
El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones.

Coordinación: Josep Maria Pascual Esteve
Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno

Edita: Dirección General de Administración Local
Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía
© Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Diseño: RRM. - David Pérez

Impresión: Coria Gráfica

I.S.B.N.: 84-88382-45-6

Depósito Legal: SE-0000-07

Índice

Presentación	11
---------------------------	----

D^a. EVANGELINA NARANJO

Prólogo	13
----------------------	----

D. JUAN R. OSUNA / MR. CHRIS HICKEY

Discurso Inauguración	15
------------------------------------	----

ILMA. D^{ÑA}. RITA BARBERÁ

Capítulo I.

<i>Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo y la gobernanza democrática</i>	19
--	----

<i>Globalización y reforma del Estado</i>	21
---	----

D. JOAN PRATS CATALÀ

Capítulo II.

<i>La Gobernanza Democrática: Una revolución política en el arte de gobernar las ciudades y las regiones</i>	57
--	----

<i>12 Tesis sobre gobernanza democrática de regiones y ciudades</i>	59
---	----

D. JOSEP MARIA PASCUAL ESTEVE

Capítulo III.

<i>Los retos de gobierno en las ciudades contemporáneas</i>	93
---	----

<i>La gobernanza y la ciudad del futuro: Colaboración entre ciudades británicas y ciudades españolas</i>	95
--	----

D. GREG CLARK

Capítulo IV.

La gobernanza y el capital social en las ciudades británicas. 137

La Gobernanza y el capital social en las ciudades británicas..... 139

MR. GERRY STOKER

Capítulo V.

Gestión Estratégica y Sociedad del Conocimiento..... 157

El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones.

El caso de Bilbao 159

D. ALFONSO MARTÍNEZ CEARRA

El Plan estratégico de Zaragoza: un instrumento para repensar la ciudad 161

D. FÉLIX ASÍN

Gestión estratégica y sociedad del conocimiento. El caso de Sevilla. 169

D. JOSÉ CARLOS CUERDA

Plan Estratégico de Málaga, 13 años de estrategia compartida..... 179

D. JOSÉ ESTRADA

Gobernanza, estrategia e innovación en Valencia 185

D. JUAN EDUARDO SANTÓN

Manchester y la economía global del conocimiento 195

MR. ROBERT SWEETING

Capítulo VI.

<i>Gobernanza y Cooperación Internacional</i>	205
<i>Gobernanza y Cooperación Internacional</i>	207
D. ALFONSO YERGA COBOS / DÑA. SARAH OBREGÓN DAVIS	
<i>Gobernanza territorial democrática</i>	213
D. ANTONIO FERNÁNDEZ POYATO	
<i>Gobernanza y cooperación internacional</i>	223
D. JAVIER PINAZO	
<i>La acción de cooperación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas</i>	227
D. JOSÉ LUIS FURLÁN	

Capítulo VII.

<i>La gobernanza en las grandes metrópolis</i>	239
<i>Atribuciones y materias de interés metropolitanas</i>	241
D. ALFONSO XAVIER IRACHETA CENECORTA	
<i>Gobierno cercano para el Desarrollo de las Regiones de Jalisco. Un ejercicio de gobierno mediante redes territoriales.</i>	263
D. CLAUDIO ANTONIO SAINZ DAVID	
<i>Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa</i>	273
D. JOAN ROMERO	

Capítulo VIII.

<i>La gobernanza ante la fractura social.</i>	283
<i>Exclusão social e governança no brasil.....</i>	285
<i>D. JOAO VITOR</i>	
<i>Las resistencias al cambio</i>	291
<i>D. JOSÉ LUIS ÁLVAREZ</i>	
<i>El reto de la atención social a las personas sin techo</i>	301
<i>D. XAVIER GODÀS</i>	

Capítulo IX.

<i>Conclusiones</i>	303
<i>Conclusiones de los diferentes grupos de trabajo.....</i>	305
<i>Conclusiones generales.....</i>	323
<i>Priorización de las conclusiones presentadas y resultados de la conferencia</i>	329

Capítulo X.

<i>Autores capítulos: Referencias biográficas</i>	337
<i>Evangelina Naranjo</i>	339
<i>Juan Osuna</i>	339
<i>Chris Hickey.....</i>	339
<i>Rita Barberá</i>	340
<i>Joan Prats i Català.....</i>	340
<i>Josep Maria Pascual</i>	341
<i>Greg Clark</i>	342
<i>Gerry Stoker</i>	343
<i>Alfonso Martínez Cearra</i>	343
<i>Félix Asín.....</i>	344
<i>José Carlos Cuerda.....</i>	344
<i>José Estrada</i>	345
<i>Juan Eduardo Santón</i>	346
<i>Robert Sweeting</i>	346
<i>Antonio Fernández Poyato</i>	346
<i>Alfonso Yerga Cobos</i>	347
<i>Sarah Alexandra Obregón Davis.....</i>	347
<i>Javier Pinazo.....</i>	347
<i>José Luis Furlán</i>	348
<i>Claudio Antonio Sainz David</i>	348
<i>Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta.....</i>	349
<i>Joan Romero</i>	349
<i>João Carlos Vítor Garcia</i>	350
<i>José Luis Álvarez Alonso</i>	350
<i>Xavier Godàs.....</i>	351



Presentación

D.^a Evangelina Naranjo

Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía

Es una realidad incuestionable que las ciudades y municipios están transformándose, adquiriendo un poder creciente que les otorga un papel central a la administración local en los procesos de descentralización política en el marco de una economía globalizada. Ante los nuevos retos y problemáticas a los que debe enfrentarse dicha administración, se hace necesario un cambio en la forma de gobernar las ciudades y municipios para dar respuesta de forma más eficaz a las nuevas necesidades y exigencias de los ciudadanos. Una nueva visión de gobierno que integre a los principales actores locales, facilitando la colaboración y coordinación entre éstos y la propia administración local.

En este contexto nació en 2003, impulsado por la Junta de Andalucía, el Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) como un foro de debate y un espacio para poner en común distintas experiencias relacionadas con la gobernanza, celebrándose la III Conferencia y Seminario de una iniciativa ya totalmente consolidada a pesar de su juventud. En dicha Conferencia que constó de un total de 19 ponencias, cabe destacar la participación de representantes de Gran Bretaña, promotores del British Consul, que explicaron la situación de la Gobernanza en las ciudades británicas. De todas las ponencias se desprende una idea común en la implantación con éxito de este nuevo paradigma de gobernar, el saber aprovechar aquellos elementos propios y diferenciadores, esto es elementos endógenos de los territorios, como punto de partida para conseguir un elevado nivel de desarrollo económico y social de las ciudades y municipios, y obtener así un alto nivel de satisfacción de los ciudadanos y como una vía de mejora de la calidad democrática en la toma de decisiones.

Se pueden observar algunos factores que, teniendo en cuenta las características propias de cada región, ayudan a un mejor desarrollo de la gobernanza entre los que se encuentran: El desarrollo de las actividades motoras de la sociedad del conocimiento, la mejora de los niveles de formación y cualificación de la población, la mejora del ciclo económico y la especialización del tejido productivo, valorización de la cultura de colaboración institucional, potenciación de la cultura ciudadana desde la identidad propia y potenciación de la cultura de anticipación económica. Por tanto, se pone de manifiesto que para un desarrollo sostenible en el tiempo y una correcta vertebración de la cohesión social en las ciudades y municipios, es requisito necesario potenciar las fortalezas propias de cada territorio para posteriormente poder competir con garantías en un mundo globalizado.



Prólogo

D. Juan R. Osuna

Director General de Administración Local

Mr. Chris Hickey

Director British Council España

Es para mí un placer el poder ofrecer una introducción a esta publicación, basada en la conferencia conjuntamente organizada por el British Council y AERYC.

En estas páginas se incluyen algunos de los innovadores proyectos de gobernanza presentados en la conferencia de Valencia por las ciudades británicas y muchos más de ciudades españolas. En el British Council estamos convencidos de que las ciudades, que concentran la mayor densidad de población en Europa y en el mundo, tienen un importante papel que desempeñar para afrontar los retos a los que se enfrenta la sociedad moderna: la movilidad, la integración de las distintas culturas, el acceso a la información y muchos otros.

Es en las ciudades donde se producen con mayor intensidad las fusiones o diferenciaciones de todas las distintas culturas que conviven en la misma. Del mismo modo en que se ha reconocido su papel como grandes motores económicos de amplias zonas, también empieza a reconocerse su capacidad de convertirse en los núcleos dónde más fácilmente puede favorecerse la innovación política y social y su función como unidad integradora de la compleja sociedad moderna.

Por ello nos pareció tan importante una conferencia sobre gobernanza de ciudades, una conferencia donde poner en común los distintos modelos de gobernanza en la que se discutan las posibilidades y la viabilidad de algunos de ellos. Mas allá de la conferencia, el British Council ha comenzado un programa entre ciudades españolas y británicas (Barcelona-Birmingham, Valencia-Manchester, Sevilla-Cardiff, Málaga-Belfast) para que pongan en común sus iniciativas, se critiquen mutuamente, analicen en qué medida los proyectos del país vecino pueden adaptarse a su propia realidad y, llegado el caso, ponerlos en marcha en su propia ciudad.

Nuestro objetivo final es publicar un informe rompedor sobre las lecciones aprendidas sobre gobernanza de ciudades, surgido de la colaboración entre 4 ciudades británicas y 4 españolas en temas sociales a los que se enfrentan todas las ciudades en el siglo XXI, a la vez que reforzamos las redes y contactos existentes entre dichas ciudades y promovemos nuevas colaboraciones y la puesta en común de las mejores prácticas.



Discurso Inauguración

Ilma. Dña. Rita Barberá

Alcaldesa de Valencia

Señoras y Señores: bienvenidos a Valencia.

La ciudad de Valencia, que aspira a ser un ejemplo, modelo y referente en la nueva sociedad de la información, tiene el honor de acoger esta Conferencia sobre el “Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones”, organizada por la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) y el British Council.

Todos coincidimos en que el siglo XXI requiere una nueva forma de gobernar las ciudades, porque éstas son hoy los territorios más importantes en el desarrollo económico y social. Y ello es así por dos razones: porque más del 60 % de la población mundial vive en espacios urbanos, y porque la revolución tecnológica que estamos viviendo tiene en las ciudades el espacio más importante para hacer posible su desarrollo.

Hablar del nuevo gobierno de las ciudades -y hacerlo es hablar del buen gobierno- supone algo más que gobernar una ciudad, gestionar las interdependencias entre áreas metropolitanas, así como entre instituciones sociales, científicas y empresariales para lograr el desarrollo de nuevos proyectos que conlleven mayor calidad de vida, mayor nivel de competitividad, y mayores niveles de productividad.

Esta idea se está abriendo paso desde que, en el año 2001, la Comisión Europea publicó el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, en la que se entiende el gobierno como un arte, como la más fructífera forma de gestionar, dirigir e impulsar la sociedad y el desarrollo económico. Un concepto que se extiende imparable por Europa y América, y que supone una nueva predisposición por parte de los gobernantes y una indudable novedad en la manera de gobernar los territorios.

A Sófocles se le atribuye la afirmación de que “las ciudades son la gente”; yo diría las personas que entre ellas hacen una construcción colectiva de instituciones, de actores económicos y sociales que interactúan, en interés de todos, de la ciudad. Todo ello es lo que la gobernanza señala como principal prioridad de los gobiernos democráticos -de las instituciones elegidas por los ciudadanos- a los que corresponde liderar la construcción conjunta del desarrollo humano.

Para ello, a la vez que para continuar en este progreso constante, en Valencia hemos creado el “Centro de Estrategias y Desarrollo”, CEyD, pionero en España y en Europa. Nuestro objetivo ha sido -y es- promover la gobernanza en la ciudad desarrollando proyectos, metodologías e instrumentos, que nos permitan repensar permanentemente la ciudad.

Estamos convencidos de que Valencia es un quehacer colectivo, desde la riqueza de cada iniciativa individual y de que éste es el buen camino para fortalecer nuestra capacidad de acción y alcanzar un mayor desarrollo económico y social.

Y esto es, precisamente, lo que estamos llevando a cabo con la puesta en marcha del CEyD. Un centro pensado para aglutinar y vertebrar las instituciones de la ciudad en un proyecto común; un proyecto que nos garantice mayores niveles de desarrollo y progreso y, que, además, nos posicione como una ciudad líder en la jerarquía de ciudades a nivel mundial.

Decía Gandhi que “la diferencia entre lo que hacemos y lo que somos capaces de hacer resolvería la mayor parte de nuestros problemas”. Un pensamiento que en Valencia hacemos nuestro para mejorar permanentemente nuestra capacidad de ser y hacer, para, de este modo, lograr que el resultado final de nuestras iniciativas responda a todo el potencial de nuestras capacidades, personas.

Se encuentran ustedes en una ciudad que, en la última década, ha experimentado un desarrollo económico, social y urbano sin precedentes; un desarrollo hacia la modernidad, la vanguardia y el progreso, asentado fundamentalmente en el quehacer de los ciudadanos, de los empresarios y de las instituciones.

Un desarrollo endógeno que puede explicarse, en buena medida, porque hemos sabido emplear instrumentos de gobernanza, incluso desde el año 1995, cuando todavía no podíamos conceptuar esta palabra.

Hace diez años nos dotamos de una estrategia compartida entre los principales actores económicos, sociales e institucionales el plan estratégico de Valencia, en el que definimos los principales criterios de actuación y proyectos para convertir Valencia en una ciudad verde, abierta al mar, con unos sectores económicos competitivos en la sociedad de la información, y con una mayor cohesión social.

Los logros conquistados, los buenos resultados nacidos de esta estrategia, han determinado una permanente revisión de nuestro plan de futuro, y el desarrollo de un importante proceso de difusión y participación para conseguir la máxima implicación y soporte de la ciudadanía.

Durante estos años ha arraigado en Valencia una cultura -una ilusión- ciudadana emprendedora y activa, que se caracteriza por un muy elevado nivel de satisfacción de pertenencia y estima a la ciudad. El 75% de los ciudadanos afirma que seguiría viviendo en Valencia aunque mejorase sus condiciones económicas en otro lugar.

Una segunda característica de esta voluntad emprendedora es el sentimiento de solidaridad y cooperación que nos ha permitido generar el más importante capital, el capital social.

Una manera de actuar que viene reflejada en el dato de que un 70 % de la población manifiesta haber recibido ayuda de otras personas cuando la ha necesitado.

Un tercer lugar lo ocupa una actitud de autoexigencia personal que ha llevado a los valencianos a manifestar su voluntad de continuar preparándose y formándose para afrontar los retos del futuro.

También la cultura emprendedora se caracteriza por una actitud tolerante y abierta de los valencianos hacia quienes no opinan como ellos y hacia las personas procedentes de terceros países.

Y por último, esta cultura se caracteriza por la ilusión y la confianza que los valencianos tienen en el futuro.

La posición abierta y comprometida del gobierno local con la ciudadanía ha sido clave en esta generación de ilusión y ambición de ciudad. Una ilusión y una ambición sustentadas también en el decidido esfuerzo inversor de su ayuntamiento, que se ha materializado en la extraordinaria mejora experimentada en los equipamientos e infraestructuras de los barrios de la ciudad.

Gracias al espíritu de anticipación que hemos venido desarrollando, ha sido posible que un gran evento mundial como la “America’s Cup” haya elegido a nuestra ciudad como sede de su 32 edición. Y ello porque Valencia hacía tiempo que ya estaba preparada, que se había puesto en marcha, y que avanzaba y disponía de un plan de futuro. Ahora, con la America’s Cup, afianzamos nuestro anterior trabajo y nos situamos en el mapa de las mejores ciudades.

Otra prueba de ello es la designación de nuestra ciudad como sede del “campeonato mundial de atletismo en pista cubierta” en el año 2008.

Con la America’s Cup queremos mostrar la capacidad de gestión de Valencia ante los grandes eventos y, sobre todo, que la ciudadanía considere este magno acontecimiento como una gran oportunidad para la transformación y el futuro de la ciudad -porque nuestra estrategia tiene un horizonte de 2007 a 2015-, que lo haga suyo y fortalezca su capacidad de emprender, de actuar, y de ser solidaria. Queremos, en definitiva, que la America’s Cup sea una nueva oportunidad para continuar desarrollando la gobernanza democrática.

Les reitero mi bienvenida a Valencia. Les deseo la más fructífera y agradable de las estancias, y les agradezco el esfuerzo realizado para estar con nosotros estos dos días.

Deseo sinceramente que el trabajo que se realice en el seno de esta conferencia sea del máximo provecho en sus lugares y regiones de origen, y les pido, encarecidamente, que este

foro de debate y de reflexión con todos aquellos que, como nosotros, quieren un modelo de buen gobierno, tenga su continuidad en sucesivas ediciones, en beneficio de nuestros conciudadanos y de la humanidad.

Muchas gracias.

Capítulo I. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo y la gobernanza democrática



Globalización y reforma del Estado

D. Joan Prats Català

Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG)

1. La globalización y los cambios en la estructura y el rol del Estado

En 1980 el comercio mundial representaba el 12% del PIB mundial. En el 2003 alcanzó el 30%. Durante este tiempo el PIB mundial creció a una media anual del 3% mientras que el comercio lo hizo al 6%. El comercio de servicios es el que más ha crecido, pero las empresas industriales ya están exportando el 32% de su producción y las relacionadas con las Tics exportan algo más del 42%. En todo caso la participación de los países en el comercio mundial está muy concentrada: Estados Unidos (14'5%), Japón (5'8%), China (5'5%) y la Unión Europea (24'5%) concentran más de la mitad del comercio mundial. Todo ello sin olvidar las barreras arancelarias y técnicas que los países desarrollados siguen oponiendo a la exportación de productos agrícolas, textiles y a los servicios intensivos en mano de obra que son los que ofrecen ventajas competitivas para los países en desarrollo. Y sin dejar de lado las escarniosas subvenciones a las exportaciones agrarias de los países desarrollados.

La inversión extranjera directa desde 1980 viene creciendo a una tasa media anual del 7% impulsada principalmente por más de 60.000 empresas multinacionales que representan ya el 66% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios y el 10% de las ventas nacionales mundiales. Estas multinacionales, a través de sus más de 500.000 empresas filiales establecidas fuera del país sede, ya venden localmente más del doble de lo que exportan.

La globalización está alcanzando también aunque mucho más limitadamente a la fuerza de trabajo: entre 1980 y 2002 se ha casi triplicado el número de emigrantes como porcentaje de la población mundial pasando de 60 a 180 millones de personas.

Entre 1981 y 2001 el PIB per cápita de los países en desarrollo creció un promedio del 30%. Pero el cuadro general del crecimiento es mucho más mixto dadas las grandes disparidades regionales: el crecimiento sería mucho menor si no se registraran los grandes avances de China e India; África Subsahariana no ha crecido; Europa del Este y Asia Central han declinado y el crecimiento registrado en América Latina, el Norte de África y Oriente Medio ha sido en general insignificante. Los países que menos han crecido son por lo general los que ya eran los más pobres en 1980.

Esto explica que la desigualdad entre países haya aumentado considerablemente: en 1980 el decil de países más ricos tenía un ingreso per cápita 16 veces mayor que el de los países de los tres deciles más pobres, lo que significaba una brecha de 19.000 US\$ (precios paridad de compra de 2002). En 2002 esta relación se había elevado a 22'5 veces más y la brecha a 26.500 US\$. Estos datos resultan algo menos desalentadores si en lugar de promediar países promediamos la población mundial. Con todo en un mundo que se quiere cada vez más interdependiente y global las desigualdades resultan cada vez más inquietantes: ajustado por población, el 40 por ciento de los países más pobres recibe sobre un 10% del producto mundial mientras que el 20% de los países más ricos reciben más del 60%; el 5% más rico de la población mundial recibe una renta per cápita que es 32 veces la percibida por el 10% más pobre.

La pobreza extrema se ha reducido considerablemente en los países en desarrollo tanto a nivel relativo como, por primera vez en su historia, a nivel absoluto: entre 1981 y 2001 la gente viviendo con menos de 1 US\$ al día pasó del 39'5% al 21'3% de la población y de 1'5 billones en 1981 a 1'1 billones en 2001. Gran parte de este progreso se concentró en Asia y especialmente en China donde el PIB se ha quintuplicado desde 1981 y el número de pobres reducido en unos 400 millones. En cambio, en África subsahariana la pobreza extrema creció del 42 al 47%. En el Este de Europa y Asia Central la pobreza extrema pasó de ser casi inexistente a afectar al 6% de la población (y el número de ésta viviendo con menos de 2 US\$ diarios pasó del 2 al 24%). En América Latina las tasas de pobreza se elevaron en los 80 y retrocedieron en los 90 acabando esta década en los niveles de 1981. Se estima que América Latina sólo podrá alcanzar hacia 2030 los objetivos del milenio fijados para 2015. En el Norte de África y Oriente Medio las tasas de pobreza cayeron a la mitad durante los 80 pero volvieron a crecer durante los 90.

Los indicadores de salud y educación muestran avances en todos los países en desarrollo con la gravísima excepción de la expectativa de vida en África donde dejó de crecer a fines de los 80 y en 2002 había pasado de 50 a 46 años.

Los países en desarrollo experimentan serios problemas ambientales que incluyen la contaminación del aire y el agua, el deterioro de los suelos y los recursos hídricos, las emisiones de gases de efecto invernadero, los bancos de pesca en declive, la destrucción de bosques o la pérdida de biodiversidad. Se estima que sólo la contaminación del aire causa unos dos millones de muertes al año. El incremento en el consumo de energía se estima hoy entre un 2'8 y un 3% anual muy lejos del 1'8 estimado hace muy pocos años por la Agencia Internacional de la Energía.

La población mundial se estima que crecerá de 6'1 billones en 2001 a 7'1 en 2015 y a 8 en 2030. Casi todo este crecimiento se dará en los países en desarrollo y casi todo él en ciudades. Se estima que para 2015 las cuatro quintas partes de las ciudades con más de 5 millones de habitantes estarán en países en desarrollo. La participación en la población

mundial de los países en desarrollo pasará del 84'5% actual al 87'4%. Estamos lejos de las bombas demográficas pronosticadas por algunos en los 70. El desafío mayor radica en la creación en los países en desarrollo de los empleos necesarios para ocupar su fuerza de trabajo en expansión. Aún considerando la válvula migratoria, si no se crean en torno a 35-40 millones de empleo neto por año, la combinación de altas tasas de desempleo, salarios más bajos y desafección creciente de los jóvenes va a plantear serias amenazas.

Durante los 90, 46 países se vieron envueltos en conflictos principalmente civiles. Entre ellos estaban 17 de los 33 países más pobres del mundo. La tendencia que se observa durante las dos últimas décadas es a un incremento de los conflictos en los países en desarrollo conjuntamente considerados aunque combinada con una disminución de los mismos cuando se convierten en países de renta media. Los conflictos son entre muchas cosas expresión y causa de estados en riesgo o fracasados que tienden a ser – quizás con algunos paraísos fiscales- nodos estratégicos de los tráficos globales ilegales...¹

Entendemos por globalización el 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 tráficos ilegales, las actividades criminales, el terrorismo, el dinero negro, las pandemias, la lluvia ácida o el CO2... conforman un tejido cada vez más denso, fluido y muy desigual 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, tecnológicos 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 sociales y 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, las regulaciones globales son el producto de un conglomerado diverso (de estados, organismos multilaterales, empresas transnacionales y, ocasionalmente, ONGs de ámbito global) altamente desigual y que, como tal conglomerado, no responde ante los pueblos. Este origina una tensión inevitable entre, por un lado, los muy imperfectos mecanismos de gobernanza global y,

1 *Una exposición actual y bastante completa de estos temas puede verse en J.D. Wolfensohn y F. Bourguignon, "Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead". Banco Mundial, noviembre 2004.*

por otro, las instituciones democráticas que hoy por hoy se encuentran confinadas a los límites de los estados.

