los servicios públicos, así como en gestión relacional y de redes de ciudades.

Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana. Es también Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno.

Es director técnico del Plan Estratégico de Valencia, además de asesorar a otras ciudades españolas en sus procesos de elaboración de estrategias urbanas. También ha desarrollado experiencias de planificación estratégica sectorial en los ámbitos de la educación, la política social, el sector deportivo y el turismo. Compagina esta actividad con la consultoría internacional, asesorando a diversas ciudades de Brasil, Colombia, México y Venezuela.

Profesor de diversas universidades españolas y ponente y coordinador de seminarios internacionales en temas urbanos en Brasil, Colombia, Chile, España, México y Uruguay.

Entre sus publicaciones especializadas destacan:

“La gestión estratégica de las ciudades: Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global”.

“La Estrategia de las ciudades: Los planes estratégicos como instrumento, métodos, técnicas y buenas prácticas”.

“De la Planificación a la gestión estratégica de las ciudades”.

“La Ciudad ante el 2000”.

“Los servicios avanzados a las empresas en la estrategia de las ciudades”

“Nuevos escenarios para la política social en las ciudades”.

Apéndice¹¹⁴

¹¹⁴ Por su interés, recogemos aquí el resumen de la conferencia presentada por Salvador Estapé.

Gobierno y Territorio: Gestión Pública y Gestión del Conocimiento

Salvador Estapé i Triay

Director Plan Gubernamental CAT 21 de la Generalitat de Catalunya



Gobierno y Territorio: Gestión Pública y Gestión del Conocimiento

Salvador Estapé i Triay

Director Plan Gubernamental CAT 21 de la Generalitat de Catalunya

1. Gobierno y Territorio

Territorio y gobierno son dos elementos claves sobre cómo un país se concibe a sí mismo y se proyecta hacia el futuro.

El territorio es un elemento básico de la competitividad económica, la cohesión social y el desarrollo sostenible.

2. Gestión Pública y Gestión del Conocimiento

El Sector Público debe interactuar y generar sinergias entre:

- Capital Humano (trabajadores y expertos).
- Capital Social (empresas, organismos, sociedad civil).
- Capital Tecnológico (infraestructuras y recursos de información).

La Sociedad del Conocimiento es un paradigma adecuado para afrontar los retos y aprovechar las oportunidades emergentes del futuro.

3. Políticas Estratégicas de Gestión Pública y Gestión del Conocimiento

Las claves para desarrollar un paradigma sobre gobierno y territorio, a través de una aproximación a la gestión pública desde la gestión del conocimiento:

- Trabajar en red, internamente (en la propia organización) y externamente (participando en otras redes).
- Pensar en términos de políticas estratégicas, que trabajan con el conocimiento como factor fundamental del éxito.

4. Políticas Estratégicas de Gobierno: Plan Gubernamental CAT 21

El Plan Gubernamental CAT 21 de la Generalitat de Catalunya, impulsa en la administración un modelo de trabajo y organización por valores estratégicos:

- Promueve la incorporación de la visión estratégica transversal al funcionamiento de las administraciones públicas.
- Los Departamentos comparten unos valores y objetivos estratégicos más allá de la lógica departamental.
- Los sistemas de información no son un fin en sí mismos; son una herramienta para el trabajo en red, interna y externamente.
- Convertirse en organizaciones inteligentes implica ser organizaciones que aprenden continuamente.

5. Políticas Estratégicas sobre el Territorio: ODECAT

El Observatorio de Desarrollo Estratégico en Catalunya (ODECAT) se crea bajo el impulso del Gobierno de Catalunya, y con la colaboración del mundo local y comarcal. Se organiza como:

- Un órgano de participación, consulta y asesoramiento.
- Un instrumento para avanzar en la integración de la acción de gobierno sobre el territorio.
- Un espacio de trabajo cooperativo que permite a los agentes que participan mejorar sus procesos de planificación estratégica.

6. Políticas Estratégicas del Conocimiento: Med-Arc Catalonia

Med-Arc tiene por objetivo desarrollarse como el Corredor Mediterráneo del Conocimiento, haciendo que iniciativas ya existentes en I+D se coordinen e interrelacionen consiguiendo mayor proyección internacional:

- Instalación de empresas e instituciones.
- Ser un polo de atracción de recursos económicos y humanos (nacionales y multinacionales): trabajo, suelo, conocimiento, vivienda y calidad de vida.
- Poner al alcance de todos estos elementos los medios necesarios para relacionarlos y programar iniciativas conjuntas.
- Med-Arc es un proyecto que va más allá de la dimensión empresarial e industrial. Por ejemplo, la instalación de nuevas empresas y centros deberá hacerse en base al respeto a la calidad de vida y al medio ambiente.

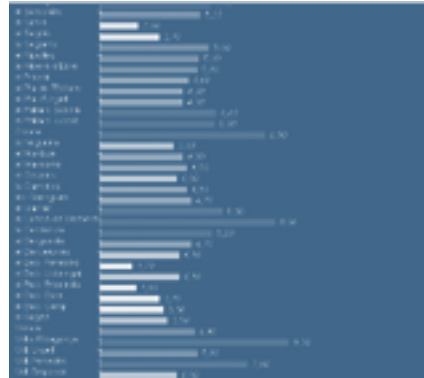
7. Políticas Estratégicas de Prospección: Catalunya 2020

Se trata de un ejercicio de reflexión prospectiva sobre el futuro del territorio que dibuja diversos escenarios, en forma de visiones, para la Catalunya del 2020, realizados en base a proyecciones estadísticas y a las reflexiones de expertos sectoriales, pensadores, políticos, etc.:

- Cada una de las visiones configuran un futuro posible, e integran tanto expectativas en la evolución de tendencias globales como el impacto que podrían tener decisiones “estratégicas” concretas.
- El objetivo de estas visiones es propiciar la reflexión y el debate acerca de los retos que tiene planteados Catalunya en el horizonte del siglo XXI, a través de un proyecto abierto a la participación.

8. Instrumentos de Gestión del Conocimiento: Los mapas interactivos

Son una herramienta de apoyo a la gestión estratégica en la cual, explotando diversas bases de datos y fuentes estadísticas, obtenemos por internet un amplio conjunto de información sobre la realidad socioeconómica catalana a nivel comarcal.



9. La Gestión de Redes como Política Estratégica

La gestión del conocimiento y la reflexión estratégica son fundamentales: es deseable que las organizaciones dispongan de estructuras suficientemente flexibles que se dediquen exclusivamente a este ámbito:

- Generando espacios de participación, información e intercambio de experiencias entre los agentes implicados en el desarrollo estratégico del territorio y el gobierno.
- Ofreciendo una red de recursos de información y acceso a los ámbitos supraterritoriales e interterritoriales.
- Generando un corpus de conocimiento orientado hacia una visión estratégica del territorio y del gobierno.

10. Gestión del Conocimiento: el Vértice ODECAT

Siguiendo estos principios, ODECAT trabaja en la creación de una RED de EXPERTOS del Desarrollo Estratégico, que sea útil a las instituciones pero también a los profesionales del sector, como referencia para acceder a los mejores expertos que puedan apoyarlos en sus dudas sobre el desarrollo estratégico o en los procesos que se lleven a cabo en sus organizaciones. Bajo la idea de VÉRTICE, ODECAT articula uno de sus objetivos prioritarios:

- Generar una RED de EXPERTOS, desde diferentes ámbitos, que compartan la misma visión sobre el papel clave que el desarrollo estratégico y la gestión del conocimiento juegan en la definición de planes y proyectos con altos estándares de calidad.