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 circunscritas y autodeterminadas dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático, ya no existen más como ideal creíble. Como ha señalado Habermas², 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 algunos procesos interrelacionados producidos por la globalización que están en la base de las transformaciones de los roles y estructuras de los estados, la política y la gestión pública de nuestro tiempo:

- (1) El primero acontece en el interior del estado y se expresa en el fenómeno universalizado de la devolución o descentralización. La descentralización es uno de los procesos que más destacadamente acompañan a la globalización. 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 responden o acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del estado nación o plurinacional y a nivel global.
- (2) El segundo se refiere a la globalización de las regulaciones económicas y en menor medida, sociales y culturales, 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. Muchas de estas normas enmarcan después, cuando no determinan directamente, muchas de las regulaciones económicas que “cantarán” los Parlamentos nacionales. Estas regulaciones globales resultan de un proceso deliberativo plasmado en acuerdos entre actores colectivos, los cuales no pueden tener la legitimidad procedente de una sociedad civil constituida democráticamente. El déficit democrático de las regulaciones transnacionales brinda la oportunidad de que las organizaciones no gubernamentales se vayan filtrando en

2 Habermas, *Jungen* (2004), *Tiempo de Transiciones*, Editorial Trotta.

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. En muchos estados en desarrollo, la globalización y la democratización combinados ahogan el viejo proyecto de uniformización nacional y obligan a reconocer derechos constitucionales a las comunidades, pueblos o naciones originarias.
- (4) La globalización precede pero se apoya y se acelera con la revolución tecnológica representada por las TICs. Éstas transforman la estructura de oportunidades para el conjunto de los actores políticos, administrativos, empresariales, sociales, culturales. No sólo multiplican las posibilidades de interacción. También amplían la base territorial de las redes y de sus interacciones. Abaratan el coste del acceso al conocimiento, permiten formas innovadoras de fertilización cruzada entre el conocimiento académico y los conocimientos expertos y tácitos. En el plano democrático abren posibilidades antes impensables de información y participación ciudadana. En el ámbito de la gestión pública no sólo permiten avanzar la eficiencia de la gestión sino también su transparencia y responsabilización. Las TICs por si solas no transforman los roles, la estructura y las funciones de la Administración Pública pero, en un sistema democrático, abren importantes posibilidades para que los agentes transformadores impulsen genuinas reformas.
- (5) La globalización transforma los “intereses generales”, fundamento último de los Estados y de sus Administraciones en un triple sentido: (1) Por un lado los “intereses generales nacionales” dependen cada vez más de la posición que los Estados son capaces de alcanzar en un sistema internacional muy asimétrico. (2) Por otro, emergen los llamados “bienes o intereses públicos globales” (paz, seguridad, medioambiente, institucionalidad de los mercados supranacionales, prevención de la salud frente a pandemias, etc.) de cuya satisfacción depende el bienestar nacional pero que resultan imposibles de satisfacer sin la cooperación internacional. Y (3) finalmente, en las condiciones de complejidad, diversidad, interdependencia y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser el monopolio de los poderes públicos. Éstos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y

legítima cuando consiguen que la decisión y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Como exponemos más adelante, saber crear las condiciones para que se den positivamente estas interacciones constituye la clave del buen gobierno de nuestro tiempo, es decir, de la gobernanza.

(6) La globalización transforma también la política. Se registra una paradoja aparente: ahora, cuando la democracia se expande más que nunca, el déficit democrático y el descrédito de la política son mayores que nunca. La explicación no es tan difícil: estamos abordando los desafíos planteados por la globalización no sólo con las ideas sino con las instituciones, las capacidades y las prácticas de la política democrática de los estados nacionales. Diversos procesos confluyen en la crisis y cambio que está viviendo la política:

- ♦ La política se redescubre y revaloriza al descubrirse los límites de la tecnocracia: la ciencia y sus expertos no poseen conocimiento ni suficiente ni indiscutible frente a las grandes cuestiones públicas; sabemos más que nunca y somos más conscientes que nunca de los límites de nuestro saber; las decisiones públicas ya no se legitiman sólo en la técnica; en el proceso decisorio es necesario alumbrar los intereses y las valoraciones en conflicto, saber instrumentar el consenso y, en su defecto, decidir evitando el desgarramiento social que puede acabar haciendo inviable la decisión.
- ♦ Pero la política entra en descrédito porque la inadecuación de las instituciones políticas y administrativas a las nuevas realidades crea un marco de incentivos a veces hasta perversos de los que se deriva no sólo la corrupción político-empresarial sino, lo que es peor, la generación de mala política. Por ejemplo, el dato de que los capitales y la tecnología necesarios para las grandes obras y servicios públicos se encuentren cada vez más concentrados en empresas privadas transnacionales sitúa a las Administraciones titulares de los intereses generales en una posición muchas veces de “principal” impotente ante un “agente” superpoderoso que puede de hecho acabar controlando todo el ciclo regulador.
- ♦ Los partidos políticos, que van a seguir siendo instituciones-clave de la vida democrática, se hallan demasiado circunscritos al juego electoral nacional, son poco relevantes frente a los desafíos de la gobernabilidad global y, además, pierden el monopolio de la praxis política. Por un lado, registramos niveles importantes de desinterés político, pero, por otro, un número creciente de ciudadanos sienten que deben invertir en la “polis” porque se encuentra en riesgo y porque para muchos el accionar cívico y político es inseparable de una concepción renovada de la libertad: la ciudadanía activa se dispara y la concepción neorepublicana de la democracia gana fuerza y atractivo; el mapa de actores políticos se amplía y

complejiza, los medios de comunicación, acompañados y transformados por la internet, ganan una importancia creciente en tanto que actores y arenas del proceso político.

- ♦ La política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel) y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. Esto requiere grandes capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, prevención y gestión de conflictos, de comunicación, de creación de equipos y redes, etc., fuertemente acompañadas de capacidades de análisis político. Las organizaciones de los partidos políticos cada vez controlan menos el entorno y tienen que adaptarse más a él, por eso tienen que abrirse, hacerse menos jerárquicas, más planas, más capaces de aprender, más conectadas con las organizaciones sociales, más responsables...
- (7) La gestión pública también se transforma con la globalización. Ya no basta con que las Administraciones Públicas, como organizaciones, actúen legal, objetiva, eficaz y eficientemente. Diversos procesos confluyen y están transformando decididamente la gestión pública:
- ♦ En primer lugar, la discrecionalidad pasa a impregnar casi todo el actuar administrativo. La complejidad y dinamicidad impiden que la ley y los reglamentos puedan programar el actuar administrativo. El Derecho tiene que reconocer espacios crecientes de discrecionalidad en el actuar administrativo. Los controles tradicionales de la discrecionalidad resultan muy inadecuados; los nuevos controles de gestión por resultados no acaban de implantarse y también tienen sus límites; este contexto dispara las posibilidades de corrupción y no garantiza la buena gestión; como estos procesos coinciden con los de expansión de la democratización, las demandas por nuevos arreglos institucionales que aseguren la transparencia, el control y la responsabilidad de los políticos y gestores se dispara.
 - ♦ En segundo lugar, la gestión pública se hace crecientemente interorganizacional y esto plantea competencias renovadas en la dirección pública profesional. Como ya señalara Metcalf advirtiendo un extravío inicial de la Nueva Gestión Pública, la alta gestión pública es hoy esencialmente interorganizacional y esto hace obsoletos la mayoría de los programas de formación en dirección pública. Las competencias de los directivos públicos cubren hoy dosis importantes de emprendizaje, descubrimiento de oportunidades para la mejor realización de intereses generales, innovación, creación de equipos, liderazgo del cambio, creación de tecnologías y metodologías que favorezcan la interacción organizacional, información y comunicación pública, etc.

- ♦ La gestión pública se diversifica y complejiza: (1) Por un lado las funciones administrativas se diversifican (formulación y aplicación de regulaciones, formulación de políticas y programas, servicios de prevención, prestación directa de servicios, gestión del conocimiento...) resultando imposibles de reconducir a un solo diseño organizativo y funcional que sea prototipo de buena gestión (como fue la pretensión del paradigma burocrático). Las organizaciones administrativas se diversifican en su diseño estructural, en sus tecnologías, metodologías y competencias de su personal. Ya no son reductibles ni a un solo modelo de buena gestión ni a un solo régimen jurídico-administrativo. (2) Por otro lado, la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la prevención de la salud, ni la gestión de la política inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, ni la calidad de la educación pública ni un largo etc. son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo departamento. Todas las grandes políticas públicas se han hecho transversales dentro de cada Administración y esto exige una capacidad de gestión pública transversal que ha de superar la departamentalización y el exceso en las líneas jerárquicas.
- ♦ La gestión pública es cada vez más gestión del conocimiento. Pero de pronto los políticos y gestores descubren que el conocimiento es de naturaleza plural, que se halla disperso entre diversos actores y que es limitado, es decir, abre zonas importantes de incertidumbre y hasta de contradicciones. Captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones y su correcta implementación obligan a ir mucho más allá de los informes técnicos y la participación ciudadana tradicionales. La construcción de relaciones de interacción, de redes, es fuente y se apoya a la vez en una concepción renovada de los sistemas de información y conocimiento así como de las competencias requeridas para la buena gestión pública.

Todo lo anterior no significa en absoluto desconocer la importancia central que los estados van a seguir desempeñando en la gobernabilidad de nuestro tiempo. El estado va a seguir siendo la arena política y el recurso indispensable y más potente de que hoy disponemos para gobernar positivamente las transformaciones antes indicadas. Aunque los estados 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: como ha señalado Dirk Messner³, 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

3 Maggi, Claudio / Dirk Messner (Coord.) (2002): *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana*, Nueva Sociedad, Caracas 2002, S. 35-68

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 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 no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero está cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente el estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora apareciendo como el “hub” de actividades que conectan distintos actores en los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas...”⁴ (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001), *World Public Sector Report. Globalization and the State*).*

4 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001), *World Public Sector Report. Globalization and the State*, Nueva York, Naciones Unidas, p. 27.

2. Globalización y Reforma del Estado en América Latina

No ha querido entenderse la observación magistral de Douglas North de que “el futuro está vinculado al pasado por las instituciones informales de cada sociedad”. La informalidad es la característica más sobresaliente para el entendimiento de las sociedades latinoamericanas. Tan importante y vivida como poco investigada.

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 desarticulaban o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y contruyeron 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 idiosincráticos, 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).⁵

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

5 Wiarda, H.J., “Historical Determinants of the Latin American State”, en Vellinga, M. (compilador), *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, 1998.

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).⁶

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. Aunque las políticas formuladas han mejorado, la informalidad institucional ha bloqueado su correcta implementación en muchos casos generándose así la paradójica situación de políticas más o menos correctas que no son capaces de conseguir los resultados propuestos. La debilidad de los estados para formular y sobre todo para implementar políticas públicas de desarrollo tiene hondas raíces institucionales y sociales.

Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de las economías latinoamericanas 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

6 Schmitter, Ph.C., *Interests Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971.

Schneider, B.R., *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburg, Pittsburg University Press, 1991.

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 la fase de 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 restablezca 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 las todavía incipientes y problemáticas democracias latinoamericanas.

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. 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. 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 pie 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.

Los estados más avanzados han enfrentado la globalización no sólo disciplinando y liberalizando sus economías y formulando renovadas políticas públicas sino también fortaleciendo sus instituciones y capacidades de gobierno. En América Latina no ha sido siempre así. El caso más negativo y sobresaliente ha sido Argentina que culminó en la crisis económica y política del 2002. Aquí no sólo se trata de defectos de implementación achacables al sistema político-institucional sino también de reformas y ajustes fiscales pobremente diseñados, acompañadas de políticas macroeconómicas incompetentes y de un estado institucionalmente débil. Todo ello en claro “partenariado” con el Fondo Monetario Internacional.

La crisis argentina llama la atención sobre la necesidad de instituciones y organizaciones estatales fuertes y competentes. Esto significa un régimen político legítimo para los ciudadanos, respeto del Derecho, aparatos administrativos competentes fiscal y administrativamente. Sin estados capaces de garantizar los intereses colectivos y los derechos de ciudadanía no habrán mercados ni cooperaciones internacionales que provean el necesario desarrollo.⁷

3. Transformaciones en América Latina

3.1. El contexto general: el Consenso de Washington

Durante los 90 América Latina quedó cubierta por la larga sombra del Consenso de Washington y su hijuela para la reforma del sector público: la nueva gestión pública. Fue un tiempo en que los Salinas de Gortari, los Menems, los Sánchez de Lozada, los Carlos Andrés Pérez y tantos otros de menos nombre abren las puertas a los aires reformistas de Nueva Zelanda y El Reino Unido, a la “reinención del gobierno” norteamericano y a todos los predicadores de la buena nueva empaquetada en los préstamos contratados con los Bancos multilaterales para financiar reformas del sector público. Es el tiempo en que la Asamblea de las Naciones Unidas y los parlamentarios argentinos del menenismo abren sus puertas a la Sra. Ruth Richardson, gran impulsadora de la peor versión conocida de la nueva gestión pública. Se presta gran atención a consultores armados sólo de racionalidades instrumentales, que no saben nada de la historia de los países de la región, que muchas veces no conocen ni su lengua, que no saben ni quieren saber nada de política (“yo no soy

7 L.C. Bresser-Pereira, *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press, 2004, pág. 86-87.

político, sólo técnico”, suelen decir; “lo que yo recomiendo se hará si hay voluntad política” suelen concluir quedándose tan tranquilos poco antes de regresar a Washington).

La agenda neoliberal tuvo en América Latina su traducción específica en el llamado Consenso de Washington. Los 80 habían sido la década perdida. ¿Qué hacer? En noviembre de 1989 el Instituto de Economía del Desarrollo convocó en Washington una conferencia sobre “El Ajuste en América Latina: ¿Cuánto ha sucedido?”, en la que se pretendía establecer el estado del arte tanto de las políticas de ajuste como de las actitudes nacionales en relación a las reformas implicadas. John Williamson intentó un sumario de las coincidencias entre los presentes en la reunión que pronto devino un auténtico manifiesto para la reforma económica conocido como “el Consenso de Washington”. Vale la pena recordarlo.

Sumario del Consenso de Washington

- ♦ **Disciplina fiscal.** Los déficits presupuestarios deben ser suficientemente pequeños para poder financiarse sin recurrir a la inflación.
- ♦ **Prioridades del gasto público.** El gasto público debería redireccionarse desde las áreas políticamente sensibles -que reciben más recursos de lo que su retorno puede justificar, tales como administración, defensa, subsidios indiscriminados, y elefantes blancos- hacia campos desconsiderados y con gran retorno económico y potencial de mejora de la distribución de la renta tales como salud y educación primaria e infraestructuras.
- ♦ **Reforma fiscal.** La reforma fiscal exige ampliar la base fiscal y acortar las tasas impositivas marginales con la intención de mejorar los incentivos y la equidad horizontal sin disminuir la progresividad real. Mejorar la administración tributaria (incluida la tributación de los intereses de los activos situados en el extranjero) es un aspecto importante para ampliar la base tributaria en el contexto latinoamericano.
- ♦ **Liberalización financiera.** Aunque el objetivo último es que el mercado determine la tasa de interés, como en condiciones de extrema y crónica falta de confianza estas tasas pueden ser tan altas que produzcan la insolvencia de las empresas y los gobiernos, el objetivo intermedio sensato es la abolición de las tasas de interés preferencial para los prestatarios privilegiados y el logro de una tasa de interés real moderadamente positiva.
- ♦ **Tasas de cambio.** Los países necesitan una tasa de cambio (al menos para las transacciones comerciales) fijada a un nivel suficientemente competitivo para inducir un crecimiento rápido de las exportaciones no tradicionales y

gestionado de forma tal que se asegure a los exportadores que su competitividad se mantendrá en el tiempo.

- ♦ **Liberalización comercial.** Las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente reemplazadas por tarifas arancelarias que deberían irse progresivamente reduciendo hasta situarse en torno al 10 por ciento (o al 20 como máximo).
- ♦ **Inversión extranjera directa.** Deben abolirse las barreras a la entrada de las empresas extranjeras; debe permitirse que éstas compitan con las nacionales en iguales términos.
- ♦ **Privatización.** Las empresas del estado deben privatizarse.
- ♦ **Desregulación.** Los gobiernos deben abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o restringen la competencia, así como asegurar que las regulaciones existentes están justificadas por criterios tales como la salud, seguridad, protección ambiental o la supervisión prudencial de las instituciones financieras.
- ♦ **Derechos de propiedad.** El sistema legal debería proveer derechos de propiedad seguros y sin costes excesivos y debería hacer accesibles tales derechos al sector informal.

El Consenso de Washington ha sido sometido a una fuerte revisión crítica. La más usual se ha centrado en sus contenidos o propuestas de reforma económica. Algunos han criticado las medidas en sí, otros por no ser suficientes o haberse interpretado o aplicado inapropiadamente. Las críticas han tendido a confundirse, además, con la constatación de que la aplicación práctica del recetario no ha producido los efectos económicos y sociales pretendidos, constituye un gran fracaso en conjunto y en algunos casos ha producido estropicios sociales.

Entre las críticas resulta significativa la autocrítica arrogante del propio John Williamson (2001)⁸, el cual, tras recordar el decálogo (¿por qué tanto empeño en hablar como Dios?) reconoce que las consecuencias “han sido frustrantes, por decir lo menos, en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza”. Pero el fracaso para él no procede de las políticas recomendadas sino: (1) de que algunos países las adoptaron como una ideología (repárese que esta responsabilidad la atribuye el autor, no al Fondo Monetario Internacional, sino a los países, como si éstos hubieran sido los decisores últimos); (2) de que hubo crisis muy duras, como la mejicana o la argentina, y no se dispuso de “una serie de previsiones acerca de cómo las crisis pueden ser evitadas”, y (3) de que las reformas

8 <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm>

propuestas despreciaron alguna reforma imprescindible como la del mercado de trabajo y dejaron de considerar otras como la generación de una institucionalidad que asegurara que los superávits de los buenos tiempos sirvieran para compensar los déficits de los malos. El autor acaba recomendando el fortalecimiento de las instituciones como tema a considerar en la que llama “segunda generación de reformas”. Conviene advertir, desde este momento, que lo que este autor entiende por instituciones no tiene nada que ver con lo que aquí defendemos. De hecho, si este autor hubiera entendido el concepto de institucionalidad política y su relación con las políticas públicas no hubiera podido defender el decálogo sin considerar las condiciones institucionales requeridas para su efectiva implementación.

John Williamson no está solo. Otros “decalogadores” siguen el mismo camino. Para ellos el problema es que hay que completar las reformas del Consenso de Washington con las políticas de segunda generación. Ahí cargan de nuevo sus maletas con otras soluciones –también formuladas en decálogo claro- en busca de los problemas que ellos en parte provocaron. Nancy Birdsall y Augusto de la Torre⁹, conmemorando los diez años del Consenso de Washington y para superar sus insuficiencias, han presentado uno (disciplina fiscal basada en reglas; reglas que aseguren que el ahorro en los buenos tiempos se aplicará a gasto en los malos, mitigando así las consecuencias de la volatilidad; redes sociales que se disparen automáticamente; escuelas para los pobres; gravar tributariamente a los ricos y gastar más en el resto; dar oportunidades a los pequeños negocios; proteger los derechos de los trabajadores; enfrentar abiertamente la discriminación; reformar los mercados de tierra; servicios públicos orientados a los consumidores). Los autores hasta se permiten la audacia de adicionar un mandamiento “nuevo”: “reducir el proteccionismo de los países ricos”. Si se hace todo ello se prometen el pío objetivo general de mejorar la equidad sin reducir el crecimiento. Pero ni una palabra acerca de la institucionalidad política ni de las capacidades administrativas necesaria para adoptar éstos u otros mejores mix de políticas.

Recientemente Carlos Santiso¹⁰ ha revisado la literatura crítica del Consenso de Washington, subrayando su diversidad y el reconocimiento creciente de la necesidad de considerar la “economía política de las reformas económicas”, en otras palabras, la viabilidad política de dichas reformas o las reformas políticas necesarias para la misma. La política importa, parece seguirse descubriendo. Pero aquí nuestra ciencia reina de la economía está desnuda. ¿Qué hacer si resulta que las instituciones importan y que no pueden reformarse sino a través de la política, esa acción humana tan poco científica y de la que casi nada sabemos especialmente los economistas? El viejo North¹¹ ya indicó

9 N.Birdsall y A.de la Torre (2001), *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America. Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin America Societies sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.*

10 Santiso, Carlos (2004), *The Contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets*, *Review of International Political Economy*, octubre 2004, 827-843

11 North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

en su tiempo que una teoría económica que no fuera capaz de comprender los procesos políticos sólo era un saber parcialmente válido para fundamentar políticas de desarrollo. Pero North es al fin y al cabo un historiador cuyos métodos no pueden compararse con los refinados modelos econométricos desplegados por la economía neoclásica, poco importa si resultan abstrusos, ahistóricos y asociales, sin tiempo ni lugar, o que expresen una visión reduccionista e ignorante del proceso político. Cuando reconocemos que para establecer políticas de desarrollo es necesario conocer las estructuras sociales, políticas y culturales de un país específico, resulta que hay que ir al país no a colocar decálogos sino a aprender y ayudar el proceso nacional de aprendizaje que es el desarrollo.

La clave para evaluar el Consenso de Washington y para entender el desempeño de sus políticas u otras que en el futuro quieran emprenderse está en reconocer la importancia de las instituciones políticas y las capacidades administrativas efectivamente vigentes. De hecho, las instituciones políticas –las formales y las informales- son como la “fábrica social” productora de las políticas. Las instituciones en absoluto son políticamente neutras, es decir, capaces de procesar cualquier tipo de políticas. Contrariamente y especialmente en sociedades altamente desiguales, el particular equilibrio distributivo que las instituciones políticas expresan determina el ámbito y alcance de políticas públicas que son capaces de producir e implementar.

No podemos seguir creyendo que las políticas económicas son recomendadas desde la única lógica de la experticia técnica y realizadas por unos políticos benevolente, omniscientes y omnipotentes como sucede cuando adoptamos una visión normativa de la política económica y achacamos sus problemas de implementación a la famosa “falta de capacidad técnica –que se suple con un puñado de consultores- o de voluntad política –que es la responsabilidad nacional-”. Por el contrario, cuando reconocemos que toda propuesta de reforma es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios formulación e implementación, incluido la opción por un tipo y otro de agencia administrativa y de su forma de organización) podemos aproximarnos más y mejor a la realidad. Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas al menos parcialmente por los participantes a medida que el juego avanza. Cada participante tratará de manipular el movimiento subsiguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses. Si se adopta esta sencilla perspectiva las instituciones pasan a cobrar un rol determinante para el entendimiento de la formulación y aplicación de las políticas.

Como ha señalado Dixit¹², desde esta perspectiva visionamos cada acto de política no como una elección hecha para maximizar una función socialmente deseable sino como un episodio o jugada dentro de la serie de reglas e instituciones existentes pero que permiten

12 Dixit, A.K., 1996, *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, p.30-31

cierto margen de libertad para realizar movimientos estratégicos que son capaces de afectar o alterar las futuras reglas e instituciones. Desde esta misma perspectiva las constituciones y leyes en general tampoco son vistas como textos sagrados escritos bajo condiciones ex ante ideales y de ausencia de conflicto, merecedoras de consenso unánime y proveedores del conjunto de reglas necesarias para la anticipación de los futuros actos de política. Constituciones y leyes se consideran como contratos incompletos que regulan un mundo cambiante y complejo y que contienen algunas previsiones sobre los procedimientos con el que trataremos contingencias imprevistas y que se hallen sujetos a enmiendas explícitas y a cambios implícitos producidos por actos de política.

Los supuestos fundadores del Consenso de Washington habían seguido fieles al racionalismo instrumental que acompañó la teoría y práctica del desarrollo desde sus inicios. Se trataba de empaquetar conforme a la mejor teoría económica prevaleciente en el momento un mix de políticas de pretendido valor universal implantables urbi et orbe por autoridades dotadas de la suficiente voluntad política, gracias a la represión si fuera necesario, y de la suficiente ciencia, gracias a los consultores internacionales “golondrinos” aportados por las agencias de desarrollo. Otra vez la fe ciega en la ciencia, unida a la idea de progreso a la occidental como valor universal y a la falta de conciencia de los límites propios y de la acción colectiva en cada país iban a producir resultados calamitosos.

Algunos estudiosos observan irónicamente que de haberse seguido el catecismo Washington ni Alemania ni los propios Estados Unidos hubieran podido industrializarse jamás. Lo más llamativo con todo es la fuerza y porfía con que tales políticas trataron de imponerse por las instituciones financieras internacionales sobre todo cuando se las contrasta con la tolerancia y permisividad con que vieron su aplicación práctica en el proceso político especialmente latinoamericano. Las consecuencias han sido por lo general dramáticas. A la vieja cuestión social, desgarradora desde siempre en América Latina, se añadió lo que Louis Emmerich ha llamado “la nueva cuestión social”. Toda una región ha sido puesta en riesgo de fragmentación y conflicto.

Como casi siempre sucede, entre los más victimados se encuentran quienes siguieron más ciegamente la doctrina, es decir, pensaron menos por su propia cuenta. El caso de los países de la ex Unión Soviética resulta tan lacerante como grotesco. El PIB de la antigua Unión Soviética se redujo en un tercio y su fragmentación, conflictividad y desigualdades sociales ya emulan las peores de las nuestras. A diferencia de América Latina, en la Europa del Este y la antigua Unión Soviética no faltaba conciencia de la importancia de las instituciones y la legalidad para la generación y asentamiento de una economía capitalista de mercado. Había plena conciencia de que el estado de derecho no sólo exigía reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos, sino que éstos sólo podían afirmarse sostenidamente en la institucionalidad del estado de derecho para la economía. Sin embargo, todo este clima se diluyó en cuanto las reformas se pusieron en marcha. Prevalció el cálculo de los beneficios políticos derivables a corto plazo de las terapias de choque y de los bing

bangs económicos. Resultó pasado de moda invocar –como seguían haciendo académicas tan destacadas como Douglas North o Mancur Olson- que sin reformas institucionales las privatizaciones y las liberalizaciones traerían invitados inesperados quizás horribles y que los equilibrios macroeconómicos estarían siempre en precario. Prevalció la opinión de jóvenes académicos, nuevos políticos reformistas y funcionarios de las instituciones financieras internacionales, según la cual la reforma institucional correspondía a la segunda fase reformista. Lipton y Sachs, Fisher y Gelb, Blanchard, Froot y Sachs produjeron algunos de los posicionamientos más influyentes de su tiempo: en todos ellos se desenfatizaba la reforma institucional. La tesis de la secuenciación de las reformas con la postergación de la reforma institucional para cuando las terapias de choque ya hubieran producido actores y coaliciones capaces de implantarlas se oficializó en el Informe de Desarrollo del Banco Mundial para 1996 “Del Plan al Mercado”. La verdad es que el único cambio institucional exitoso fue el desmonte del viejo régimen. Por lo que se refiere al nuevo la Federación Rusa se ha quedado sin plan y sin mercado y los actores emergidos sin constricciones institucionales han creado poderosas coaliciones que hoy se amparan en una institucionalidad informal corrupta que impide la emergencia de las instituciones de la democracia y el mercado. Todo un record.

Los mediocres resultados económicos obtenidos y los estropicios sociales causados por esta aproximación contrastan dramáticamente con los resultados más positivos de los países que creyeron que no existía solución preestablecida e iniciaron su propio camino de aprendizaje. En primer lugar, merecen destacarse los países del Sudeste Asiático, donde el factor institucional resulta sólidamente explicativo tanto de su desarrollo como de la crisis financiera vivida y de las salidas a la misma. La clave del éxito de estos países no se encuentra tanto en la combinación de políticas que aplicaron sino en la capacidad institucional de sus estados para formular e implementar coherente y sostenidamente en el tiempo tales políticas, zafándose de las presiones capturadoras y patrimonializadoras de potentes grupos de interés. La autonomía y la capacidad del estado -asegurada por una burocracia legal de tipo weberiano- fue una de las claves del éxito no sólo económico sino también social de estos países.

El caso que muestra mayor desviación de los supuestos del consenso de Washington ha sido precisamente el más exitoso hasta hoy: la transición de China -aún en proceso- desde una economía estatista a una economía de mercado, bajo la conducción de un partido comunista que ha inscrito en la última reforma constitucional de abril de 1999 la economía de mercado y el estado de derecho para la economía como pilares y valores fundamentales orientadores del nuevo orden institucional. El éxito innegable de China que, de mantener las tasas actuales de crecimiento, podría convertirse en veinte años en la primera economía del mundo, contrasta con el fracaso de la reforma rusa que arrastra graves riesgos para la gobernabilidad mundial, y plantea cuestiones interesantísimas sobre el rol del estado en la construcción de los mercados. La clave explicativa del éxito parece estar en que los reformistas chinos siempre acompañaron las reformas económicas con

reformas institucionales capaces de generar un sistema de derechos de propiedad no muy sofisticado pero eficaz, claramente reductor de costes de transacción y evolutivo hacia formas institucionales crecientemente sofisticadas.

El Consenso de Washington ha muerto. Pero los “decalagadores” siguen vivos con muchas ganas de pontificar y pocas de vivir las realidades sobre las que pontifican. Afortunadamente los nuevos actores emergentes en toda la región no les prestan mucha atención. Saben que mantener la prudencia macroeconómica y fiscal es necesario, pero también que el cómo producir crecimiento con equidad no se puede encontrar en recetas importadas. Tienen que buscar en su propia realidad, incluido el contexto internacional, vigorizar sus propias fuerzas y encontrar sus propios caminos. Comprenden lo que señaló el Premio Nobel Gao Xingjian “hay que vivir sin “ismos” porque en la búsqueda de la verdad vale más seguir el propio camino que la ruta tortuosa marcada por otros”.

3.2. ¿Esfuerzos sin premio? Reformas administrativas e indicadores de desarrollo institucional

América Latina tiene una larga historia de reformas administrativas. Hasta los 90 esas reformas se inspiraron en la racionalidad burocrática. Su punto de partida eran situaciones nacionales muy diversas entre sí dado que aunque compartían ciertos rasgos comunes lo hacían en proporciones muy diferentes. Los rasgos comunes eran (1) la profunda desigualdad, fragmentación y polarización de las sociedades, (2) la naturaleza clientelar del sistema político –al margen de su carácter autoritario o democrático-, (3) la naturaleza patrimonial de las administraciones públicas, (4) el fuerte corporativismo y escasa responsabilización de las “islas” burocráticas existentes en algunos países, (5) un legalismo y formalismo asfixiantes para quien tiene que someterse a ellos combinados con una posibilidad de huida arbitraria de los mismos para todo el que tiene poder suficiente.

La racionalidad burocrática que inspiró las reformas hasta los 90 no era la legal sino la de eficacia. Como la construcción de economías de mercado eficientes no se situaba en el centro de las políticas de desarrollo latinoamericanas, la construcción de seguridad jurídica para “todos” los operadores económicos nunca fue un objetivo estratégico. Contrariamente, las reformas administrativas se plantearon como operaciones técnicas, políticamente indiferentes, que no cuestionaban la institucionalidad informal patrimonial, clientelar o corporativa de las administraciones ni el tipo de relacionamiento entre éstas y los diversos grupos económicos o sociales. En lenguaje más actual diríamos que fueron reformas que se centraron en las estructuras organizativas y sus recursos humanos y financieros pero que en la mayoría de los casos no pretendieron alterar las bases institucionales –sobre todo las informales- de las administraciones públicas.

A esto ayudó la supuesta neutralidad de la disciplina de la administración pública que quiso mantenerse ignorante de la realidad política de cada país. En América Latina la

administración pública no es una hijuela de la ciencia política sino un producto de las escuelas de administración que llenaron toda la región al amparo del movimiento ya olvidado de la administración para el desarrollo” de fines de los 50, los 60 y gran parte de los 70. Desde los 50 hasta la crisis de los 80 se supuso en general que el desarrollo era “estadocéntrico” y que las capacidades requeridas para producirlo dependían principalmente de la “voluntad” política de los gobernantes combinada con la racionalidad de las estructuras administrativas y la capacidad de los recursos humanos al servicio del estado. La política era una gran olvidada o se contemplaba sólo como la mera lucha por el poder. Los héroes del momento eran los planificadores y los administradores públicos, es decir, los supuestos “racionalizadores”. La empresa privada tenía un rol secundario y siempre era vista con sospecha. Para comprender el comportamiento del sector público no se razonaba entonces en términos de constricciones e incentivos procedentes del sistema económico y político, no existía noción de lo que eran las instituciones ni de los requerimientos del cambio institucional.

A veces se han interpretado las reformas hasta los 90 como intentos de introducir la racionalidad de las burocracias weberianas en los aparatos administrativos latinoamericanos. Pero los políticos que suelen ser más intuitivos –y a veces hasta sabios- que instruidos, aunque en general no conocían a Weber, sabían que no se daban las condiciones socio-políticas para una plena burocratización. Aliados a consultores internacionales –más formados que cultos y tampoco interesados en Weber- les resultó confortable presentar como reformas administrativas lo que no eran sino racionalizaciones técnicas de unas administraciones patrimoniales y clientelares, altamente discrecionales y arbitrarias, salpicadas a veces de islas de profesionalidad burocrática que evolucionaban normalmente hacia corporativismos funcionariales amparados en privilegios. En realidad en América Latina faltaban las condiciones que el propio Weber estableció para que pudiera darse una verdadera racionalidad burocrática y en cuya ausencia sólo pueden emerger burocracias patrimoniales muy imperfectas independientemente de su mayor o menor grado de competencia técnica.

A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las verdaderas burocracias: “Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno burocrático existe en principio un sistema de “motivos” racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La “igualdad jurídica” y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una legalidad racional formal por parte del gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial” (pág., 735). “La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un fundamento “racional”: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta. Por lo tanto su

origen y propagación han sido siempre en todas partes fuertemente niveladores, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló formas estructurales de dominación que no tenían un fundamento racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)” (pág. 752). “Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser debidamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La racionalidad burocrática ha alcanzado a someter el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas comunidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la remisión del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una “igualdad jurídica” en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del “privilegio”. Pero proviene, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento... (pág. 738).” “Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la articulación más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta confiabilidad como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente “del Cadí”, o sea con el juicio discrecional, el sentido de equidad del juez en cada caso. Con estos sistemas primitivos puede florecer el capitalismo del comerciante y del proveedor del estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno sólo podía originarse: 1) allí donde la aplicación práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en servicio de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados a los “precedentes”, o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómata de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse” (pág. 1062).¹³

13 WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tubinga, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), 1922. Las citas realizadas corresponden a la versión española *Economía y Sociedad*, octava reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

Así las cosas cuando la gran crisis de los 80 lleva en los 90 a tener que abordar el estado como problema central del desarrollo, las administraciones públicas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, buropatológicos y corporativos incapaces de actuar como palanca de un desarrollo capitalista moderno.

Pocas veces como en los 90 ha habido más dimisión de un pensamiento latinoamericano propio capaz de ajustarse a las características específicas de cada país. Pero ¿para qué? El neoliberalismo nos alineaba con la agenda neoliberal y nos liberaba de nosotros mismos. La agenda de los 90 prometía lo que parecía imposible: todo iba a cambiar sin necesidad de sacudidas violentas en ese microcosmos de todas las desigualdades que es nuestro Continente. Gracias a una combinación benéfica de las fuerzas del mercado y de los procesos de democratización generalizados, el desarrollo anegaría los conflictos. No hacía falta pensar demasiado, tampoco eran necesarios esos intelectuales que tanto se habían equivocado antes. Investigar ¿para qué? Las soluciones estaban claras. Las traían los consultores en sus maletas cargadas de soluciones en busca de problemas. Todos queríamos ser consultores.

La nueva gestión pública quedó momentáneamente legitimada por el gran prestigio de Bresser Pereira que desde el Ministerio de Reforma del Estado del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la Presidencia del Clad elaboró un muy cuidado discurso orientado a aunar el centro derecha y el centro izquierda políticos y a facilitar un marco de referencia preciso para las reformas del sector público en América Latina. La cooperación multilateral se hizo eco de este discurso (a no confundir con las proclamas reaccionarias estilo Sra. Ruth Richardson) por ser sin duda el mejor elaborado de cuantos se han producido en la época. El problema es que sus premisas son, cuando menos, muy discutibles.

El supuesto básico era que las reformas burocráticas, con su aporte de racionalidad gerencial y legal que tanto contribuyeron al desarrollo de los países industrializados, se habían completado en lo esencial en América Latina durante los años 30 y que la gran reforma pendiente era la que estaban viviendo los países desarrollados: la reforma gerencial. Desde luego no se desconocía que subsistían en la gran mayoría de nuestros países grandes enclaves de burocracias patrimoniales, pero eran vistos como buropatologías en vías de extinción; no se establecía ninguna relación significativa entre este tipo de patrimonialismo y el sistema económico y político vigente. De hecho, el patrimonialismo no era considerado, junto con otros rasgos como el clientelismo, el prebendalismo o el corporativismo, un rasgo fundamental del sistema a reformar, sino como excrecencia históricas en vías claras de autoextinción, que no podían constituir el foco central de la reforma.

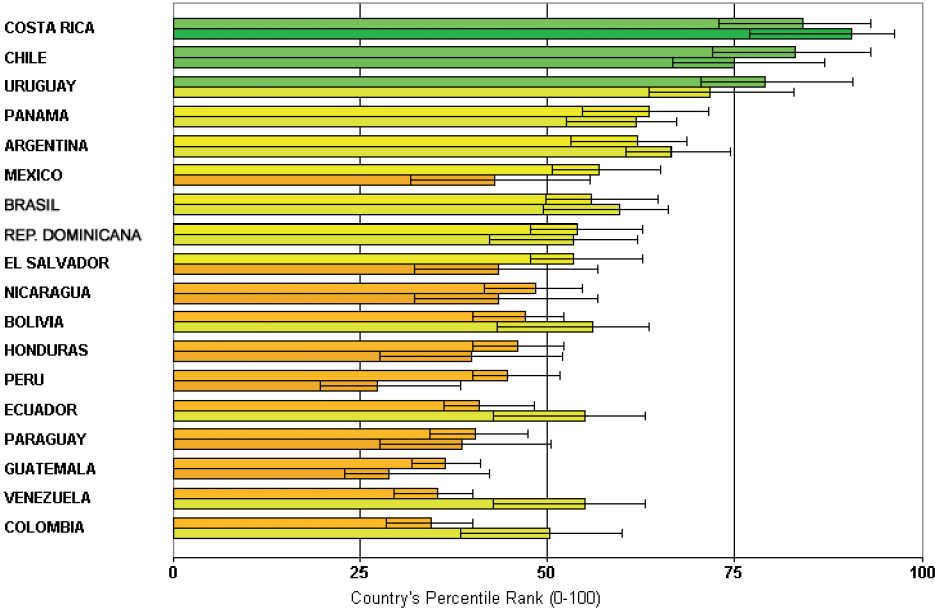
Al establecer el marco de referencia para las reformas, Bresser tuvo el decoro de huir de los decálogos. Según él las principales características de la “Nueva Gestión Pública” serían:

- orientación de la acción del estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
- énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión;
- reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos
- separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;
- distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: (1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y (2) los servicios de provisión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del estado no está involucrado;
- transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito;
- adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada;
- tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

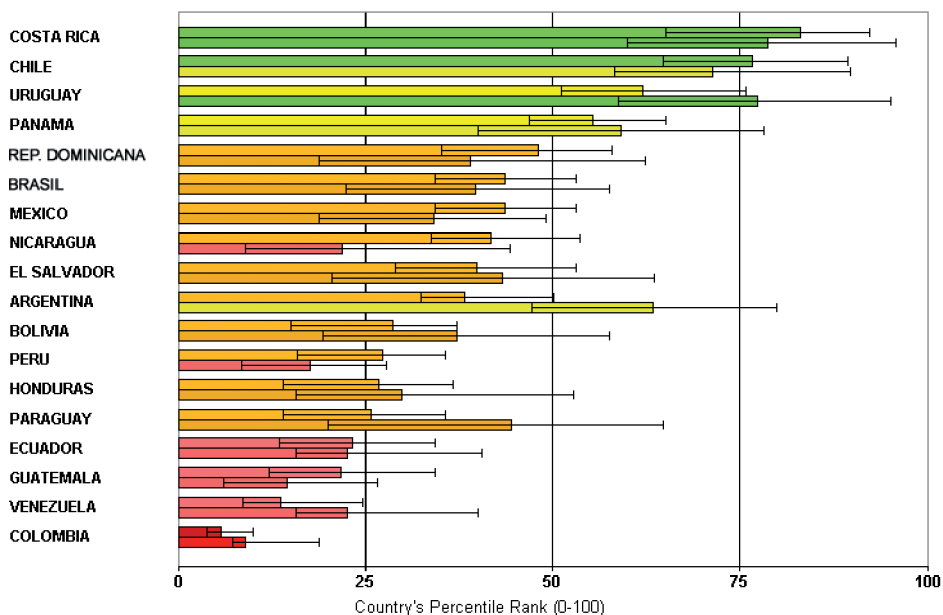
Casi todas estas reformas se han intentado de modo y en intensidades muy diversas en los distintos países de la Región. Con la excepción de Chile, se han hecho sin embargo de modo azaroso y asistemático, a veces hasta esperpéntico como sucedía en Nicaragua donde consultores muy sofisticados enseñaban metodologías de retribución por desempeño a funcionarios del Gobierno de Alemán. En realidad sólo en Chile se daban las condiciones para introducir una reforma gerencial pues es el único país que combinaba un nivel básico de racionalidad burocrática con niveles significativos de seguridad jurídica. Otros países con burocracias estables y legalidad formal, como Costa Rica y Uruguay, habían caído en el corporativismo y los privilegios. En cualquier caso, en ningún país fueron consideradas estas reformas como prioritarias. Las grandes reformas que vivieron los estados latinoamericanos tienen muy poco que ver con la nueva gestión pública: la privatización, la creación de agencias reguladoras, el fuerte movimiento descentralizador, el achicamiento del estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción han transformado los estados aunque es muy dudoso que hayan mejorado sus capacidades institucionales frente a los desafíos del desarrollo en globalización.

Y es que el panorama general de resultados ha sido bastante desalentador. Al final del día las variables institucionales más significativas para predecir el desarrollo a largo plazo no han evolucionado tan positivamente como era de esperar y en no pocos casos lo han hecho negativamente. Volvamos a los indicadores del Instituto del Banco Mundial tan limitados como imprescindibles. Comencemos con el indicador de participación y responsabilización política:

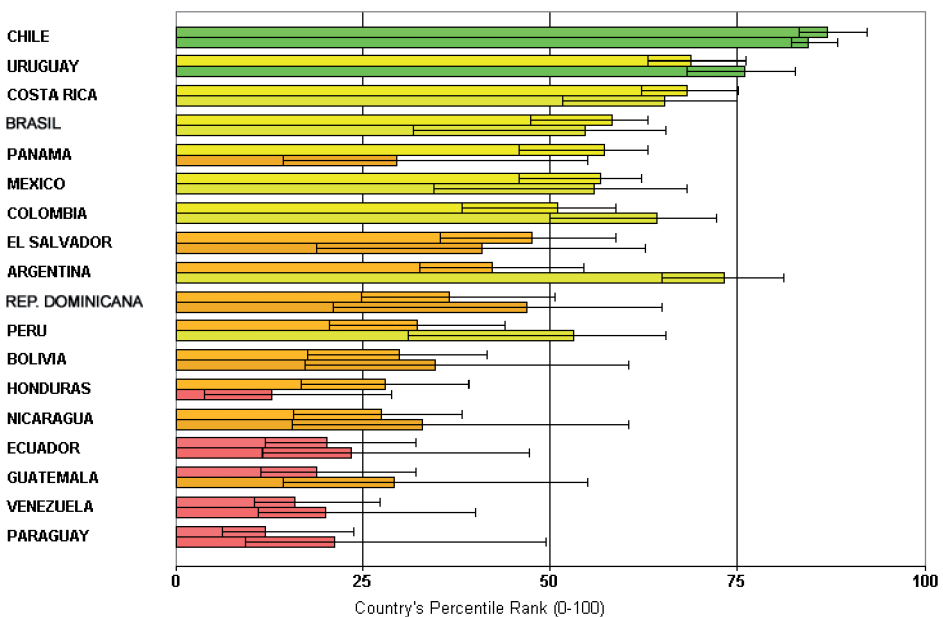
Voz y rendición de cuentas (Region Latinoamerica, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



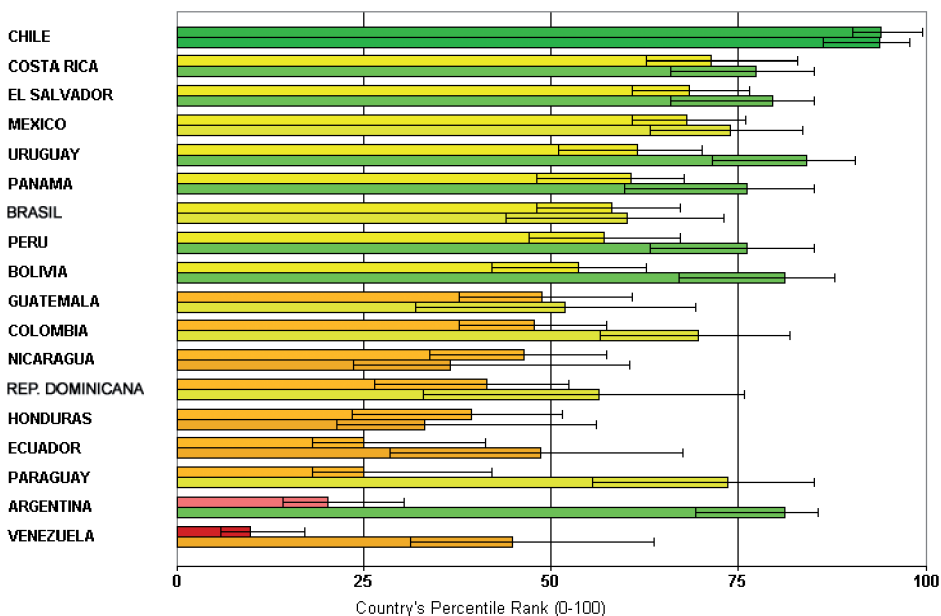
Estabilidad política (Region Latinoamerica, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



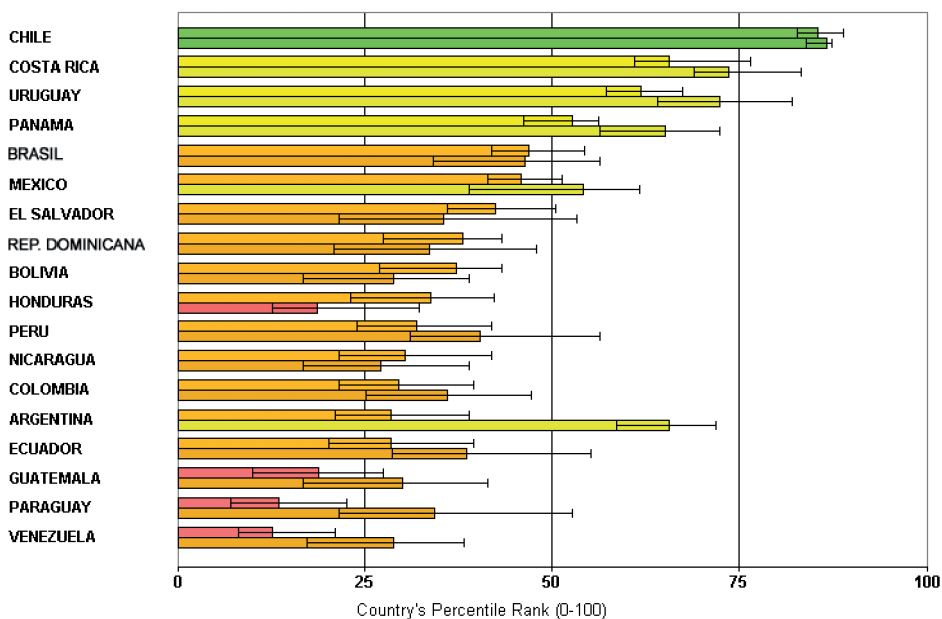
Eficacia gubernamental (Region Latinoamerica, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



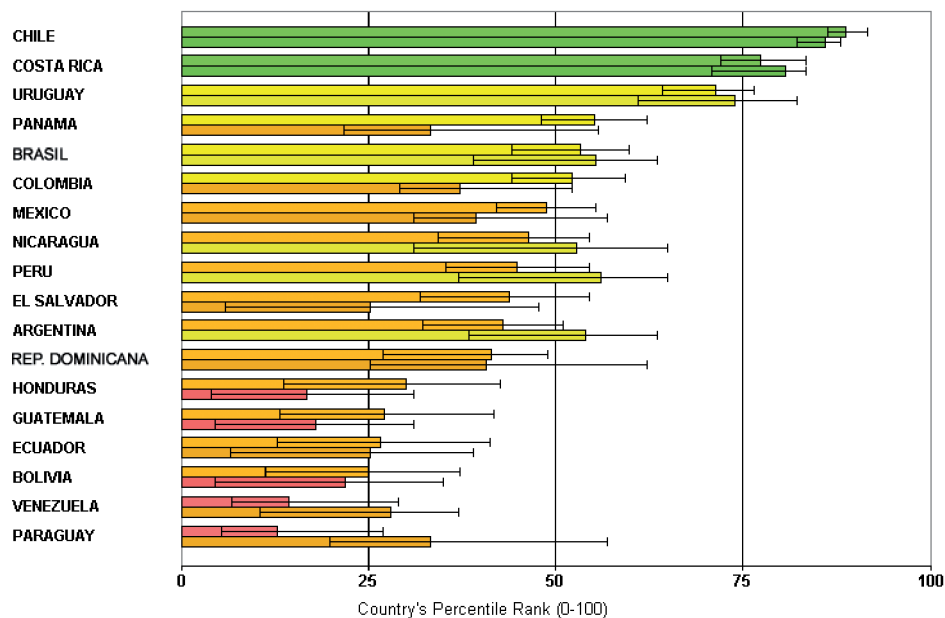
Calidad regulatoria (Region Latinoamerica, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



Estado de Derecho (Region Latinoamerica, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



Control de la corrupcion (Region Latinoamerica, 2004)
Comparativa entre 2004 y 1996 (ordenados de arriba a abajo)



3.3. El fracaso de la cooperación internacional: buscando el porqué.

La literatura reciente establece correlaciones empíricas relevantes entre buen nivel de desarrollo institucional, por un lado, y el crecimiento económico duradero, por otro. Pero también revela que el crecimiento económico por sí sólo no garantiza el desarrollo institucional. Antes al contrario, cuando el crecimiento se basa, como es el caso en tantos países latinoamericanos, en las rentas obtenidas de la exportación de recursos naturales, lo normal será que, partiendo de bajos niveles de institucionalidad, dichas rentas tiendan a ser capturadas por “coaliciones distributivas” que impedirán el desarrollo institucional. Es algo muy próximo a lo que se conoce como “maldición de los recursos naturales”. En base a estos argumentos se llega a la conclusión de que la reforma institucional no es un lujo que los países pobres puedan postergar hasta después de conseguir el crecimiento duradero. Al contrario, sin desarrollo institucional, se puede crecer, pero intermitentemente y mal.

Pero estos supuestos no eran compartidos por la cooperación internacional replegada entorno al Consenso de Washington. Mas bien se creyó en la “secuenciación” de las reformas y se orillaron las de orden institucional para una “segunda generación” que nunca llegó. Por otro lado, la cultura política latinoamericana de los 90 estuvo hegemonizada por la “transición” a las democracias. El gran tema era cómo consolidar las “democracias” latinoamericanas, cómo conseguir que llegaran a puntos de no retorno a las viejas o nuevas formas de autoritarismo. Para ello se reconocía la necesidad de que las democracias produjeran “rendimientos económicos y sociales”, pero éstos se veían casi exclusivamente en función de las “políticas públicas” necesarias. Faltó conciencia y compromiso por la creación de la institucionalidad necesaria para la producción de desarrollo duradero. Definitivamente ni en las clases políticas dirigentes ni en los movimientos populares había verdadera demanda de reforma institucional. El lenguaje institucionalista sonaba ajeno a las tradiciones culturales propias, en exceso abstracto, importado... Pocos percibían que el prebendalismo, el patrimonialismo, la clientelización, el corporativismo, las reglas de juego informales que se practicaban por doquier... todo lo que tan a menudo se criticaba, formaba un espectacular entramado institucional que entrababa el desarrollo y por el que supuraba la corrupción.

La cooperación internacional tiene una gran parte de la responsabilidad. En primer lugar actuó desde premisas muy diversas y discutibles. Pocas veces se basaron sus programas y proyectos en una comprensión suficiente de los equilibrios institucionales que se trataba de alterar, de los conflictos que ello originaría y de las coaliciones necesarias para producir los cambios y generar la nueva institucionalidad. Muchas veces se partió de diagnósticos sencillamente equivocados. Pocas veces se superó la fragmentación de los donantes, estableciéndose estrategias compartidas a largo plazo. Ni siquiera la economía política de la cooperación permitió ir incorporando algunas de las recomendaciones de los departamentos de evaluación que veían alarmados cuán bajo era el rendimiento de los proyectos de desarrollo institucional.

En 8 de enero de 2000 el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial comunicaba públicamente que “las principales causas del pobre desempeño en el desarrollo institucional eran:

- Condiciones desfavorables de gobernabilidad que acompañan deficiencias sistémicas y poco favorecedores del entorno institucional
- Falta de ownership, compromiso y liderazgo de los prestatarios
- Falta de una estrategia de desarrollo institucional, diagnóstico pobre del entorno institucional y esfuerzo insuficiente en la utilización de las capacidades existentes antes de abordar la construcción de nuevas capacidades, y
- Débil capacidad de gestión de los prestatarios incluido un déficit de personal experimentado o de capacidad instalada para monitorear, evaluar y asegurar la responsabilización por el desarrollo institucional. La experiencia muestra que se tiene que disponer de la capacidad para establecer y ajustar el proyecto y para superar las amenazas provenientes de los capturadores de rentas (políticamente asociados)”.

De las experiencias habidas se han obtenido las siguientes lecciones:

- Preste para apoyar a reformas bien fundadas, no a promesas. Permita a los gobiernos el tiempo requerido para desarrollar un consenso sobre las reformas necesarias, e invierta en construir una mayor cohesión entre los donantes.
- De prioridad al fortalecimiento del Estado de Derecho, pues sus instituciones son las que mayor correlación empírica demuestran con el desarrollo. Considere la reforma judicial y legal y de importancia especial al marco legal de las Administraciones Públicas.
- De a la reforma institucional un tratamiento más efectivo en la asignación de los recursos. Los recursos IDA deberían utilizarse para apoyar procesos de buena gobernabilidad y reducirse en procesos de gobernabilidad pobre.
- Considere la gestión responsable de las finanzas públicas como un sine qua non para prestar.
- Promueva mayor transparencia en la provisión de servicios públicos. La transparencia es el medio más efectivo para la responsabilización. Cada Agencia debería publicar informes regulares de su desempeño y establecer metas monitoreables del desempeño previsto.
- Estimule a la comunidad de donantes para que apoyen a las organizaciones de la sociedad civil promovedoras de la reforma institucional. Las organizaciones

interesadas en abogar por las reformas, contribuir con investigaciones o monitorear el desempeño de las agencias deberían ser apoyadas con la finalidad de construir una voz más firme y potente de la sociedad civil en los asuntos públicos.

- ✦ Fortalezca el monitoreo y la evaluación
- ✦ Elabore estrategias nacionales de cooperación al desarrollo institucional que sean multidisciplinarias, multisectoriales e integradas y reconozca que se trata de un proceso a largo plazo
- ✦ Eleve la experticia en reforma del sector público de que dispone el Banco
- ✦ Provea los recursos presupuestarios adecuados considerando la necesidad de invertir en análisis en profundidad y en asistencia a los gobiernos para la preparación de los programas así como en combinar adecuadamente los recursos de préstamos y otros.¹⁴

Lo que en el fondo ha faltado es un marco conceptual bien fundado y compartido desde el que producir las intervenciones. Cuando hemos podido hablar con los expertos y responsables de algunos programas cumpliendo nuestra función de evaluadores, hemos podido comprobar que faltaba el código de entendimientos básicos desde el que analizar la situación y programar las acciones de cambio. Muchas veces esto se daba dentro de la propia institución líder del programa. Más grave resultaba todavía el comportamiento habitual consistente en describir la situación de llegada que se esperaba acompañada de una muy débil identificación de los obstáculos, conflictos y actores que podrían oponerse en tanto que “perjudicados”. La exigencia del diseño del proyecto conforme al método del marco lógico tampoco ayuda suficientemente a acompañar “procesos” que por su propia naturaleza son abiertos, sujetos a un margen importante de incertidumbre y que exigen una extraordinaria flexibilidad adaptativa para poder producir resultados. Pero fundamentalmente lo que faltó y sigue faltando es una comprensión de las relaciones entre cambio institucional y conflicto y entre reforma institucional y política.

Las instituciones no emergen para constreñir el comportamiento de los individuos y las organizaciones con el fin de evitar resultados sociales sub-óptimos sino que son el producto de conflictos distributivos substantivos. Las instituciones expresan formas estables de solución de conflictos distributivos que pueden ser o no ser socialmente eficientes. No podemos comprender una institución sin conocer quiénes resultan sistemáticamente favorecidos por ella y cómo los actores estratégicos han conseguido determinar su contenido sustantivo. Para ello hay que considerar las asimetrías de poder existentes que obviamente son tanto mayores cuanto mayor es la desigualdad social de que se parte. Ninguna sociedad existe sin conflictos. Ninguna sociedad subsiste sin mecanismos eficaces de solución de conflictos. El conflicto social surge en la interacción humana –individual

14 OED IDA Review Governance – The Critical Factor IDA 10-12, 1 mayo 2001 Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

o de organizaciones- como consecuencia de las distintas expectativas de los actores operantes en cada estructura de interacción o marco institucional. El conflicto se da entre actores que actúan estratégicamente porque son conscientes de hallarse insertos en una estructura de interdependencia que puede cambiarse pero que no puede desaparecer. En esa estructura de interdependencia cada actor trata de maximizar sus expectativas (concepto que incluye los propios intereses calculados a través del mapa mental de cada actor y que puede incorporar también la consideración de los intereses generales o resultados sociales agregados) pero para ello tiene que considerar como actuarán los demás persiguiendo las suyas. La estructura de interdependencia se institucionaliza cuando los actores llegan a resolver establemente el conflicto distributivo creando una regla que expresa un determinado equilibrio distributivo y que es interiorizada por los diversos actores como regla de solución de futuros conflictos. Es esta interiorización lo que explica que las instituciones se correspondan con los modelos mentales, actitudinales y valorativos prevalecientes mientras el equilibrio institucional se mantiene estable.

¿Cuándo se decidirán los actores a invertir en cambio institucional? No lo harán desde luego si a pesar de las oportunidades o peligros eventualmente existentes (incluida la percepción de la situación como injusta, insatisfactoria o altamente ineficiente) llegan a la conclusión de que no hay nada que hacer, es decir, si perciben la situación como de equilibrio institucional, en la que, dados los recursos de poder de cada uno de los actores y los arreglos institucionales existentes, ningún actor encuentra ventajoso aplicar recursos a la reestructuración de los arreglos institucionales. Contrariamente, el proceso de cambio institucional se producirá cuando un cambio en los precios relativos o las preferencias lleva a una de las partes en una transacción a percibir que ella o ambas partes podrían obtener mayores beneficios como resultado de un cambio en los arreglos contractuales. En estas situaciones compensará invertir recursos en la creación de organizaciones intermedias (agrupaciones de empresarios, sindicatos, partidos políticos, grupos de presión de los más diversos...). Estas organizaciones asumen la responsabilidad de la interrelación con la estructura propiamente gubernamental con la finalidad de alterar las reglas o instituciones formales.

La clave para los procesos de cambio institucional continuado, capaz de convertir los conflictos en oportunidades de aprendizaje colectivo permanente se halla en disponer de un contexto institucional que posibilite la reestructuración de acuerdos y compromisos entre los actores cada vez que, como consecuencia de alteraciones en los precios relativos o en las preferencias, surgen conflictos que alteran el equilibrio institucional existente, es decir, no pueden resolverse mediante las reglas del mismo. El gran determinante del modelo de cambio institucional posible son las instituciones políticas. Cuando éstas no incentivan el cambio incremental continuo, los actores pueden carecer del marco necesario para resolver conflictos, los beneficios potenciales derivables de la reestructuración institucional se perderán, y los actores pueden verse forzados a formar coaliciones o grupos para romper los bloqueos y vías muertas mediante huelgas, violencias, golpes de estado o cualquier

otro medio. Este escenario será tanto más probable cuanto mayor sea la desigualdad y el grado de polarización social y política. El cuadro se complica mayormente cuando los actores sociales, además de carecer del marco institucional incentivador de la concertación, disponen de escasa libertad de negociación y dudosa capacidad para mantener la lealtad de sus representados. En tales casos puede no existir intersección posible entre los actores sociales, deviniendo imposible la reestructuración institucional, incluso aunque de la misma pudieran derivarse beneficios potenciales muy importantes.

El valor y la dificultad del consenso se entienden mejor cuando se le ve no como el fruto de unos juegos florales políticos sino como el resultado deseable de un conflicto distributivo que sin consenso generará desgobierno y hasta desintegración política y social y que con un buen aprendizaje y consenso puede generar un nuevo equilibrio institucional más equitativo y eficiente. La reforma constitucional e institucional es pues el momento del conflicto, de la palabra y de los pactos, es decir, es el tiempo de la POLÍTICA. Cuando se acepta la necesidad de la reforma constitucional e institucional para que avance el desarrollo humano se redescubre el valor de la política y los políticos. Pero como no se trata de la política ni de los políticos producidos por la gobernabilidad anterior, la reforma de la política se convierte en un tema imprescindible de la nueva agenda de desarrollo.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. 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 la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas “reformas de segunda generación” estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros”.¹⁵

El reconocimiento de la importancia que para el desarrollo tienen las instituciones y la política corre paralelo al de que el conocimiento del contexto singular de cada país es crucial a la hora de formular e implementar políticas. Frente a los simplismos monocausales

15 *Bid, (2000), Desarrollo Más Allá de la Política, Washington, Bid.*

interpretativos del desarrollo, cuya última expresión habría sido el Consenso de Washington, el sentido común nos dice que ninguna aproximación sirve para ser aplicada en no importa qué país. La teoría del desarrollo última va en el mismo sentido y la exigencia de estrategias específicas para cada país recibió a fines de los 80 y durante los 90 el respaldo de un floreciente trabajo teórico sobre equilibrios múltiples y crecimiento endógeno que enfatizaron el carácter crucial de las condiciones iniciales. Especificidad de cada país significa que la clave para el éxito del desarrollo estriba en atacar sus constricciones en el momento justo y del modo justo y no en adaptar un paquete de políticas de pretendido valor universal, que justifican al fin la pereza o la incapacidad para captar los elementos singulares de cada realidad nacional y muy especialmente las constricciones derivadas de la institucionalidad informal. Por supuesto que esta especificidad de país no implica la irrelevancia de las lecciones de otros países o de principios básicos consistentes.¹⁶

El Banco Mundial ha publicado recién un documento técnico titulado *Economic Growth in the 1990's. Learning from a Decade of Reform*. Es un documento de economistas que revisan por qué la aplicación del saber convencional de los 90, garantizado por las mejores cabezas de las Universidades más brillantes, ha producido resultados tan decepcionantes en términos de desarrollo. Las conclusiones más importantes son

- (1) Que si bien los mejores resultados se han dado con el avance hacia verdaderas economías de mercado, los principios generales de éstas admiten diversas políticas y diversos procesos de construcción institucional, por lo que las políticas económicas y la consultoría económica, si quieren ser efectivas, deben ser específicas para cada país y muy sensibles a cada institucionalidad,
- (2) No existe un solo sistema de reglas de mercado. El crecimiento sostenido depende de una serie de funciones clave que deben mantenerse en el tiempo: acumulación de capital físico y humano, eficiencia en la asignación de recursos, adopción de tecnología y distribución de los beneficios del crecimiento. Cuál de estas funciones resulta más crítica en el tiempo y qué políticas deben formularse para asegurarla, qué instituciones se necesita crear y con qué secuencia, es algo que sólo puede establecerse en función de las condiciones iniciales y la historia de cada país.
- (3) El gran error de los 80 y los 90 fue creer que existían “mejores prácticas”, “maletas de soluciones en busca de problemas” que podrían ahorrarnos el esfuerzo del análisis en profundidad de cada realidad nacional. Pero el tiempo ha revelado que sólo un análisis económico más profundo que descubra, en otras dimensiones, las relaciones entre la institucionalidad económica y política puede relevar los obstáculos que impiden el crecimiento de calidad en cada país. “La elección de políticas y reformas institucionales específicas debe provenir de estos diagnósticos en profundidad. Esta

16 *El argumento se encuentra desarrollado en J.D. Wolfensohn y F. Bourguignon, Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead, paper, The World Bank, noviembre 2004, pág. 4 a 8.*

aproximación requiere reconocer las especificidades de cada país y demanda un análisis económico, institucional y social mucho más riguroso abandonando de una vez la formulación de políticas en base a paquetes preestablecidos de acciones”.

Hoy se acepta que el error más común de los 90 fue haber pretendido trasladar los principios generales de las políticas de desarrollo en un cuerpo único de acciones. No hay un solo modo de lograr la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización. No se pueden confundir los fines con los medios. La estabilidad macroeconómica, por ejemplo, no se consigue siempre ni sólo reduciendo el déficit fiscal. Del mismo modo la liberalización comercial y la integración económica internacional pueden conseguirse mediante instrumentos y tiempos muy diversos como muestran los casos de China, India, Corea y Mauricio.

Las razones alegadas para explicar este fracaso y decepción son varias: quizás falte tiempo para ver los resultados, quizás en algunos países las reformas no se impulsaron suficientemente ni se implementaron con la debida coherencia... Pero la opinión que hoy se impone claramente es que el fracaso se debió a no haber tomado en cuenta la importancia de las instituciones. Como señalaba Francisco Gil Díaz, Ministro de Hacienda de México, “las políticas que se emprendieron eran un pálido reflejo de lo que una economía de mercado debería ser, si entendemos la economía de mercado como el marco institucional necesario para que florezca un crecimiento sano. Lo que ha sido implementado en nuestro continente es una caricatura grotesca de la economía de mercado”.

“Las empresas estatales fueron privatizadas sin prestar mucha atención a los mercados en que debían operar. La liberalización financiera permitió que intermediarios ineficaces canalizaran los recursos, domésticos y externos, hacia empresas estatales y prestatarios privilegiados, contribuyendo con ello a la producción de crisis masivas. En algunos casos la falta de fuerzas políticas competitivas y de verdadera libertad de prensa permitió que algunos de los mejor conectados políticamente se aprovecharan de las privatizaciones y hasta tomaran el control de los recursos naturales haciendo que la corrupción floreciera al tiempo.”

Hoy sabemos que para que se produzca un crecimiento sano y sostenido necesitamos un sistema institucional que garantice de modo permanente y equilibrado cuatro funciones básicas: la rápida acumulación de capital, la asignación eficiente de recursos, el progreso tecnológico y la participación general en los beneficios del crecimiento. La forma específica de estas instituciones y la secuencia en que deben implantarse debe ser el resultado de las condiciones específicas de cada país.



Capítulo II. La Gobernanza Democrática: **Una revolución política en el arte de** **gobernar las ciudades y las regiones**



12 Tesis sobre gobernanza democrática de regiones y ciudades

D. Josep Maria Pascual Esteve

Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno

Como es habitual en las conferencias anuales de AERYC, en la sesión inaugural se plantean las conclusiones del encuentro para que haya ocasión de debatirlas durante el mismo, y de este modo ir generando un marco teórico específico de AERYC. En la conferencia de Valencia, y en mi condición de coordinador técnico del evento, me atreví a plantear, de acuerdo con el comité científico de la conferencia, una serie de tesis. Para que en los debates de los grupos de trabajo o a través de sus aportaciones escritas pudieran considerarlas críticamente. Con el resultado de todo ello se elaboraron las conclusiones de la III Conferencia, que presentamos en un apartado específico del presente libro.

De las 19 tesis presentadas he escogido las que, por su novedad, merecían una explicación más desarrollada para comprender mejor su significado en relación al nuevo arte de gobernar los territorios. Debo advertir que son sólo los titulares de las tesis que fueron materia prima para la elaboración de las conclusiones que se presentan en un capítulo posterior del presente libro. La justificación, que presento en estas páginas, de las mismas es de mi exclusiva responsabilidad, y por tanto no tiene que ser atribuible a los profesionales que participaron en la Conferencia, y en especial los que participaron en la elaboración de las conclusiones definitivas.

Las tesis se han formulado en función de los temas principales de la Conferencia, con lo que en ningún caso quieren ser el conjunto de tesis definitivas del cuerpo teórico de la gobernanza territorial que progresivamente vamos construyendo, ni tampoco las tesis más importantes a tener en cuenta en materia de gobernanza territorial. Son, sin duda, tesis importantes pero en la medida en que se refieren a los grandes temas de la Conferencia de AERYC celebrada en Valencia.

1. La gobernanza democrática no es una dimensión de la acción del gobierno: es un nuevo arte de gobernar. Su vocación es la reestructuración efectiva de las relaciones del gobierno con la sociedad.

La gobernanza democrática no es una dimensión emergente del modelo actualmente dominante del modo de gobernar, denominado proveedor o gestor de recursos y servicios, sino un nuevo modo de gobernar.

Es demasiado frecuente confundir la gobernanza con la dimensión relacional: participativa o de cooperación pública y privada y colaboración institucional de la acción de un gobierno; y no tanto percibirla como un nuevo modo de gobernar. Veamos el tema con un poco más de detenimiento en ésta y la siguiente tesis.

Se razona, que la implicación de la ciudadanía es básica para que un gobierno actúe y desarrolle servicios en función de las necesidades y retos de la ciudadanía; y de este modo desarrolle una gestión de calidad. También se señala, de modo perfectamente compatible con la afirmación anterior, que la participación ciudadana es una garantía para la mejora de la calidad democrática de una administración.

Por otra parte, se considera que, dada la insuficiencia de recursos públicos para hacer frente a las necesidades sociales y el hecho de que la sociedad actual será cada vez más interdependiente, se producen más espacios de interacción, como es el caso del desarrollo de proyectos en que es necesaria la colaboración institucional y la cooperación pública y privada. Por tanto, se concluye que esta dimensión de la gestión de las interdependencias será un tema de gran desarrollo por parte del gobierno, y en especial de los gobiernos territoriales.

Es decir que, tanto desde el punto de vista participativo, como de la colaboración entre actores, la gobernanza será la dimensión de gestión gubernamental que más atención debemos prestar a partir de ahora. Mi punto de vista es que estas afirmaciones son correctas pero insuficientes.

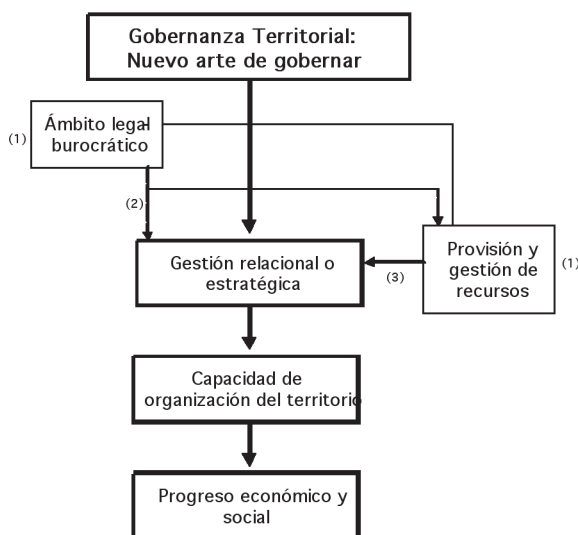
La gobernanza, si bien hoy aparece como una dimensión más del modelo gerencial de gestión de recursos y servicios, es un modo de gobierno específico y su función es reestructurar todas las funciones esenciales del gobierno: racional – legal, proveedora y gestora de servicios y relacional (cooperadora, participativa), cambiando las relaciones entre ellas y convirtiendo a la relacional en la función estructuradora y, por tanto, principal de la nueva forma de gobernar.

Por todo ello he escogido la conceptualización de que gobernanza significa un cambio de paradigma, utilizando el concepto de T. Khun. Para este autor existe un cambio de paradigma si se produce un cambio en la estructuración de las relaciones que se establecen entre los elementos de una disciplina, y un cambio en el papel que juegan en la misma. (Por ejemplo: antes de Koepler se actuaba en función de que el sol daba vueltas a la tierra. Con él se cambió el paradigma al ser la tierra que daba vueltas alrededor del sol, o con la teoría de la relatividad, el espacio y el tiempo de elementos absolutos y constantes pasan a ser considerados variables y relativos (Einstein)), y en función del nuevo paradigma, del nuevo enfoque o visión, se reestructuran los métodos y técnicas de investigación y acción y se modifica la capacidad de entender los fenómenos y en especial de preverlos. En este sentido, hablaremos de un cambio de modo de gobernar si existe una variación en la

relación que establece la acción de gobierno con la ciudadanía y en la percepción que esta última tendrá del gobierno. En la actualidad la relación principal, como se ha señalado, es la de proveedor y gestor de servicios. En gobernanza la relación del gobierno con la ciudadanía es la de organizador colectivo, de promotor y articulador de una respuesta del conjunto de la sociedad a los retos que esta misma se plantea, y que la misma acción de gobierno protagoniza su identificación compartida.

Las funciones legales – burocrática y de provisión y gestión de servicios, en el paradigma de gobernanza, se estructuran para dar soporte a lo que es el principal objetivo del gobierno democrático: La construcción colectiva del desarrollo humano.

En gobernanza territorial las funciones del gobierno se estructuran en función de la gestión relacional, un esquema gráfico de lo anteriormente dicho es el siguiente¹⁷:



- (1) La posición de la función de ámbito legal gestionada por la burocracia profesional y la provisión de gestión y recursos gestionada por profesionales no burocráticos, son soporte de la gestión estratégica.
- (2) La línea de puntos significa que gestión relacional y de recursos tienen que responder a la legalidad y normativa democrática.

17 Para una ampliación de esta explicación y esquema ver: Pascual Esteve, J.M. "Gobernanza democrática: un arte de gobernar el progreso económico y social en ciudades y regiones" en **Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: La gobernanza democrática**. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2006) pag.18 a 38.

- (3) La flecha 3 significa que los recursos propios deben articularse en los objetivos de la gestión estratégica.

La gobernanza es hoy un paradigma emergente en la forma de gobernar los territorios en Europa y América, aún no es el modo habitual o dominante de gobernar, pero existen, como veremos en otras tesis, las condiciones, o mejor dicho, las oportunidades para el avance de este paradigma.

2. La gobernanza es el arte de gobernar propio de un nuevo tipo de gobierno: el gobierno relacional o promotor.

Para mejor caracterizar la gobernanza como nuevo arte (modo) de gobernar y diferenciarlo de otras maneras de gobernar, he creído oportuno diferenciar entre, por una parte, modelos – tipo de gobierno que se caracteriza por la relación principal que establecen con la ciudadanía, y que conlleva una articulación de las distintas funciones de gobierno; y por otra parte, los modos de gobernar que se caracterizan por los valores o finalidades que persiguen, el tipo de gestión específico que desarrollan y las características del “rol” de los políticos y los profesionales de la administración.

A menudo se confunden modelos – tipo o paradigmas de gobierno con los modos de gobierno, debido a que, como parece razonable, a cada modelo de gobierno le debería corresponder un modo de gobernar específico. Pero, como veremos, esto no ha sido así siempre, lo que ha causado multitud de problemas en especial en el modelo o paradigma de gobierno proveedor y gestor al que le han correspondido dos modos de gobernar: el burocrático y el gerencial.

Veamos el tema con mayor detalle, aún a riesgo de repetirme, y especifiquemos las tres funciones o finalidades principales en la acción de un gobierno, tomando de ejemplo un gobierno local: La función legal y normativa como por ejemplo dar cumplimiento a la normativa urbanística, de ordenación del suelo, de higiene y salubridad, de movilidad, etc. El cumplimiento de esta normativa necesita, a parte de las dependencias jurídicas, administrativas y de inspección, de unos servicios de policía municipal, limpieza y recogida de basuras etc. Por tanto existe una función de gestión de servicios que se amplió, en España sobre todo a partir de los años 80, con servicios sociales, deportivos, culturales, educativos, de salud, de promoción del empleo y desarrollo económico, etc. Es decir con recursos y servicios no ligados al cumplimiento de su función normativa competencial y destinados a generar protección o bienestar en la ciudadanía. También identificamos una tercera función que podemos denominar relacional, que abarca los temas de consulta, diálogo, participación, colaboración y cooperación con la sociedad civil principalmente pero también con otras instituciones ya sean nacionales o internacionales.

En base a las relaciones establecidas entre ellas, y principalmente en base a la función que tiene el papel principal o estructurante de las demás, identificaremos los modelos o paradigmas de gobierno. Denominaré Gobierno garante a aquel cuya principal función es la de dar cumplimiento a la ley y la normativa. Gobierno proveedor y gestor si la función dominante, es decir el tipo de relación principal que tienen con los ciudadanos, es como proveedores y gestores de recursos. Por último, Gobierno relacional o red, o también denominado promotor, si la función estructurante es la que he denominado relacional.

Por modo o modelo de gobernar entender propiamente el enfoque de gobernación, la tipología de actuación, con la que un gobierno hace efectiva la articulación y coordinación de las tres funciones o dimensiones del gobierno. El modo de gobernar comprende finalidad y valores que presiden la actuación, tipo de gestión característico del modo de gobernar y perfil del profesional político y de gestión. Identificaremos, siguiendo la clasificación realizada por J. Prats en un reciente y excelente trabajo¹⁸, tres modos de gobernar: Burocrático, gerencial y gobernanza. Empezaremos por describir sucintamente los distintos modos de gobernar.

2.1. Los modos o modelos de gobernar.

2.1.1. El modelo burocrático.

Tiene por objetivo garantizar el cumplimiento de la ley y la igualdad legal de oportunidades de los ciudadanos con el fin de contribuir a la regulación de las condiciones para la estabilidad económica y social, el desarrollo del libre estado de derecho y el libre mercado.

Este modelo se desarrolla a partir de los estados liberales y democráticos de mitades del siglo XIX de los 50 y es dominante hasta bien entrados los años 80 del siglo XIX. Los valores del gobierno son respeto y sujeción a la ley, igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, autonomía de la sociedad civil para identificar el interés general, racionalidad (adecuación de medios a fines).

Para ejercer la función de garantía y regulación legal, la administración se dota de una categoría profesional: La burocracia o funcionariado. Estos profesionales para poder desarrollar su labor, requieren independencia del político, objetividad e impersonalidad de su propia labor, que tiene que ajustarse a leyes en un contexto de racionalidad (adecuación de medios a fines). Para cumplir esta labor se protege laboralmente a los funcionarios y se reglamenta los puestos de trabajo. Los valores que presiden la burocracia no son los de economía, productividad y eficiencia que dominarán en el modo gerencial. Entre los profesionales de la administración predominan las especialidades en derecho y especialidades jurídicas.

18 Prats J. “La Construcción Social de la Gobernanza” en VV.AA *Gobernanza: Diálogo euro-iberoamericano* (Madridi, INAP, 2005)

El político gobernante electo es el representante de los ciudadanos para dar cumplimiento de la normativa de la comunidad con ayuda de la burocracia que por su especial protección, impide que el electo gobernante utilice para fines personales o partidarios el poder del gobierno. Los políticos, con el soporte de la burocracia, identifican y gestionan el interés general.

El tipo de gestión que se desarrolla en este modo de gobernar es la gestión de procedimientos. Se trata de establecer cuidadosamente los procesos y reglamentarlos. La tarea del burócrata es seguir los procedimientos, no conseguir resultados. Éstos, se entiende que serán resultado de cumplir con la reglamentación establecida. En esto no difiere de los procesos propios del maquinismo industrial, de los medios tayloristas, con la diferencia respecto a la producción de bienes y servicios que su puesto de trabajo no es flexible y que los procesos no están organizados en función de la productividad. Los servicios para asegurar el cumplimiento de la normativa están organizados por estos mismos procedimientos.

2.1.2 El modelo gerencial de provisión y gestión de recursos públicos.

Se inicia en los 80, tiene su esplendor en los 90 y en la actualidad aún es el modelo dominante.

Los objetivos son la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres “E”) en la provisión y gestión de servicios. Su principal preocupación es la productividad en la producción de los servicios y en general del conjunto de la administración.

La gestión específica de este modo de gobernar es la gestión empresarial de servicios. En este modelo se introducen, o mejor intentan introducirse, técnicas y profesionales extraídos del mundo empresarial y más concretamente del mundo de los negocios. Así, se habla de contratación externa, gestión de calidad y orientada al cliente - usuario, reingeniería de procesos, marketing de servicios, etc. Se pretende orientar la gestión a los resultados económicos y de productividad.

Se considera que la productividad y las tres “E” antes mencionadas deben ser los valores dominantes no sólo de la función de los servicios públicos sino del conjunto de la administración; y no pocas veces se quiso aplicar la reingeniería de procesos en su lucha antiburocrática.

Entre los profesionales del gobierno, se abre paso la formación en economía, pero, en especial, se prioriza su formación en escuelas empresariales y de negocio.

Dada la importancia de la gestión empresarial de servicios en este modo de gobernar el papel del político electo queda desdibujado. Emerge el papel de los gestores o gerentes que, o bien asumen un protagonismo a costa de los políticos electos extraídos de las filas

de los partidos políticos, o bien predomina la extracción gerencial en los altos niveles de la dirección política.

2.1.3. La gobernanza democrática.

Es un modo de gobernar que está emergiendo en la actualidad como consecuencia de la crisis del gobierno proveedor y gestor de recursos y en especial, por la obsolescencia y anomalías provocadas por el modelo gerencial.

Su finalidad es, por decirlo en palabras de D. Inneraty, “la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil en orden a la regulación de los asuntos colectivos con criterios de interés público”¹⁹.

Lo que caracteriza a la gobernanza, como modo de gobernar es que su modo de gestión característico es la gestión de las interdependencias, gestión relacional (o de redes). Es un tipo de gestión específico que se basa en un conjunto de técnicas e instrumentos, para lograr la construcción compartida del desarrollo humano en un territorio.

Los valores propios de la gobernanza que la hacen avanzar como modo de gobernar son: respeto, tolerancia, racionalidad, confianza y colaboración.

Es decir gobernanza como modo de gobernar se basa en la gestión de las interdependencias, pero no es igual gestión interdependencias a gestión relacional gestión relacional o de, sino que es mucho más amplia. Gobernanza es una acción de gobierno que tiene múltiples dimensiones: normativa – legal, provisión y gestión de servicios, pero al ser su principal objetivo la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno para responder a los retos sociales, es la gestión relacional la que asume el papel protagonista y estructurante de todas las funciones de gobernar. Las funciones legal y de gestión de servicios son reestructuradas por la gobernanza de tal modo que las características que se exigen de las mismas serán diferentes a las que han adquirido en el modo burocrático y gerencial.

En gobernanza el político tiene un papel de representante electo pero, a diferencia del modo burocrático, este papel es muy activo, debido a que su papel es el de aglutinador y organizador del interés general a partir de los legítimos intereses y retos de los diferentes actores y sectores de ciudadanía.

A su vez se potencia un tipo de profesional de apoyo al electo con funciones de mediación y negociación relacional, con amplios conocimientos de elaboración de estrategias y conocedor del enfoque comprensivo en ciencias sociales. Este ámbito de las ciencias es el que obtiene mayores desarrollos en la era de la gobernanza.

19 Ver Inneraty, D. *El nuevo espacio público*. (Madrid, Ed. Espasa – Calpe, 2006). Pág. 209.

2.2. Los modelos o paradigmas de gobierno.

La clasificación de los tipos o paradigmas de gobierno, a los que les corresponden modos o artes de gobernar singulares, que propongo, es la que tiene como principal criterio la relación principal que se establece, o pretende establecer, entre el gobierno y la ciudadanía. El resultado son tres grupos: El gobierno garante o racional – legal. El gobierno proveedor y gestor, también denominado “protector” o del “bienestar”²⁰. Y el gobierno relacional o promotor.

2.2.1. El gobierno garante o racional legal.

El gobierno garante corresponde a la visión de gobernar anterior al Estado protector o de bienestar. La función principal de un gobierno con respecto a la ciudadanía, es garantizar las condiciones generales para el buen funcionamiento de la economía de mercado y del Estado de derecho. El gobierno tiene un papel claramente regulador.

La función principal y estructurante del gobierno es el cumplimiento de la normativa. Su modo de gobierno específico es el que se ha señalado como burocrático o también denominado racional – legal, que fue magistralmente descrito por M. Weber²¹.

El gobierno garante, y en especial en su nivel local, provee y gestiona directamente servicios como policía, limpieza, atención a transeúntes (personas sin techo en la vía pública, etc.), pero ésta es una función mínima o incluso marginal y siempre se justifica en relación al apoyo de estos servicios al papel regulador o de establecimiento de garantías al libre desarrollo de las iniciativas de las empresas y ciudadanos. La función del gobierno no es actuar de manera activa con recursos públicos en la economía ni en el soporte a la igualdad de oportunidades sociales.

Las funciones estructuradas de este gobierno, como la provisión de servicios y la relacional, son gestionadas por el tipo de gestión que hemos señalado como propia del modo burocrático: La gestión de procedimientos.

En este paradigma la función relacional es muy reducida. La participación ciudadana y en especial la colaboración entre actores, se circunscribe al dialogo para lograr el mantenimiento y el orden en la vía pública.

El recambio en esta forma de gobierno se originó en los desequilibrios que el propio mercado genera. La no intervención de fondos públicos en la economía y en la cohesión social, llevó a la agravación de las desigualdades, a la ampliación de la pobreza y a la instalación de

20 *Intento objetivar al máximo la descripción y por ello no utilizo los adjetivos protección y bienestar por estar inmersos en batallas políticas y generan reacciones inmediatas y poco críticas de apoyo o rechazo.*

21 *M. Weber, lo definió como tipo de dominación racional – legal y está descrito en su famoso **Economía y Sociedad** (México, F.C.E., 1979). Pág. 173 a 180*

una conflictividad social permanente. El papel de garantizador del cumplimiento de una legislación y el mantenimiento de las condiciones del mercado llevó a que se percibiera al gobierno como obstáculo y opositor a las reivindicaciones sociales de los más desfavorecidos (aunque en no pocos casos esta actitud gubernamental era voluntad manifiesta).

2.2.2. El gobierno proveedor y gestor.

El gobierno proveedor y gestor, que se desarrolló en Europa a partir de los años 50 del siglo pasado y que en la actualidad es el modelo de gobierno dominante, corresponde a la visión de lo que se ha denominado Estado protector o del bienestar.

Se desarrolla en Europa el papel del gobierno como proveedor y gestor de recursos y servicios. Este papel es asumido, en el contexto de la “guerra fría” y la amenaza del denominado “bloque socialista de los países del este”, por la aplicación de las tesis de Keynes de intervención del gobierno en la economía a través del gasto público, y las de Beveridge sobre la extensión de la seguridad social a todos los ciudadanos.

Los retos de desarrollo económico y las necesidades sociales o de bienestar son ya materia de intervención gubernamental, y los ciudadanos se dirigirán a todos los niveles de gobierno en búsqueda de la satisfacción de sus demandas y reivindicaciones sociales.

En este paradigma encontramos dos etapas definidas por el modelo de gobernar que ha dominado en cada período: el modelo burocrático y el modelo gerencial.

La etapa burocrática.

El modelo burocrático propio del gobierno garante, es el que se aplicó al nuevo paradigma de gobierno partir de los años 50 y fue hegemónico hasta bien entrada la década de los 80. Se aplicó con los mismos valores y protección jurídica de los trabajadores públicos pero ahora no sólo había que gestionar unos pocas prestaciones y servicios ligados a las funciones de regulación, sino que la prestación de servicios orientados a la satisfacción de necesidades sociales, se estaba convirtiendo en la función principal y mayoritaria de los gobiernos.

No se entendió por parte de los profesionales de la política y de la gestión pública que se encontraban ante un nuevo paradigma de gobierno, es decir, ante una reestructuración de la organización y funciones del gobierno; y se actuó como si fuera una ampliación de la actuación del gobierno, sin plantearse, por tanto, había que gobernar de distinto modo.

Efectivamente, M. Weber consideraba que el modelo burocrático era también un modo de gestionar servicios y no sólo de garantizar la legalidad la independencia y la estabilidad del

gobierno. Pero era bien consciente de las limitaciones de una gestión amplia de servicios por este tipo de gestión. Así, nos recuerda A. Giddens²² que el principal argumento de Weber contrario al socialismo era que este significaría una gran burocratización del Estado y del gobierno en particular y ello conllevaría ineficiencia en la gestión y la autonomía de la burocracia como grupo de poder que haría funcionar el gobierno en función de sus intereses de grupo particular, como efectivamente ocurrió.

De hecho la gestión de recursos y servicios públicos exige economía, eficacia y eficiencia (las denominadas tres “E”) que, como se ha señalado, no son los valores propios de la burocracia y por lo que es protegida como grupo profesional. El modelo de gestión burocrático aplicado a la gestión de servicios ha sido y es altamente ineficiente, provoca importantes deseconomías que deben ser sufragadas con más carga impositiva para los ciudadanos y lo, que es peor, limita la extensión de servicios públicos a la ciudadanía.

El paradigma de gobierno gestor, al desarrollarse con el modo burocrático, llevó consigo la necesidad de reforma permanente desde los mismos inicios del gobierno proveedor y gestor para hacerlo más eficiente. Ahora bien, los distintos instrumentos de reforma - descentralización, centros gestores, presupuestos por programas, etc.- se inscribieron en el modo burocrático y el tipo de gestión que lo caracteriza: La gestión de procedimientos.

La etapa gerencial.

El modelo de gestión gerencial basado en la imitación de la gestión de las empresas privadas, recibe el nombre de su principal escuela el “new management”, “nueva gestión pública”²³ y pretende sustituir al modelo burocrático, tanto en los servicios que buscan satisfacer una necesidad social (servicios sociales, asistencia sanitaria, centros culturales, equipamientos deportivos, etc.) como aquellos que directamente apoyan una regulación gubernamental (recogida de residuos, servicios de limpieza, aparcamientos e incluso algunos tan problemáticos como policía y gestión urbanística, seguridad, etc.) se apuesta por la contratación externa de servicios públicos, por la creación de un “mercado” o “casi-mercado” de servicios públicos, por la gestión orientada al cliente o usuario, etc.

Se considera que la productividad y las tres “E” antes mencionadas deben ser los valores dominantes no sólo de la función de la provisión y gestión de servicios sino del conjunto de la administración; y no pocas veces se quiso aplicar la reingeniería de procesos en su lucha antiburocrática.

22 Giddens, A. *Política y Sociología en Max Weber*. (Madrid. Ed. Alianza, 1979). Pág 30 a 40.

23 Los autores más conocidos de esta escuela así como su principal libro es Osborne.D, Gaebler.T. **La reinención del gobierno**. (Barcelona, ed. Paidós, 1994)

La función relacional y participativa ha tenido un desarrollo mayor que en el modelo de gobierno garante, pero siempre ligada y subordinada al papel proveedor de recursos del gobierno. De hecho, el gobierno proveedor y gestor se basa en un acuerdo social en que el sector público proporciona unos servicios y prestaciones económicas que constituye, un salario indirecto. Y que facilita una reducción de sueldos y salarios en las empresas privadas. Por otra parte, la participación ciudadana se circunscribe a la expresión de necesidades y diseño de las políticas y servicios, pero no a un compromiso de cooperación para la respuesta colectiva a retos sociales.

La adopción del modelo gerencial en el paradigma de gobierno proveedor y gestor, tenía una justificación ética fundamentada en la necesidad de no despilfarrar el dinero de los ciudadanos y sobre todo crear más infraestructuras y servicios con un gasto público que se constataba que no podía crecer indefinidamente. La extensión de las tres “E” a toda la acción del gobierno, a la copia de métodos empresariales de multinacionales, y al visionar al ciudadano como usuario o cliente, han llevado en muchos casos a la desconsideración del concepto de servicio público y a cuestionar las garantías legales y de respeto a derechos que debe proporcionar la acción de gobierno, lo que ha ocurrido en no pocos gobiernos y no sólo de Latinoamérica.

El método gerencial corresponde a un período en que se distingue modo de gobernar con paradigma de gobierno que implica una articulación de las distintas funciones de gobierno. En este caso, la provisión y gestión de prestaciones y servicios no sólo se consideraba la dominante, sino que se consideraba que toda la acción de gobierno, el modo de gobernar, debía responder a los valores de la gestión empresarial de servicios. De esta manera se favoreció la consolidación de una concepción clientelar de la acción de gobierno y de la política en general, sobre todo allí donde los valores democráticos estaban poco asentados.

En definitiva, si se hubiera participado de nuestra visión de definir el modo de gobernar por una manera específica de enfocar la articulación de las funciones del gobierno, el lema del gobierno gestor hubiera podido ser: “tanta burocracia como sea necesaria, tanta gestión eficiente como sea posible”, y a buen seguro hubiera tenido efectos menos perversos.

2.3 El gobierno relacional o promotor.

El gobierno relacional es aquel que tiene por finalidad la construcción compartida con la sociedad civil del desarrollo humano y que tiene como modo de gobernar específico la gobernanza democrática.

La gobernanza entendida simplemente como gestión de interdependencias o dimensión de relaciones entre actores y sectores de la ciudadanía siempre ha existido, como reiteradamente se ha señalado, pero de manera altamente residual y condicionada por las otras funciones y dimensiones que han sido el eje vertebrador de la acción de gobierno.

La novedad, el cambio de paradigma, es que la gobernanza es el modo de gobernar propio del gobierno relacional o promotor, y este modo de gobernar se basa y se estructura a partir de la gestión relacional o de interdependencias, que deja de ser una gestión residual o estructurada para ser una gestión principal o estructurante.

El hecho que hoy se considere a la cooperación entre actores y a la participación y colaboración ciudadana no sólo una dimensión emergente sino que se espera que sea la función estructurante de la acción de gobierno en la sociedad del conocimiento o sociedad red, se debe, fundamentalmente, a la constatación de que existen cada vez más retos y necesidades sociales y que estos no pueden tener una respuesta en una acción que se base en el gasto público por muy eficiente que sea su gestión. El gobierno territorial se ve en la necesidad de plantear una mejora de la capacidad de organización y acción para que el conjunto de la sociedad afronte los retos y las necesidades crecientes que son condición del progreso humano.

En este contexto, la gestión relacional o gestión de las interdependencias (o de redes) pasa a ser la gestión clave de la nueva acción de gobierno. Por tanto, gobernanza o gobierno relacional, consiste en una reestructuración de las funciones de protección legal de derechos, de eficiente gestión de calidad de recursos y servicios para ponerlos en función de una construcción colectiva del territorio que tiene en la gestión relacional su principal, pero no el único, instrumento.

Reestructuración significa cambio de orientación. La función relacional se convierte en estructurante, porque ahora el objetivo del gobierno relacional es la mejora de la capacidad de organización y acción de los territorios, pero su complejidad y la amplitud de sus objetivos y los ámbitos en los que se aplica es mucho mayor. La participación ciudadana es ahora corresponsabilización y compromiso fundamentalmente. A su vez, la gestión de servicios, en gobernanza, debe ser eficaz y eficiente pero no sólo desde el punto de vista de la reducción de costes y productividad sino porque está misma gestión incorpore una mejora en el compromiso de acción comunitaria de usuarios y familiares implicados y contribuya al fortalecimiento del tejido asociativo del lugar en que se ubique. Las prestaciones y servicios se inscriben y apoyan procesos de desarrollo comunitario. La función normativa que corresponde al ámbito burocrático da nuevos espacios a la iniciativa ciudadana y a los espacios públicos de deliberación y acuerdos.

El gobierno relacional asume un renovado protagonismo y centralidad social al considerarse la articulación social, la mejora de la capacidad de organización y acción de las sociedades, una responsabilidad pública democrática.

CUADRO: GOBIERNOS-TIPO EN DEMOCRACIA (Relación entre gobierno y sociedad)

Gobierno-Tipo Elementos definitorios	Gobierno Garante o racional legal	Gobierno Proveedor y Gestor	Gobierno Relacional
Relación estructurante con la sociedad civil	Garante /regulador normativo	Proveedor de infraestructuras y servicios	Organizador colectivo del desarrollo
Modelo de Gobernación	Burocrático	Burocrático (1 ^a etapa) Gerencial (2 ^a etapa)	Gobernanza (expectativa racional)
Papel del Ayuntamiento en el modelo de Administración nacional	Subordinado	Secundario	Protagonista (expectativa razonable)

Fuente: Elaboración propia, inspirado en J. Alguacil (2006), R. Gomà (2003), J. Prats (2005).

A lo largo de las diferentes tesis desarrollaré más las características de la gobernanza, pero llegados a este punto me atrevo a plantear una definición de gobernanza democrática territorial:

“La gobernanza democrática es el nuevo arte de gobernar los territorios propio de la sociedad del conocimiento, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de una sociedad, su principal medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad es el desarrollo humano”

La concepción, antes expuesta, de clasificar los tipos de gobierno en función de la relación del gobierno con la ciudadanía y diferenciarlos del modo de gobernar, tiene la ventaja de que posee un mayor valor explicativo y plantea una serie de predicciones y criterios de actuación a tener en cuenta para que el gobierno relacional y la gobernanza pueda avanzar decididamente como modo de gobierno habitual en la sociedad del conocimiento, y como mínimo evitar que se caiga en los mismos errores que en el desarrollo del paradigma gestor.

3. La mejora de la capacidad de organización es un intangible con el mayor de los impactos en el desarrollo humano.

En desarrollo humano (económico, social, cultural, sostenible y democrático) de un territorio, en la actualidad, consiste en conseguir el diferencial entre lo que una sociedad hace y lo que es capaz de hacer con relación a su medio y entorno económico y social. Se puede objetar que esta definición también es válida para otros periodos históricos, lo que es absolutamente cierto. Pero el predominio del enfoque de pensamiento de la sociedad industrial y de los gobiernos gestores y proveedores atribuía el desarrollo económico a las infraestructuras y los equipamientos con menoscabo de otros factores. Con los anteojos de la antigua concepción del desarrollo no se podía observar la amplitud de los factores de desarrollo. Como diría A. Einstein es preciso un nuevo enfoque para conseguir un avance, en este caso en la teoría del desarrollo.

Las infraestructuras son importantes para el desarrollo económico, pero no son estrictamente necesarias ni en absoluto son suficientes. El desarrollo depende de la capacidad de organización y acción de una sociedad.

Esta tesis contrasta con la visión de la sociedad propia de la etapa industrial y del maquinismo. Para esta visión, el desarrollo de los territorios es consecuencia de la inversión en infraestructuras y equipamientos, es decir, del capital físico. Sólo más adelante, en la década de los 70 y como consecuencia de los estudios del premio Nóbel de economía Th. Schultz²⁴, se valoró, aunque no en el mismo nivel, el capital humano entendido fundamentalmente como calificación de los recursos humanos. Las creencias instauradas, propias del liberalismo, impidieron valorar lo que efectivamente acontecía en términos de desarrollo y no se dieron cuenta que grandes inversiones en no pocas ciudades y territorios no sólo no habían conseguido desarrollo alguno sino que los habían arruinado.

En España encontramos muchos ejemplos de ello. Desde mitades del siglo XIX, las ciudades de Castilla anhelaban el paso del tren por su municipio para conectarse con Madrid e impulsar tanto la ubicación de nuevas industrias como el desarrollo de las existentes, que estaban en situación poco competitiva debido a su escasa gestión innovadora. En no pocas ciudades, como es el caso de Ávila y posteriormente Segovia, el tren sirvió para que se deslocalizara en buena medida la actividad económica hacía otras zonas especialmente para el área de Madrid²⁵. Un reciente estudio del Ministerio de Fomento²⁶ señala que la Alta Velocidad Española, AVE, ha favorecido el desequilibrio territorial, ha beneficiado

24 Schultz, Th. W. *Invirtiendo en la Gente*. (Barcelona, Ed. Ariel, 1985).

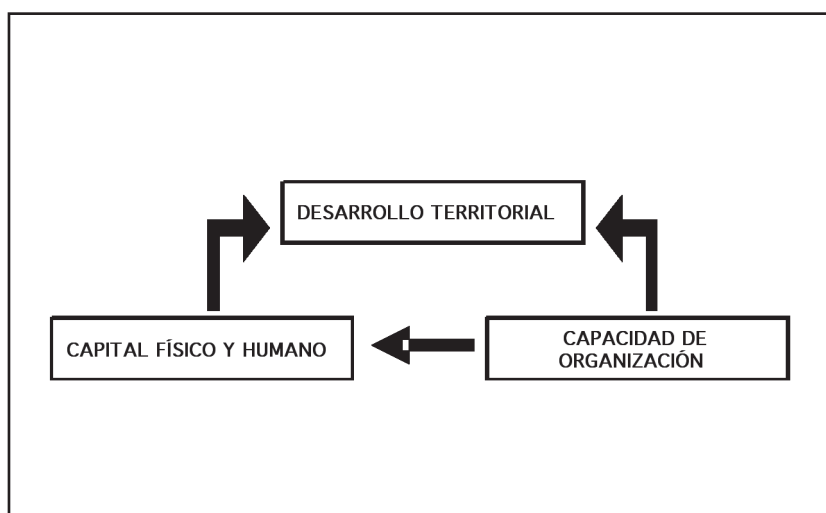
25 Ver, entre otros, VV.AA. **Historia de Segovia**. (Segovia, Caja de Ahorros, 1987).

26 Ver **Estudios sobre los efectos de la línea de Alta Velocidad entre Madrid y Sevilla en Movilidad, Sistema Territorial y Desarrollo Regional**. Publicado por el Ministerio de Fomento (2002). Ver también VV.AA. **Los cambios en las ciudades intermedias de la línea de Alta Velocidad entre Madrid y Sevilla**. Publicado por la UNED en 2003.

a quien más tenía. Sevilla, hoy una ciudad que está avanzando a un gran nivel y cuya actividad ha saturado las infraestructuras que se desarrollaron con ocasión de la Exposición Universal del 92, no creció en los años inmediatamente posteriores al 92. Por el contrario, en esos años sufrió un declive notablemente superior al conjunto de las grandes ciudades españolas²⁷.

En los territorios en situación de declive, el capital físico, y en especial las infraestructuras de accesibilidad exterior, incide negativamente en el desarrollo económico comparado. En cambio, en una situación de avance económico y social, el capital físico actúa potenciando dicho desarrollo. La generación de valor añadido depende de muchos factores interrelacionados de capital humano, físico, capital social, capacidad de innovación y gestión de los conocimientos, motivación, etc. Pero está claro que es preciso saber con qué finalidades vamos a utilizar un equipamiento o infraestructura, disponer de las habilidades para su uso y querer utilizarla. Es decir, utilizar los equipamientos o infraestructuras con motivación para que el capital físico pueda incidir en la productividad y hacerlo de una manera eficiente.

El desarrollo económico y social depende de la capacidad de organización y acción de un territorio. Es decir, de la capacidad de articular su potencial humano y el capital físico hacia finalidades y objetivos de progreso ampliamente compartidos. En tanto existe una capacidad de organización adecuada es posible identificar los proyectos de capital físico adecuados para mejorar su competencia y la generación de valor. El esquema es el siguiente²⁸:



27 Datos extraídos del Plan Estratégico de Sevilla 2010 (Sevilla, 2003).

28 Pascual Esteve, J.M. en La Gestión Estratégica de las Ciudades: Un instrumento para Gobernar las Ciudades en la Era Infoglobal. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002).

4. La capacidad de organización se define y es posible evaluarla a partir de un conjunto de siete componentes claves.

¿Cuáles son los factores estructurantes de la capacidad de organización y acción o lo que es lo mismo de la construcción colectiva del desarrollo humano?. A mi entender hoy ya podemos identificar los siguientes factores:

- I. Existencia de 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 a partir de compromisos mutuos.

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 presencia de redes de actores para el desarrollo de proyectos clave y complejos. Los proyectos en red permiten 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 territorial exige el compromiso de acción por parte de los principales actores del territorio 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 territorio,

hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad.

Este proceso de mejora relacional²⁹ debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia territorial. 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 ciudad o 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 promotora.
- 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 estructurantes 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.

29 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).

- 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, de lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo a partir del cual no es posible construir el interés general, puesto que se reduce el corporativo. Como señala J. Subirats, "el grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las comunidades, derivará de su capacidad para implicar al resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido"³⁰.
- 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 y locales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio con las estrategias locales capaces de dar especificidad e integridad 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.

5. La gestión relacional o gestión de las interdependencias es la modalidad de gestión característica de la gobernanza.

El hecho de que sean las ciudades los principales centros de innovación y desarrollo económico y social de los países se debe fundamentalmente a la densidad de interacciones entre sus distintos miembros y organizaciones. De la complejidad, diversidad, intensidad y calidad de estas interacciones dependerán las ventajas comparativas de desarrollo humano que tendrá una ciudad o región metropolitana.

La gestión relacional es el tipo de gestión pública que, en nuestro caso, llevan a cabo los gobiernos territoriales para incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la

30 Subirats, J. "¿Qué gestión pública para qué sociedad?. Una mirada retrospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública, en las sociedades europeas actuales" en Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB.

cultura emprendedora y de acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir colectivamente y de manera compartida y cooperadora un mayor desarrollo humano.

La gestión relacional es la propia de lo que se ha denominado sociedades inteligentes, es decir, aquellas que, según palabras de A. Marina, incrementan las capacidades creativas y de solidaridad de los ciudadanos.

Lógicamente la pretensión no es gestionar todas las relaciones sociales. Esto sería un absurdo totalitario, sino tan sólo aquellas que tienen que ver con la construcción compartida del desarrollo humano. Los ámbitos privilegiados de gestión relacional entre los gobiernos territoriales y la sociedad civil son:

Por un lado, las relaciones con los agentes con mayor capacidad de transformación del territorio, ya sea por sus recursos y competencias o por su legitimación social en conocimientos y moral. En este grupo encontramos:

- Las relaciones intergubernamentales: Tanto multinivel con gobiernos de distinto ámbito territorial como multilaterales con gobiernos del mismo nivel territorial, ya sean intermunicipales interregionales.
- Las relaciones con grandes instituciones: Universidades, Centros de investigación y desarrollo, Cámaras de Comercio, Fundaciones culturales y educativas de prestigio, Iglesias, etc.
- Las relaciones con el sector económico privado: Sectores económicos productivos y financieros, empresas de capital riesgo, confederaciones y asociaciones empresariales, etc.
- Las relaciones con agentes sociales y profesionales: Sindicatos, colegios profesionales, asociaciones vecinales, importantes movimientos sociales, etc.

Por otro lado, relaciones destinadas a articular un entramado social y fortalecer el capital social del territorio:

- Las relaciones con las entidades sociales con perspectivas de concretas que los movimientos sociales, pero que tienen también un papel de intermediación.
- Una tarea de mediación para lograr un espacio de interrelación entre entidades sociales.

Por último, en este caso no significa en absoluto prioridad:

- Relaciones directas con los ciudadanos entre periodos electorales. Es importante disponer de multitud de mecanismos de información, comunicación y deliberación tanto para conocer directamente opiniones, retos y necesidades y conseguir efectivamente que las políticas respondan a los intereses del conjunto de la ciudadanía, como para fortalecer una ciudadanía activa.
- Participación electoral. Hay que considerar que son las elecciones democráticas el principal y más decisivo modo de asegurar que las políticas gubernamentales tengan en cuenta las preocupaciones vecinales. La calidad de representación es lo más esencial en una democracia, y el liderazgo basado en la representación es el principal factor de éxito en gobernanza democrática.

6. La gestión relacional se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos que irá ampliando y perfeccionando de manera progresiva.

La gestión relacional como instrumento de gobernanza no es sólo un enfoque de la realidad social y en especial del modo de gobernar, sino que también precisa de técnicas e instrumentos que hagan de ella un instrumento eficaz de desarrollo humano. Precisamente este nuevo enfoque es el que permite elaborar nuevos métodos en instrumentos de gestión o identificar y adaptar a antiguas técnicas proporcionándoles un renovado papel en la gestión de relaciones sociales.

Sin duda el avance de la gestión relacional y las propias transformaciones que su aplicación propicie condicionarán el surgimiento de nuevas técnicas y el perfeccionamiento de las existentes.

En la actualidad disponemos de una serie de técnicas que ya han demostrado su eficacia en la gestión relacional y que seguidamente enumero sin explicar:

- 1- **Los planes estratégicos** desarrollados en los territorios a partir de la cooperación pública – pública y pública y privada y la participación ciudadana constituyen un buen inicio de la gestión relacional propia de la gobernanza al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida constituye propiamente la fase inicial o fase de planificación propiamente dicha de la gestión de la interdependencias o gestión estratégica³¹.

31 *Para un desarrollo de esta tesis ver: Pascual Esteve, J.M. De la planificación a la gestión estratégica. (Barcelona, ed. Diputación de Barcelona, 2001).*

La metodología de los planes estratégicos son un buen instrumento para el inicio de la gobernanza territorial³².

- 2- **La negociación relacional de los conflictos públicos** Las técnicas de negociación relacional constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la gestión de interdependencias o gestión relacional. La negociación relacional es un tipo de negociación, que se caracteriza, porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores, es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para obtener una mayor confianza mutua, y poder desarrollar proyectos sobre la base de la cooperación.
- 3- **Técnicas de mediación.** En el paradigma de gobierno gerencial en los conflictos públicos acostumbraba a ser el gobierno una de las partes. En conflictos entre grupos sociales en el territorio es difícil encontrar al gobierno territorial mediando entre actores territoriales. En la perspectiva de la gobernanza en que los gobiernos locales y regionales asumen el liderazgo en la construcción colectiva del territorio la mediación es sin duda uno de los recursos de los profesionales de la política y de la administración. En la mediación el papel de la administración es intervenir para que una situación conflictiva entre actores sociales puedan encontrar una solución, y en el proceso mejore la imagen mutua de las partes y la confianza entre ellas. La acción del gobierno es ser catalizador de un acuerdo sin convertirse en parte del mismo.
- 4- **Técnicas de participación ciudadana y soporte social a la políticas públicas.** De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción. De la multitud de técnicas de participación, en gestión relacional resultan especialmente útiles, aquellas que (1) Se basan en procedimientos claros y sencillos con finalidades precisas que facilitan la expresión de ideas y retos sobre un tema o asunto, y por supuesto impiden que se eternicen los debates. Participación es método y organización. De lo contrario la participación se reduce a pocos participantes y además poco reflexivos, dado que su interés es menos convencer que imponer por agotamiento. (2) Que ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana en los acuerdos que se deriven.(3) Que permitan legitimar objetivos y proyectos de la ciudad y obtener un importante soporte ciudadano a los mismos.
- 5- **Métodos y técnicas de gestión de proyectos en red.** Las técnicas para la gestión de redes son fundamentalmente de dos tipos: La gestión de la dinámica de la red, que abarca desde la inclusión de los actores clave al fomento de proyectos que consoliden

32 *Pascual Esteve, J.M. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. (Barcelona, ed, Diputación de Barcelona, 1990). En este libro expongo un conjunto de métodos y técnicas que son útiles para la elaboración de planes estratégicos territoriales que sirvan como inicio de la gobernanza territorial.*

los intereses comunes. Las técnicas de gestión de estructuras para adecuarlas a los objetivos por las que se crearon y permitan fortalecer una cultura o una perspectiva común.

Son particularmente útiles para la gestión de redes el uso de las matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos³³.

- 6- **Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía.** La tecnología para fortalecer las características de una cultura emprendedora y de acción entre la ciudadanía, es muy reciente y he tenido la oportunidad de sistematizar los indicadores para hacer un seguimiento de su evolución a través de encuestas por muestreo y al azar para el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (Ceyd) El proceso de gestión de la cultura emprendedora exige, en la perspectiva de la gobernanza democrática de una gran transparencia y un acuerdo democrático entre los principales sectores de la ciudadanía para desarrollarla.

No obstante se disponen de instrumentos que si bien tienen escasos resultados coyunturales sus efectos se notan en el corto plazo. Nos referimos a las técnicas del “city o regional marketing” interno, es decir el que se dirige a la identificación de los propios ciudadanos con el territorio.

Respecto al “marketing” interno, es recomendable desde el punto de vista de la gobernanza el enfoque y las metodologías propuestas por T. Puig³⁴, en relación a disponer de una marca del territorio construida de manera colectiva y con capacidad de convencer y conmover. En relación de una gestión de la memoria dirigida a generar una conciencia colectiva capaz de unir tradición con modernidad y aprovechar el pasado para fundamentar aspiraciones y valores democráticos y solidarios para el presente y futuro; es decir mirara el pasado con ojos de futuro, tal como señalaba H. Arendt; es recomendable el planteamiento del “Ceyd”³⁵.

- 7- **“Coaching” para el liderazgo habilitador.** En gobernanza lo que se fortalece es el valor de representación del político y se requiere capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmover y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y el compromiso social de la ciudadanía.

Por otra parte, en gobernanza, los resultados de su acción ya no son tanto los servicios como el nivel general de desarrollo económico y social alcanzado en el territorio durante su mandato y el grado de cohesión social logrado con la ciudadanía. Es

33 Ver Pascual Esteve, JM. *La estrategia de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas.*(Barcelona, Diputación de Barcelona,1999), pag.157 a 162.

34 Ver Puig, T. *La Comunicación cómplice con los ciudadanos.* (Madrid, Siglo XXI. 2003).

35 Ver Pascual Esteve, J.M. “La gestión de la memoria en la estrategia de las ciudades”. en **La gestión de la memoria.** Revista del CEYD, Valencia, 2005.(www.ceyd.org)

preciso presentar el balance de su gestión relacional, para ello se necesitan nuevas formas, nuevas actitudes y nuevas habilidades.

- 8- **Las técnicas de construcción de consensos.** No es necesario insistir en la importancia de estas técnicas en gobernanza. De hecho las anteriormente citadas sobre negociación relacional y participación ciudadana incluyen necesariamente el consenso, pero existe una gran pluralidad e metodologías y técnicas a parte de las citadas y ampliamente contrastadas para con la debida adaptación poder utilizar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve este nuevo arte de gobernar.
- 9- **El enfoque comprensivo en ciencias sociales.** En gobernanza es necesario comprender lo que dice cada actor en su contexto social y poder entender no sólo el que expresa sino el cómo y porqué lo dice. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde las distintas perspectivas de las partes es condición absolutamente necesaria, aunque por supuesto no suficiente para el buen desarrollo de la gobernanza. Se trata de hacer inteligible la base subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales, el análisis objetivo de los fenómenos sociales es perfectamente posible y compatible por el hecho de que las acciones humanas tengan un carácter subjetivo. Este enfoque, también denominado interpretativo de la acción social, tiene en Max Weber³⁶ su autor más clásico, y se dirige a comprender el sentido de una acción para un actor, dando a conocer los motivos entre la actividad objetivamente observada y su sentido para dicho actor.
- 10- **La dirección sistémica por objetivos**³⁷. Las técnicas de dirección por objetivos son un buen instrumento para la gestión relacional, y no la dirección en base a procedimientos protocolizados para llegar a un resultado, puesto de lo que se trata es de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un sistema social y en base a éstos, concretar de manera innovadora estos objetivos en proyectos que deben gestionarse en red.

36 *Podemos encontrar la exposición metodológica de la sociología comprensiva en **Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales** (Barcelona, Península ed., 1971). Y también en **Economía y Sociedad**. ob.cit. en el que mantiene la importancia de lo subjetivo para el análisis sociológico.*

37 *Para conocer el enfoque sistémico se recomienda la lectura de L. Bertalanffy, **La Teoría General de Sistemas**.(Madrid, F.C.E, 1981)*

7- La gobernanza, para convertirse en el modo habitual de gobernar, precisa, además de técnicas de gestión relacional, de contenidos en las políticas y en especial de éxitos políticos visibles.

Se ha señalado en las tesis 1 y 2 que el gobierno relacional, con la gobernanza como su modo de gobernar específico, es un nuevo paradigma de gobierno, que está avanzando en ciencias sociales y políticas, no constituye el modo de gobernar habitual el territorio ni en América ni en Europa. Es el gobierno gestor, con su modo gerencial de gobernar, el que, a pesar de su profunda crisis, aún constituye la forma de ejercicio político dominante.

Este modo de gobernar influye en la formas de trato clientelar del electorado, en la confección de programas políticos en base a ofrecimientos incumplibles de equipamientos y servicios, y en la competencia política a base al marketing vacío, y a la descalificación del contrario al no disponer de contenidos alternativos. Pero lo más importante es que se considera que ésta es la forma correcta de hacer política (confundiendo dominación y hábito con corrección o adecuación), la que demanda el ciudadano (sin tener en cuenta que en este caso se cumple la ley de Say de que la oferta condiciona la demanda), y que cualquier planteamiento trasgresor tiene tendencia a ser rechazado. Estos son los grandes obstáculos que debe superar la gobernanza par constituirse en el modo de gobernar los territorios.

Por ello, la gobernanza, como cualquier paradigma social en principio sólo avanza en experiencias puntuales. Unos pocos directivos políticos innovadores y en unas circunstancias determinadas han puesto en práctica procesos de gobernanza, y no pocas veces sin haberlo conceptualizado de este modo.

Estas experiencias deben ser objeto privilegiado de análisis y de divulgación para mejor conocer y concretar el impulso da este nuevo modo de gobernar, pero sobre todo si con la aplicación de la gobernanza se ha constatado un importante progreso económico y social a través de la colaboración gobierno y sociedad civil. En especial es importante para superar los viejos moldes de la política, el análisis y difusión de los éxitos electorales obtenidos, después de la aplicación de las políticas basadas en el nuevo modo de gobernar. Estas son las principales vías para generar el “caldo de cultivo” idóneo para el surgimiento de nuevas experiencias de gobernanza, para romper el cerrazón en la cultura política que significa el anterior modo de gobernar.

La gobernanza como modo de gobernar tiene una gran autonomía en relación a los contenidos de las políticas pero esta autonomía no es total. Existen las condiciones espaciales, económicas y sociales que favorecen este nuevo arte de gobernar. En la próxima tesis se describe como la gobernanza es el modo de gobernar propio de la sociedad del conocimiento, es decir, las condiciones de posibilidad, necesidad y oportunidad de la gobernanza las proporciona la transformación de nuestra sociedad en la era infoglobal.

Los contenidos concretos de las políticas de los gobiernos territoriales condicionan la gobernanza. Sin duda una opción por una ciudad compacta, no segregada, basada en la complejidad y diversidad de relaciones humanas en el espacio público. La implicación de los usuarios y familiares en los programas de actuación en bienestar social y educación. La difusión de valores de pertenencia y compromiso ciudadano y dar un valor simbólico a los espacios colectivos para convertirlos en lugares de encuentro y convivencia, etc. Son sin duda condicionantes que favorecen el despliegue del gobierno relacional y de la gobernanza como arte de gobernar en los territorios.

Los objetivos del Movimiento AERYC (América-Europa de Regiones y Ciudades) para la gobernanza territorial tiene esta triple finalidad de análisis y difusión de técnicas e instrumentos de gestión relacional y gobernanza, buenas prácticas de desarrollo humano y éxito electoral en base a la gobernanza, e identificación de contenidos para el impulso de la gobernanza. Este último, desde la perspectiva de los grandes retos que se plantean los territorios: ciudades, región, inmigración, gestión del tiempo, etc.

8. La gobernanza es el modo de gobernar de la sociedad del conocimiento, al basarse ésta en la organización y gestión de redes.

La economía del conocimiento se basa en las redes. Es decir, en la gestión de los conocimientos de las personas y departamentos en empresas y organismos públicos. En la capacidad de organizar los clusters en los diferentes sectores económicos. En la capacidad de articular en los territorios las funciones de investigación, formación, producción, comercialización y distribución, para los sectores económicos consolidados y los emergentes. En el establecimiento de redes internacionales y en general suprarregionales, entre empresas y entre estrategias sectoriales de las instituciones públicas.

El desarrollo económico del territorio en la era infoglobal se asienta en tres elementos fundamentales: 1) La gestión de las interdependencias entre los actores de un territorio y en las alianzas entre los actores de distintos territorios. 2) Es endógeno. El desarrollo económico, por otra parte, se inicia de manera endógena porque los flujos económicos que se intercambian se producen a nivel local, y se consolida a nivel suprarregional o internacional al insertarse un territorio en las redes de flujos de la economía mundial. Una red de flujos que, como señala M. Castells, se basa en los sistemas de ciudades. 3) Los factores determinantes son intangibles, al ser el conocimiento de las personas y su capacidad de organizarse en red, más que las infraestructuras, la principal fuente de valor añadido.

El desarrollo económico en la sociedad red depende de la capacidad de generar conocimientos a partir del uso de las tecnologías de la información, y de la organización en red y las instituciones con mayor incidencia en el desarrollo económico. La principal ventaja económica de un territorio es cada vez más, la ventaja colaborativa. En este sentido

la economía depende de la cohesión social, o para ser más precisos del capital social, que ha sido definido por Putnam de una manera muy similar a la capacidad de organización y acción: “El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas, constituyen una forma esencial de capital social. Cuánto más densas sean estas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común.”³⁸

Entender la sociedad del conocimiento es conocer sus redes. A nivel internacional la economía y sociedad globales están constituidas por las interdependencias de flujos que producen y se intercambian entre ciudades y áreas metropolitanas. A nivel interno, el desarrollo depende de la capacidad de generar redes entre ciudades y entre actores económicos y sociales. La sociedad y la economía aparecen como una construcción colectiva asentadas en redes.

Gestionar la sociedad red es gestionar sus relaciones, es desarrollar la gobernanza

9. La gobernanza del territorio metropolitano y regional implica entender el territorio regional como redes de ciudades.

Las ciudades competitivas, en el sentido de competentes, para generar valor añadido son las ciudades región o regiones metropolitanas. Los actores de las cadenas productivas, de los “clusters”, de los sectores clave o emergentes de una economía local no se localizan de manera habitual en un solo municipio, o incluso en un área metropolitana, sino que se localizan en ámbitos o espacios regionales. Una constelación de actores públicos y privados y de territorios que hay que dotar de una siempre renovada capacidad de organización y acción para producir riqueza.

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

38 Putnam, R.D. *Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy.* (Princeton, ed. University Princeton, 1993), pag.125

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.

Es importante diferenciar entre áreas y regiones metropolitanas como realidad territorial, económica y sociológica definida a través de criterios de densidad, movilidad y tipología de actividad económica, y la configuración político-administrativa de dicho territorio.

La gran contradicción que deben hoy asumir los gobiernos es, por una parte, la necesidad de definir estrategias en el ámbito de las ciudades – región y la escasa existencia de gobiernos regional – metropolitano. Pero el reto no es crearlos, sino cómo se crean. La no existencia de estos órganos de gobierno muestra las contradicciones laterales y multinivel entre gobiernos territoriales.

De hecho, las áreas metropolitanas, entendidas como administración territorial con competencias específicas propias o por delegación, están en crisis en Europa. La razón es justamente por que no cumplen los objetivos para los que fueron creadas:

- Existe una insatisfacción generalizada por las competencias asumidas.
- No hay acuerdo sobre los límites territoriales en los que se ejerce la acción de la administración metropolitana.
- No hay acuerdo entre los gobiernos territoriales implicados sobre sus cuotas de decisión y financiación.

En España no existe la administración metropolitana, las áreas metropolitanas fueron abolidas con la constitución de las Comunidades Autónomas y establecerse el conflicto entre el gobierno autonómico y el gobierno municipal de la ciudad central: Casos de Barcelona y Valencia.

La crisis de las áreas metropolitanas como administración debe entenderse que es una crisis en el marco del modelo gestor o gerencial de los gobiernos territoriales, actualmente también en crisis, y que se caracteriza, además de lo señalado en la tesis 2 por entender el

papel del gobierno como proveedor y gestor de recursos y la planificación territorial como reguladora y no como promotora del desarrollo económico y social. La concepción del gobierno metropolitano actualmente parte de las siguientes consideraciones:

- Concibe que toda sociedad dispone de un territorio específico en el marco del que se debe ejercer una acción de gobierno específica: Al superar la urbanización los límites municipales se plantean las áreas metropolitanas.
- Entender el sistema de competencias como un sistema de suma 0: Ganar – Perder.
- Relaciones jerárquicas y verticales entre las administraciones, que generan desconfianza mutua.
- El éxito político como obtención de recursos y servicios en el territorio municipal y no como realización de objetivos ciudadanos.

En la era info-global emerge una forma de entender el territorio y el gobierno que puede dar respuesta para superar las dificultades de los gobiernos supramunicipales. Esta respuesta parte de las siguientes consideraciones territoriales:

- Las ciudades son concebidas como activos del desarrollo de las regiones y países, como riqueza de las naciones.
- Las estrategias definen los territorios y no al revés. Los territorios administrativos ya no son los límites de la estrategia. La estrategia urbana es multiterritorial.
- Los municipios son cada vez más auto-insuficientes. Su mayor interdependencia de flujos con territorios más alejados les permite una mayor autonomía para definir su estrategia y posicionamiento territorial y a la vez les hace más insuficientes para responder a sus retos.
- El municipio debe entenderse como la unidad relacional básica del sistema territorial. El ámbito metropolitano es el espacio de mayor intensidad de relaciones básicas entre municipios: movilidad residencia – trabajo- estudios, densidad de población, espacio de clusters económicos.
- En la actualidad es más propio hablar de regiones o subregiones urbanas o metropolitanas que de áreas metropolitanas, puesto que existen diferentes ciudades que ejercen un papel de centralidad territorial.
- La capacidad de innovación y desarrollo de las ciudades y áreas metropolitanas de debe a la densidad de las relaciones entre actores. De la complejidad, diversidad

social y calidad de las relaciones urbanas dependerá su desarrollo humano. La gestión pública urbana y metropolitana se configura como una gestión relacional entre los actores, sectores ciudadanos y administraciones.

- En este sentido la gestión regional debe de entenderse como gestión a partir de las estrategias municipales. No hay territorio que no sea municipal, por tanto, no se puede entender la región como un territorio único, ni económica, ni social, ni políticamente. Ahora bien, toda estrategia regional tiene espacios diferenciados, por tanto afecta a municipios distintos si se considera el turismo cultural o el de sol – playa, o la potenciación del sector aeronáutico o el de la madera, etc. Las estrategias regionales integran las políticas municipales y de este modo le dan un carácter transversal al conjunto del territorio regional.

Por otra parte las condiciones de la nueva manera de gobernar los territorios parten de las siguientes consideraciones:

- Su objetivo es la mejora de la capacidad de organización y acción de un territorio y su instrumento específico es la gestión relacional o gestión de las interdependencias entre gobiernos territoriales.
- Sitúa los objetivos y los proyectos por delante de los procedimientos político-administrativos y de gestión.
- Entiende que no es necesario crear órganos político – administrativos fijos. Dado que es una realidad innegable que las estrategias son las que deben definir los territorios y que existen diferentes estrategias e incrementa el grado de interdependencia entre los territorios tanto regionales como macroregionales; en la perspectiva del gobierno proveedor y gestor de una administración competencial, para cada territorio habría que multiplicar los órganos político – administrativos en función de la estrategia, lo que es un absurdo. Se precisa crear espacios flexibles intermunicipales (horizontales) para la deliberación y el acuerdo.
- Generar espacios públicos de participación y colaboración en base a la flexibilidad y horizontalidad.
- Entender el interés general como una construcción colectiva, y precisa de un liderazgo relacional o habilitador no dominante.

10. La gestión regional entendida como gestión de redes de ciudades: Es la gran oportunidad de los gobiernos regionales.

Es importante no sólo la presencia sino también el protagonismo del gobierno regional en los espacios de deliberación y acuerdo intermunicipal. El gobierno regional debe de entender que su gran papel es la gestión de redes intermunicipales, y en este sentido una gran tarea es fortalecer la acción de unos gobiernos locales en especial los que disponen de menores recursos; de este modo el gobierno regional no sólo mejora la incidencia del impacto del gobierno local en el desarrollo humano de su territorio, sino que también fortalece su capacidad de llegar a acuerdos con otros gobiernos 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 entre 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.

11. La democracia es una finalidad y una condición para el desarrollo humano en la sociedad red.

La democracia es una finalidad de la humanidad y es un valor ético y no simplemente una forma de Estado.

Es rechazable por falsa empíricamente hablando y por malintencionada desde un punto de vista ético, la tesis que la democracia sólo es posible a partir de un determinado nivel de renta o crecimiento económico.

También es rechazable la posición contraria de justificar la democracia como el mejor instrumento político para el desarrollo económico y la cohesión social.

La democracia es, en sí misma, un componente del desarrollo humano. Es necesario fortalecer la democracia impulsando políticas adecuadas de desarrollo económico y cohesión social. Es decir, los gobiernos democráticos deben tener objetivos de desarrollo económico y social, pero no se corresponde a la doctrina de los Derechos Humanos el subordinar democracia a objetivos económicos y sociales.

La democracia, por otra parte, constituye el marco político más adecuado para el desarrollo económico en la sociedad red. La articulación de redes exige transparencia, flexibilidad y capacidad de representación de intereses. Estos son, sin duda, valores que sólo pueden desarrollarse en democracia.

La democracia, por otra parte, permite desarrollar proyectos de amplia base social en los que se articulan distintos intereses y perspectivas. Al proporcionar el medio en que pueden expresarse las demandas e intereses de los sectores más populares y desfavorecidos, la democracia es condición para las políticas de cohesión social.

La política cuenta para el desarrollo económico y social desde dos vertientes:

- Creando un modelo flexible de interacción entre actores, puesto que las relaciones entre ellos pueden constituir un freno o un motor del progreso.

- Gestionando adecuadamente las instituciones. Una buena gestión institucional incide tanto en la gobernabilidad de un territorio como en la eficiencia de los recursos públicos e institucionales.

12. En gobernanza democrática, la cooperación internacional para el desarrollo y la gobernanza precisa, en la actualidad, de horizontalidad, multilateralidad en las relaciones entre países y una financiación asimétrica en función de la renta.

La transformación económica y social propia de la era info-global, que está aconteciendo en los territorios, conlleva la reestructuración de la cooperación internacional en base a nuevas prioridades en las relaciones entre países y continentes.

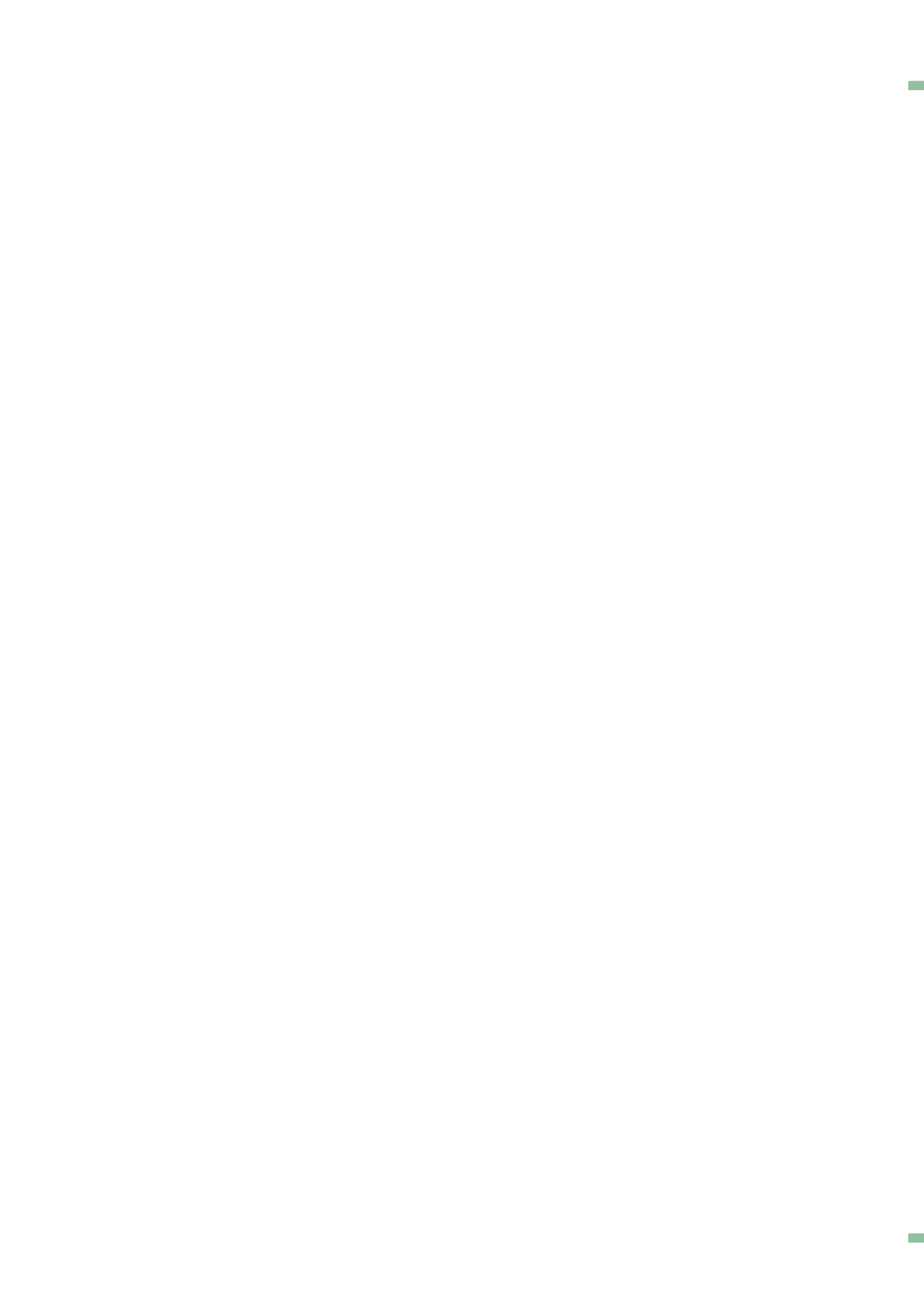
Por un lado, las estrategias y políticas desarrolladas en las ciudades y las regiones, entendidas éstas como redes de ciudades y municipios, aparecen como los principales factores de desarrollo humano en los territorios y los principales buques insignia de los países y las naciones. La colaboración para desarrollo económico y social entre países y continentes debe dar mayor relevancia a ciudades y regiones.

Por otra parte, la necesidad de avanzar hacia una nueva forma de gobernar, que tiene como principal instrumento la gestión de las relaciones entre los actores y las interdependencias entre territorios. En la gobernanza territorial se inician los gobiernos territoriales de América y Europa, y encontramos buenas prácticas en ambos continentes que es preciso conocer, contextualizar y adaptar para avanzar con éxito en esta nueva forma de gobernar. La cooperación es hoy una exigencia que se base en la horizontalidad en la que todos aprendemos y enseñamos. Ya no estamos en la etapa del gobierno protector o gestor de recursos y servicios, en que Europa había iniciado con anterioridad la andadura y el desarrollo del modo gerencial de gobernar. Lo que si continúa es la diferencia de renta entre países, por tanto parece justo que todos enseñen y aprendan pero que unos contribuyan en mayor medida a este sistema de enseñanza entre territorios.

En tercer lugar, la importancia de los elementos intangibles del desarrollo. Ya tenemos la certeza que los factores determinantes para el desarrollo económico y social no son tanto los recursos económicos, las infraestructuras y servicios (estos sin duda son necesarios pero insuficientes), como la capacidad de uso en función de una estrategia posible y compartida entre los actores implicados y que disponga del soporte ciudadano. Lo que se denomina capacidad de organización y acción de un territorio y las relaciones de confianza y la colaboración y así como determinados valores en la configuración cultural de la ciudadanía como creatividad, tolerancia, identidad, educación permanente, etc., constituyen los factores críticos del desarrollo.

La democracia es un fin en sí mismo. Los derechos democráticos son valores que presiden la acción y no un resultado de políticas económicas. Pero la democracia también es el medio más adecuado para gobernar una sociedad compleja en la que lo fundamental es la configuración más adecuada de redes entre los actores y la ciudadanía. Todo ello nos lleva a la necesidad de priorizar la cooperación en torno a los gobiernos territoriales y la cohesión social de los territorios para asumir nuevas metas de desarrollo humano.

Las nuevas fórmulas de cooperación y el papel de AERYC en las relaciones de cooperación entre sus miembros en temas de cohesión social y gobernanza territorial, son temas básicos para este movimiento.



Capítulo III. Los retos de gobierno en las ciudades contemporáneas



La gobernanza y la ciudad del futuro: Colaboración entre ciudades británicas y ciudades españolas

D. GREG CLARK

Asesor de la OECD

Introducción.

Me alegra mucho tener la oportunidad de hablarles sobre la situación de las ciudades británicas y el trayecto que deben recorrer para convertirse en ciudades del futuro. Mi intervención servirá también para presentarles una nueva iniciativa dirigida por el British Council, en el marco de la cual varias ciudades británicas y españolas debatirán sobre los ajustes que deben realizar si quieren estar preparadas para los retos que se aproximan. Además, esta iniciativa les proporcionará herramientas para que compartan sus conocimientos y experiencias con ciudades de otros países de habla inglesa o hispana.

Quisiera dar un repaso a la historia de las ciudades británicas desde el punto de vista de la gobernanza, para explicar cómo hemos llegado hasta el momento actual y sentar una base para nuestro proyecto de futuro. También quisiera identificar y articular los retos y oportunidades que se les presentan a las ciudades británicas en la época actual; para terminar, me gustaría hablar de las alianzas de aprendizaje que se están estableciendo entre las ciudades aquí presentes y los temas de los que previsiblemente se ocuparán en el marco de su asociación.

Es imposible pensar en la ciudad del futuro de manera global. La mejor estrategia es examinar grupos compuestos por un número limitado de ciudades, identificar las causas que impulsan el cambio y las tendencias de éste y preguntarnos en qué se convertirán estas ciudades y qué logros podrán alcanzar en el futuro próximo. Si examinamos ciudades como Valencia, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Málaga, Birmingham, Manchester, Glasgow, Cardiff y Belfast podemos identificar algunos temas recurrentes. A medida que el futuro deje de serlo para convertirse en presente, estas ciudades tendrán que ocuparse de una serie de asuntos:

- ♦ Deberán completar el proceso de transformación física y económica (regeneración urbana) necesario para participar plenamente en una economía mundial basada en el conocimiento.

- Deberán llevar a cabo procesos de diseño y aplicación de estrategias integrales, a pesar de que a menudo las competencias y jurisdicción estarán fragmentadas entre múltiples niveles y ámbitos administrativos.
- Deberán adaptarse a la diversidad humana resultante de los desplazamientos masivos de población y al crecimiento demográfico resultante de la inmigración, y tendrán que responder al reto de ser “ciudades abiertas” que acojan y den apoyo a los recién llegados.
- Deberán desarrollar su identidad y atmósfera características basándose en una comprensión clara de su historia, sus raíces y el legado histórico que les es propio, pero al mismo tiempo tendrán que prever las funciones distintivas que puedan desarrollar en el futuro.
- Deberán adaptarse a un sistema urbano y metropolitano cambiante e integrado en un marco socio-económico amplio y cada vez más frágil, en el que las jerarquías urbanas nacionales pierden importancia mientras la ganan los sistemas continentales y las redes de ciudades. Así, habrá que abrir nuevos espacios para que las principales ciudades de las regiones se conviertan en urbes internacionales, y para que todas las ciudades puedan liberarse de la rigidez de las antiguas estructuras.
- Deberán responder a la tendencia creciente de convertir las ciudades en sedes de actividades de relevancia mundial, aprendiendo a preparar y organizar grandes eventos y actividades durante períodos cortos de tiempo y convirtiéndolos en catalizadores que permitan conseguir objetivos importantes para la ciudad a más largo plazo.

Estos son los seis aspectos de la ciudad del futuro que pretendemos investigar a través del diálogo entre ciudades españolas y británicas. Tomados en conjunto, forman un programa de trabajo que nos permitirá comprobar el estado actual de las ciudades británicas y españolas, así como identificar qué es lo que estas ciudades pueden ofrecer a otras muchas situadas en países de habla inglesa o hispana.

1. Las ciudades en la época contemporánea.

Las ciudades son el escenario en el que se llevan a cabo las principales actividades de la economía; por tanto, todo país debe tomarse muy en serio su desarrollo y evolución si quiere asegurarse la estabilidad y crecimiento económicos. La forma en que se gobierna una ciudad influye enormemente en su competitividad.

Las competencias y libertades de que gozan las ciudades británicas varían dependiendo de si están situadas en Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte. Por otra parte, recientemente se han otorgado competencias especiales a la ciudad de Londres que la diferencian de todas las demás ciudades del país.

1.1 El sistema británico de administración local y las ciudades.

El Reino Unido tiene un sistema de administración local extremadamente centralizado que, además, resulta muy complejo debido a los numerosos cambios que ha sufrido a lo largo del pasado siglo. Esta complejidad, sumada a su carácter centralista, hace que las ciudades se enfrenten a restricciones que pueden frenar su desarrollo, dificultar su competitividad y obstaculizar su poder de decisión sobre los asuntos que les conciernen. La relativa falta de autonomía de las ciudades británicas queda claramente de relieve cuando se comparan sus competencias con las que detentan las ciudades de los principales socios comerciales del Reino Unido, tanto en la Unión Europea como en los estados Unidos. El efecto de estas diferencias en las administraciones locales y regionales se hace evidente si se considera que las ciudades británicas reciben una dotación económica mucho menor que la de las ciudades francesas o alemanas, a pesar de que el Reino Unido es uno de los países más ricos de la Unión Europea³⁹. Esta diferencia es aún mayor en el caso de las ciudades de provincias.

1.2 La revitalización urbana: ¿hacia un nuevo modelo de relación?

La importancia de las ciudades para el desarrollo futuro ya ha empezado a ser reconocida. Muestra de ello son las muchas voces que suenan, tanto dentro como fuera de la administración, pidiendo que se ayude a las ciudades a liderar los procesos de revitalización urbana y el desarrollo regional, y que se las considere como activos dinamizadores de la economía nacional y no como rémoras para ésta⁴⁰. A pesar de que el buen estado general de la economía en el Reino Unido está permitiendo a las ciudades británicas obtener algunas ventajas, muchos consideran que la poca autonomía de que gozan puede frenar su avance. El 96% del gasto público total en el Reino Unido proviene de instrumentos de financiación nacionales, lo que deja poco espacio a las ciudades para desarrollar sus propias iniciativas e instrumentos fiscales; esto las hace muy dependientes de los fondos provenientes de la administración central. Es posible que en el futuro próximo se conceda a las ciudades más independencia, lo cual les daría libertad para establecer sus prioridades y les permitiría mejorar su eficiencia, lo que a su vez redundaría en un mayor desarrollo económico y social. A continuación resumiremos las nuevas propuestas en este terreno.

1.3 Una autonomía local moderada

A pesar de todo lo dicho, no se ha reconocido la existencia de fuerzas que frenen el desarrollo de las ciudades hasta una época relativamente reciente, que ha sido precedida por décadas de abandono de las ciudades. Este abandono ha contribuido a crear numerosos

39 *Competitive European Cities – Where do the Core Cities Stand? 2004. Estudio realizado por la Universidad de Liverpool por encargo de la Oficina del Viceprimer Ministro, en colaboración con el “Core Cities Working Group”.*

40 *El programa “Core Cities” es un buen ejemplo de esto - <http://www.corecities.com>*

problemas económicos y demográficos, ya que tanto las personas como las empresas han ido abandonando los entornos urbanos. Las ciudades británicas han tenido que sobrevivir en un entorno plagado de limitaciones económicas, sociales, físicas e institucionales. La autonomía fiscal es prácticamente inexistente, ya que la mayor parte de los fondos de que disponen los municipios provienen del estado. Hay un espacio mínimo para proponer variaciones en las políticas urbanas, que de hecho se circunscribe a su aplicación práctica. Desde la década de 1950 hasta ahora, las administraciones locales han sido consideradas por el estado como meros administradores⁴¹; y si en alguna ocasión han intentado poner en cuestión los mandatos de la administración central, ésta los ha llevado a los tribunales.

1.4 La “Constitución” británica.

El Reino Unido carece de una Constitución escrita como tal: el cuerpo legal británico está constituido por el “derecho estatutario”, el “derecho consuetudinario” y las “convenciones”. Las modificaciones y mejoras en el sistema de administración local se llevan a cabo mediante leyes parlamentarias específicas, lo cual puede facilitar el proceso de reforma. No obstante, si bien la falta de una Constitución puede en teoría facilitar la realización de reformas fundamentales, en la práctica resulta difícil llevarlas a cabo, ya que estas reformas no sólo dependen de una modificación en el estatus legal de las administraciones locales, sino que también precisan de un cambio radical en la opinión pública.

El reciente rechazo a la propuesta de establecer una administración de ámbito regional en el Noreste de Inglaterra puede considerarse como una muestra de la suspicacia con que la opinión pública acoge todo intento de dar un mayor poder a las administraciones locales⁴². No obstante, el gobierno metropolitano creado en Londres en el año 2000 (la Greater London Authority, o Autoridad del Gran Londres) goza de aprobación general. Dicho esto, hay que recordar que las diferencias entre Londres y las ciudades de provincias son muy importantes, como veremos más adelante.

1.5 ¿Dónde estamos?

Existen diferentes sistemas administrativos en Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, pero todos comparten una historia común.

- En Inglaterra existen 34 concejos de condado, 238 concejos no-metropolitanos (esto es, municipios) y 82 autoridades unitarias (que combinan los poderes del condado y el municipio en una sola estructura). Entre estas últimas se encuentran Birmingham y Manchester.

41 *History of Local Government 1945 to 2005, Oficina del Viceprimer Ministro - Local Government Group, Londres, junio de 2005 (inédito).*

42 <http://www.northeastnocampaign.co.uk/10reasons.html>

- ✦ En Londres hay un gobierno regional electo (*la Greater London Authority*) y 33 concejos locales (*los Boroughs*), entre los que se cuentan las antiguas Cities de Londres y Westminster.
- ✦ En Gales existen 22 autoridades unitarias. Entre ellas se cuenta la ciudad de Cardiff, presente hoy aquí, que es la capital nacional de Gales.
- ✦ En Escocia hay 32 autoridades unitarias entre las que está la ciudad de Glasgow, presente en esta conferencia. Aunque Glasgow es la mayor ciudad de Escocia, la capital escocesa es Edimburgo.
- ✦ En Irlanda del Norte hay 26 concejos de distrito entre los que está Belfast, también presente hoy aquí, que es la capital provisional de la región. En Irlanda del Norte se está llevando a cabo una revisión general de la administración pública que también afecta al sistema de gobierno local.

Desde 1999 se está dando un importante desarrollo de la **autonomía de las cuatro naciones** que componen el Reino Unido y **de las regiones** que integran algunas de éstas. En ese mismo año se crearon el Parlamento Escocés y la Asamblea Galesa, y también se estableció una Asamblea en Irlanda del Norte que funciona intermitentemente, dependiendo de la evolución del proceso de paz. (En los momentos de avance del proceso, la Asamblea entra en funcionamiento; cuando la Asamblea está disuelta, Irlanda del Norte es gestionada directamente por el gobierno central a través de equipos ministeriales.)

Asimismo, desde la creación del gobierno metropolitano electo de Londres existe legislación específica que permite establecer otros **gobiernos regionales en Inglaterra**. Todo nuevo gobierno regional debe ser aprobado mediante referéndum, pero el único que se ha celebrado hasta el momento —en la región Noreste de Inglaterra— no tuvo éxito. Las regiones que componen Inglaterra cuentan con **ocho Agencias de Desarrollo Regional** y **ocho Asambleas Regionales** que supervisan el desarrollo económico y urbanístico del territorio.

2. Historia y Contexto.

2.1 La industrialización y la gobernanza de las ciudades.

El sistema de gobierno local del Reino Unido tal como lo conocemos hoy en día es el resultado de un proceso evolutivo que ha durado décadas. A lo largo del siglo XIX, los tremendos cambios en la estructura social y política del país producidos por la industrialización y la migración en masa a las ciudades produjeron grandes cambios en la estructura y funciones del gobierno local. Con esto no queremos decir que el gobierno local no existiera antes de este siglo, ya que, en realidad, el sistema tradicional de los shires o condados rurales data de los siglos IX y X⁴³. Así pues, se puede decir que el sistema de gobierno local apareció varios siglos antes que el propio estado.

2.2 1835: un nuevo amanecer.

En 1835, la Royal Commission on Municipal Corporations (Comisión Real sobre Corporaciones Municipales) normalizó la constitución de todos los nuevos consistorios, estableciendo que los contribuyentes de cada localidad debían elegir a su alcalde y concejales. Esta reforma tardó poco en aplicarse a los condados, y en 1888 comenzaron a crearse concejos de condado siguiendo un sistema similar al de los municipios. En 1894 se completó este proceso de racionalización con la división de los condados en concejos urbanos y concejos de distrito; esta estructura se mantendrá prácticamente intacta hasta 1974.

2.3 Tras la Segunda Guerra Mundial.

Si bien la estructura externa de los gobiernos locales sufrió pocas alteraciones desde su creación hasta la década de 1970, sí se produjeron cambios significativos en sus competencias. Hasta 1945, los gobiernos locales tenían a su cargo un gran número de funciones y proporcionaban a los ciudadanos muchos servicios, entre ellos la salud pública, las viviendas sociales o la red de transporte ciudadano⁴⁴. Pero la depresión económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial hizo que aumentara el número de personas dependientes de esos servicios, y comenzó a haber dudas sobre la capacidad de las administraciones locales para atender a los ciudadanos de forma digna y ajustándose a unos estándares uniformes de calidad. En gran medida, estas dudas fueron causadas por el mal estado de las finanzas municipales en la época. A partir de aquel momento se aceleró la tendencia hacia la centralización que ya existía, y la administración estatal se hizo cargo de muchos servicios que habían sido municipales; el caso más llamativo son los servicios de salud pública, con la creación del National Health Service (Seguridad

43 <http://www.labour.org.uk/councillors>

44 *History of Local Government 1945 to 2005*, Oficina del Viceprimer Ministro - Local Government Group, Londres, junio de 2005 (inédito).

Social). Más tarde, a medida que se fue generalizando el estado de bienestar, aumentaron las competencias administrativas y ejecutivas de los gobiernos locales mientras disminuía casi por completo su autonomía económica y de gestión.

2.4 La gobernanza metropolitana: ¿un falso amanecer?

La Ley de Gobierno Local de 1972, en vigor desde 1974, estableció cambios muy significativos en Inglaterra y Gales. Se crearon seis nuevos condados metropolitanos en el Gran Manchester, West Midlands, West Yorkshire, South Yorkshire, Merseyside y Tyne and Wear, que proporcionaron estructuras de gobierno local a las principales ciudades de la órbita de Londres. Los condados metropolitanos tenían dos niveles de gobierno, uno general —el concejo del condado— y varios municipales, en una subdivisión de funciones que multiplicaba la burocracia. La idea que subyacía a esta estructura era que la mayor dimensión del condado permitía optimizar el aprovechamiento de los recursos, mientras que las administraciones municipales podrían ser más eficaces para prestar servicios directos al ciudadano. Sin embargo, esta concepción sólo se habría ajustado a la realidad si los dos niveles de la administración hubieran tenido libertad para responder a las necesidades de los ciudadanos, y esto no ocurría.

De hecho, a mediados de esta década aumentó el control de la administración estatal sobre los fondos de las administraciones locales con el establecimiento de límites a las subvenciones concedidas por el estado⁴⁵. Este aumento en el control se reflejó en el poder discrecional que el estado ejercía sobre las decisiones económicas de los gobiernos locales, y que le llevó a recortar los fondos que éstas podían recaudar mediante impuestos propios, a vigilar estrechamente sus finanzas y a aumentar su financiación por medio de subvenciones finalistas. Así, se duplicaron los niveles administrativos de los que dependían los municipios sin que se les concediera ninguna competencia propia a cambio; de hecho, los gobiernos locales vieron recortadas sus funciones. A lo largo de la década de 1980 y principios de la siguiente también se dio un cambio de enfoque en cuanto a la provisión de servicios, y las administraciones locales pasaron de ser proveedoras de servicios a simples intermediarias que encargaban estos servicios al sector privado. Al perder las escasas competencias que les quedaban, estas administraciones se convirtieron en ejecutoras de las políticas estatales. Incluso las políticas relativas a las administraciones locales se diseñaban sin participación de éstas, lo que es una buena muestra del predominio de la administración estatal que imperaba en la época.

En 1986 se eliminaron los condados metropolitanos y la *Greater London Authority*, con lo que los 36 concejos metropolitanos (o *boroughs*) y los 32 concejos metropolitanos de Londres (sin contar a la *City*) pasaron a ser autoridades unitarias. Este giro se debió a que los condados metropolitanos se habían revelado como entidades poco operativas,

45 *Ibid*

secundarias y superficiales⁴⁶. En 1996, Escocia y Gales instauraron el sistema de autoridades unitarias en todo su territorio; en Inglaterra, sin embargo, la expansión de este tipo de administraciones fue irregular, con lo que en algunas zonas el sistema unitario se convirtió en predominante mientras que otras conservaron la estructura en dos niveles, en una vuelta al burocratizado y poco eficiente sistema doble que predominó en toda Gran Bretaña de 1890 a 1974. En Irlanda del Norte, el sistema fue idéntico al del resto del país hasta 1973. Sin embargo, su sistema actual difiere en muchos aspectos, ya que las 26 administraciones de distrito son responsables principalmente de temas medioambientales, mientras que los servicios educativos y sociales son gestionados por Juntas específicas para cada tema que dependen de la administración estatal.

De esta breve exposición se desprende claramente que las ciudades británicas han sido consideradas hasta el momento “poco aptas” para el autogobierno y que, si bien en algunas ocasiones se les han confiado algunas responsabilidades —como en el caso de los concejos metropolitanos—, nunca han gozado de demasiada autonomía —especialmente las ciudades con gobierno laborista en la década de 1980—. Hasta el momento, su función principal ha sido la de gestionar programas estatales siguiendo las órdenes recibidas de instancias superiores; la mayor excepción a esta regla es el desarrollo del gobierno local en Londres en época reciente, un tema del que trataremos algo más adelante.

Las ciudades británicas carecen de independencia económica, y tampoco tienen un liderazgo claro con poderes autónomos que pueda propiciar el cambio. Son escasas las ciudades en las que el alcalde es elegido por voto directo, ya que la mayor parte ha optado por mantener el sistema de elección indirecta. Las ciudades reciben el 75% de sus ingresos del estado; la cantidad recibida se determina en función del número de habitantes⁴⁷. Los impuestos que pagan las empresas, por ejemplo, son recaudados por las administraciones locales, pero éstas los transfieren a un fondo estatal que es redistribuido más tarde; esto impide establecer incentivos a aquellas actividades que fomentan el tejido empresarial, especialmente desde que los impuestos a las empresas se uniformizaron en todo el estado en los años 1990 y 1991. Todo esto debilita la conexión en asuntos fiscales entre los gobiernos locales y el ámbito empresarial, e impide crear incentivos que promuevan el trabajo conjunto a favor de la ciudad. Esto no quiere decir que defendamos la alternativa opuesta, según la cual las administraciones locales deberían recaudar la mayor parte de sus ingresos por medio de impuestos directos; ello propiciaría muchas desigualdades, ya que las necesidades especiales de algunas zonas redundan negativamente en la creación de riqueza local. Así pues, siempre será necesaria cierta intervención estatal para asegurar un nivel mínimo de financiación en todo el país.

46 *Libro Blanco Streamlining the Cities, 1983*

47 *Working with Business to Enhance Local Prosperity, Local Government Association, 2005*

2.5 El liderazgo y el éxito de las ciudades.

Hoy en día estamos inmersos en un debate nacional sobre las formas más apropiadas de liderazgo para las ciudades. En el Reino Unido son muy escasos los alcaldes elegidos por voto directo, ya que en la mayor parte de las ciudades los escogen los consistorios. Un estudio realizado por la Oficina del Viceprimer Ministro, en el que se comparan varias ciudades británicas con ciudades europeas similares, revela que las estrategias para fomentar la competitividad económica han de ser diseñadas y aplicadas conscientemente, y que la competitividad no aparece de manera espontánea⁴⁸. De esto puede inferirse que el liderazgo y el buen gobierno son aspectos cruciales, cuando menos, para influir en los programas clave y dar forma a las estrategias. En general, las ciudades del continente europeo suelen tener un amplio conjunto de funciones que les permiten promover su competitividad de forma mucho más efectiva que las ciudades británicas. Estas ciudades suelen tener unas fuentes de ingresos locales mucho más diversificadas y pueden aplicar unas bases impositivas más elevadas, lo que les hace menos dependientes en términos fiscales del estado y les permite ser más emprendedoras en sus estrategias de desarrollo.

Todo esto les da una visión más economicista y a más largo plazo de su desarrollo. En cualquier caso, una vez más debemos matizar estas afirmaciones: la existencia de un liderazgo local sólo es beneficiosa si se ejerce correctamente y de manera democrática. La bajísima participación ciudadana en las elecciones locales que se vienen celebrando en el Reino Unido (inferior al 50% desde 1972; véase la Tabla 1 del Apéndice) debería mejorar si se conceden más poderes a los gobiernos locales, ya que la situación actual propicia que algunos partidos minoritarios, como el extremista British National Party, puedan cobrar una importancia que no se corresponde con la realidad.

3. Por qué son importantes las ciudades.

3.1 El progreso urbano.

En los últimos tiempos, las ciudades y las áreas urbanas están haciendo avanzar el programa político y estratégico del Reino Unido. El 80% de la población británica vive en las áreas urbanas, que son, además, los puntos en los que se concentran las oportunidades económicas y laborales, así como la mayor parte de la actividad comercial del país. Más aún: las empresas radicadas en las áreas urbanas tienden a ser más productivas e innovadoras. Hasta llegar a esta situación, las ciudades han tenido que atravesar un duro período de reestructuración económica y declive de su base industrial tradicional, que se ha extendido desde 1980 hasta principios de los 90. A lo largo de esta etapa han descubierto nuevas posibilidades como, por ejemplo, la de convertirse en centros de la economía del conocimiento, tan fundamental para la evolución económica del país; el impulso renovado de que gozan hoy ciudades como **Liverpool** o **Glasgow** es buena muestra de ello. De

48 *Competitive European Cities – Where do the Core Cities Stand?*, Oficina del Viceprimer Ministro, 2004.

forma paralela, los centros históricos de muchas ciudades se han transformado físicamente gracias a un proceso de regeneración urbana que, de nuevo, está atrayendo habitantes hacia ellas; ejemplos de esto último son **Leeds**, **Edimburgo** o **Manchester**.

Durante mucho tiempo, desde el *Urban Programme* (Programa urbano) que se aplicó en los años 60 hasta la *Neighbourhood Renewal Strategy* (Estrategia de recuperación de los barrios) vigente hoy en día, las políticas nacionales relacionadas con las áreas urbanas se han centrado principalmente en los problemas sociales y económicos de las ciudades. A pesar de los avances que están logrando en la actualidad, las ciudades siguen siendo también puntos en los que se concentran las desigualdades; en ellas se encuentra un alto porcentaje de los barrios y grupos sociales más pobres, y a menudo la estrechez económica y la falta de oportunidades en las aglomeraciones de viviendas sociales del extrarradio coexisten con los dinámicos centros urbanos (**Manchester** y **Leeds**, por ejemplo, combinan el éxito económico con bolsas de intensa pobreza). Así, no es de extrañar que la eliminación de la brecha que separa a las comunidades más desfavorecidas —muchas de las cuales se encuentran en áreas urbanas— del resto del país siga siendo una prioridad vital para el gobierno estatal, tal como se refleja en la Estrategia de recuperación de los barrios: “*En el plazo de diez o veinte años, el lugar de residencia no debería suponer una desventaja seria para ningún ciudadano.*”⁴⁹

En cualquier caso, y por importante que pueda ser el reto de reducir la exclusión social en los barrios más desfavorecidos de las ciudades, a mediados de la década de 1990 comenzó a detectarse el riesgo de que esta visión fuera la predominante en todas las políticas estatales dirigidas al ámbito local. Esto habría conducido a una visión muy limitada de las ciudades, reduciéndolas a lugares en los que, por circunstancias de la geografía económica, se concentran los problemas. En otras palabras, en las políticas estatales faltaba —o era “invisible”⁵⁰— la concepción de las ciudades como lugares que ofrecen oportunidades económicas, sociales y ambientales, y el reconocimiento de su potencial para fomentar el crecimiento económico regional y nacional.

49 *Cabinet Office*, 2001, página 8

50 *Marvin*, S. y *May*, T., 2003

El aumento del empleo en Liverpool

La regeneración urbana ha transformado el centro de Liverpool en un dinámico barrio de negocios con oficinas de alto nivel que proporcionan puestos de trabajo a un gran número de habitantes de la ciudad. En la actualidad, Liverpool es la ciudad que más rápidamente está creciendo de todo el Reino Unido. El Valor Añadido Bruto de Liverpool creció un 7,2% de 2004 a 2005. Entre los años 1998 y 2003 se crearon más de 43.000 empleos en el condado de Merseyside; esto supone un crecimiento del 7,8%, superior al incremento obtenido en la región Noroeste de Inglaterra (7,3%) y a la media nacional británica (5,6%).

La tasa de empleo de Merseyside —esto es, el número de habitantes activos— se elevó hasta el 67,3% en 2003, superando el 66,1% registrado en 2002. La tasa actual sólo es un 6,8% menor que la media nacional, lo que indica un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos cinco años; si el ritmo actual de crecimiento continúa, en una década Merseyside alcanzará o incluso superará la media británica.

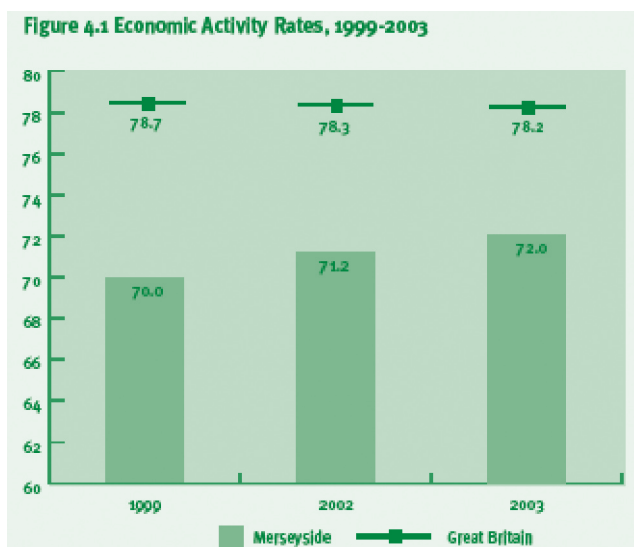


Figure 3.1 Net job creation 1998-2003

	Percentage change	2003	1998
Merseyside	7.8%	594,000	551,000
North West	7.3%	2,991,000	2,788,000
Great Britain	5.6%	25,716,000	24,354,000

Source: Annual Business Inquiry (ABI). Figures rounded to nearest 1000

Fuente: Merseyside Economic Review, Merseyside Partnership

Tasa de actividad económica, 1999-2003

Creación neta de empleo 1998-2003			
	Variación porcentual	2003	1998
Merseyside	7,8%	594.000	551.000
Noroeste de Inglaterra	7,3%	2.991.000	2.788.000
Gran Bretaña	5,6%	25.716.000	24.354.000

Fuente: *Annual Business Inquiry* (ABI). Las cifras se han redondeado.

Merseyside - Gran Bretaña

En gran medida, si cambió la limitada visión de las ciudades que predominaba en la administración central fue gracias a la labor que llevó a cabo la *Urban Task Force*⁵¹ (Grupo de trabajo urbano) en 1999, y al Libro Blanco sobre temas urbanos que este grupo produjo en el año 2000⁵². Estos documentos ofrecían una perspectiva más integral de los retos y oportunidades que conlleva el **hacer las ciudades más habitables** y recuperar para sus centros los habitantes y la actividad económica. La Oficina del Viceprimer Ministro ha abordado este tema creando iniciativas para eliminar los obstáculos que entorpecen el mercado inmobiliario en las zonas urbanas (por ejemplo, mediante la firma de convenios y el establecimiento de líneas comunes con elementos presentes en el mercado, a través de las *Urban Regeneration Companies* o Compañías de regeneración urbana y la *English Partnership*, una agencia nacional que las coordina), intentando mejorar la calidad del diseño urbanístico y tratando de impulsar los avances hacia una mayor calidad de vida, con ambición y confianza crecientes.

En época más reciente ha surgido un tercer tema de discusión: se trata del debate sobre los factores que contribuyen a que **una ciudad sea competitiva**, entendiendo esta palabra en términos de puro éxito económico. *El Core Cities Working Group*⁵³ (un grupo de trabajo sobre ocho ciudades que constituyen el centro de actividades de la región que las circunda, compuesto por distintos departamentos de la administración estatal, representantes de esas ocho ciudades y diferentes Agencias de Desarrollo Regional), ha llevado a cabo varias investigaciones sobre el tema. Una de las más significativas ha sido un estudio coordinado por el profesor Michael Parkinson en el que se compara la actividad económica de esas *Core Cities* con la de las ciudades europeas más competitivas⁵⁴. El estudio identifica seis

51 *Urban Task Force*, 1999

52 *DETR*, 2000

53 *Oficina del Viceprimer Ministro*, 2003

54 *Parkinson, M. et al.*, 2004

características clave de las ciudades competitivas: **diversificación de la base económica; capacidad para innovar; mano de obra cualificada; buenas comunicaciones externas e internas; liderazgo estratégico** y, por último, **calidad de vida**. Asimismo, este documento reconoce el esfuerzo que se ha llevado a cabo en los últimos años para la regeneración de las core cities, aunque señala la distancia que sigue separándolas de las ciudades más competitivas de Europa. Otro fruto de este proceso de reflexión ha sido la mejor comprensión de cómo contribuyen las ciudades a fomentar el desarrollo de la economía de su región circundante; este aspecto se refleja en el informe final del *Core Cities Working Group*, donde se examina la relación entre las ciudades y la actividad económica regional⁵⁵.

Estas tres líneas de acción —la **recuperación de los barrios**, la **regeneración urbana** y la **competitividad de las ciudades**— han contribuido de manera muy significativa a la comprensión que hoy en día tenemos de las ciudades, y han ayudado a establecer los objetivos que debe marcarse toda política urbana: elevar la actividad económica, mejorar la calidad de vida y reducir la marginación social en las ciudades.

3.2 Un nuevo discurso sobre la ciudad.

Existe un punto débil en el trabajo que se ha llevado a cabo hasta el momento para la mejora de las ciudades y las áreas urbanas: la ausencia de un discurso único e integral aplicable a la política urbana. Este discurso ganaría fuerza si fuera coherente con el marco estatal de crecimiento y productividad económica, que es el que se suele aplicar a todos los aspectos relacionados con la política económica nacional y regional. Se trata de una cuestión importante, ya que las ciudades son puntos que concentran a un tiempo las oportunidades económicas y las desigualdades sociales, y por tanto se ven influidas por los mismos motores de desarrollo (el empleo, la especialización, la innovación, las inversiones, la iniciativa y la competitividad) y consecuencias negativas del mercado que las economías regionales.

Como ejemplo de esto, podemos decir que las actividades de regeneración urbana son útiles por cuanto contribuyen a **fomentar las inversiones** en la ciudad, al hacer que los mercados inmobiliarios urbanos sean más flexibles y más atractivos para los inversores externos. Estas actividades, además, favorecen la aparición de **economías de aglomeración** en las ciudades, al propiciar la mejora de las condiciones en las que las empresas pueden agruparse. Los programas de regeneración también favorecen la aparición de nuevas formas de gobernanza urbana y fomentan el trabajo conjunto, lo que permite abordar el problema fundamental de la **falta de coordinación** creando, a menudo, **nuevas formas de liderazgo**. Así pues, la regeneración urbana, al fomentar las inversiones, propiciar la aglomeración y abordar los fallos de coordinación, puede elevar las tasas de crecimiento de la ciudad y la región.

55 Oficina del Viceprimer Ministro, 2004

Las ciudades también padecen **fallos en los sistemas de liderazgo** y sufren las consecuencias de unas **políticas poco elaboradas**, dos aspectos que deben superarse para lograr un desarrollo sostenido. Una de las mayores consecuencias de estos fallos es la persistente concentración de bolsas de pobreza, desempleo y marginación en las ciudades. Las políticas que se diseñen para gobernar las ciudades y las áreas urbanas deberán fomentar nuevas formas de liderazgo, abordando el reto que supone la pobreza y la marginación de forma más directa.

Nos encontramos en un momento de auge internacional de las ciudades, sea cual sea su configuración y tamaño. Las ciudades británicas, en general, están experimentando un fuerte crecimiento del empleo, una reducción de las tasas de desempleo y un nivel de confianza en aumento. Las ciudades de pasado industrial ya se han sobrepuesto a los peores momentos; además, la regeneración urbana está mejorando llamativamente los centros de las ciudades más significativas, y muchas ciudades del sur y el este del país se están expandiendo con gran rapidez.

Estos progresos han supuesto también la aparición de nuevos retos:

- Mejorar el liderazgo y la confianza en nuestras ciudades
- Elevar la productividad y las tasas de crecimiento de todas las ciudades
- Reducir el desempleo urbano y solucionar las bolsas de pobreza y marginación.
- Extender los beneficios de la regeneración urbana tanto a las zonas centrales más deprimidas como a las ciudades, pueblos y comarcas rurales de los alrededores, propiciando que las áreas metropolitanas y las economías regionales adopten un nuevo liderazgo y una confianza creciente en el futuro.

Las ciudades, la productividad y el crecimiento

El Marco para la Productividad y el Desarrollo Regional identifica seis “motores” que fomentan la productividad regional y local: especialización, empleo, iniciativa, innovación, inversión y competitividad. Las economías de las ciudades y las áreas metropolitanas también pueden mejorar su productividad y tasa de crecimiento ocupándose de esos seis aspectos.

- Las inversiones que pueden atraerse hacia la zona incluyen la financiación pública de infraestructuras, redes de comunicaciones, vivienda y otras instalaciones; la inversión privada en el mercado inmobiliario, tanto comercial como residencial; la inversión directa de capital extranjero y, por último, la expansión o modernización empresarial.
- Los programas de regeneración urbana y la planificación urbanística también atraen a los inversores, ya que preparan áreas urbanas para recibir las inversiones y contribuyen a poner en el mercado los activos de las ciudades.
- Los beneficios productivos de las ciudades se generan a través de la “economía de aglomeración”, por la cual las empresas obtienen ventajas comerciales del hecho de compartir un mercado laboral denso en un espacio reducido, un número significativo de proveedores, unas infraestructuras fundamentales para la economía (como, por ejemplo, aeropuertos o universidades) y un acceso fácil a los usuarios, clientes y proveedores de servicios avanzados. La regeneración urbana contribuye a aumentar los beneficios de la aglomeración facilitando el acceso a espacios laborales modernizados, haciendo atractivo el entorno para los trabajadores potenciales y creando redes de colaboración efectiva dentro de las ciudades.
- Las ciudades sufren fallos en la coordinación, liderazgo y diseño de políticas, tanto en su funcionamiento interno como en su relación con las ciudades y comarcas circundantes. Uno de los objetivos fundamentales de los programas de regeneración es superar estos fallos de coordinación, fomentando la colaboración intermunicipal y creando una amplia gama de alianzas temporales entre instituciones públicas y privadas (ya sean asociaciones de organismos públicos entre sí, o de organismos públicos con empresas privadas), con el fin de transmitir señales claras al mercado.

3.3 Londres.

Londres es un buen ejemplo de todo lo dicho. La recuperación de **Londres** como “ciudad del mundo” que se ha producido en las dos últimas décadas se ha apoyado en iniciativas de regeneración urbana cuyo verdadero alcance no fue previsto en un principio. La temprana regeneración del West End londinense, que comenzó en Covent Garden en los años 70, proporcionó una plataforma para la modernización del centro de la ciudad como atractivo turístico. El desarrollo urbanístico a gran escala que se produjo en los muelles de Londres en los años 80 proporcionó a la ciudad una superficie adicional apropiada para la localización de oficinas de gran tamaño, en la que se establecieron numerosas empresas dedicadas a servicios especializados de comercio internacional (muchas de ellas han localizado en esas sedes sus bases de operaciones en Europa). Esto dio pie a la expansión del tradicional distrito financiero situado en la *City* de Londres hacia otras zonas del East End, lo que a su vez estimuló la regeneración de este barrio proporcionando la base para el proyecto del Thames Gateway o la regeneración de Lee Valley. Si las inversiones en regeneración urbana no hubieran fomentado la expansión de los servicios financieros, seguramente Londres no se habría convertido en un centro de operaciones atractivo para el mundo empresarial.

La regeneración de Londres ha incrementado la capacidad de la ciudad para acoger actividades comerciales altamente productivas. No obstante, Londres sigue siendo una ciudad con un alto nivel de pobreza y marginación, y los servicios empresariales en expansión apenas proporcionan oportunidades de empleo que promuevan la integración efectiva de los habitantes de los barrios más desfavorecidos. En muchos otros lugares del Reino Unido, la regeneración urbana está apoyando la expansión de nuevas actividades económicas de diversas maneras: por un lado, acelera la recuperación de solares y edificios para usos comerciales; por otro, mejora la oferta de servicios que las ciudades ofrecen a las empresas y trabajadores de la economía del conocimiento; por último, incrementa las expectativas que tienen las ciudades y barrios de conseguir inversiones y nuevos puestos de trabajo. Además, las iniciativas de regeneración urbana se están combinando progresivamente con otros programas locales que intentan erradicar el desempleo y promover la inclusión económica.

Tasa de empleo en diferentes zonas, 1994-2003

	1994	1997	2000	2003
Londres	68.2	71.3	72.7	71.5
6 centros metropolitanos	66.1	68.3	69.8	70.6
Grandes ciudades del sur y el este	72.0	75.1	77.5	76.6
Grandes ciudades del norte y el oeste	67.1	68.7	70.0	71.6
Ciudades pequeñas del sur y el este	73.7	74.8	78.2	77.2
Ciudades pequeñas del norte y el oeste	70.5	70.7	74.4	74.6
Resto de Inglaterra	75.2	77.3	78.5	78.5

Fuente: *State of the Cities Progress Report, 2005*

3.4 Ciudades del Sudeste, Midlands, Norte , Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

En el sudeste del Reino Unido existe una red de ciudades en rápida expansión, que se está beneficiando de su proximidad con Londres para atraer empresas que proporcionan servicios al denso tejido empresarial londinense. Estas ciudades están experimentando un gran desarrollo del urbanismo residencial y de los centros de educación superior, y están acometiendo un proceso de regeneración y ampliación de sus infraestructuras culturales. **Brighton** es un buen ejemplo de ello, ya que la ciudad, que fue en tiempos una localidad turística, se ha convertido en un destino atractivo para las actividades financieras e innovadoras, a través de un proceso de reestructuración y regeneración urbana y gracias a su cercanía a la capital. **Bristol**, por otro lado, ha llegado a convertirse en un importante centro de servicios financieros y de comunicación de masas gracias a la revitalización de sus muelles, que han proporcionado a la ciudad una gran superficie apta para las actividades empresariales y que son la base de una expansión económica muy significativa en toda la región.

Bristol: una ciudad inmersa en la economía del conocimiento.

La zona de Bristol es sumamente atractiva para los inversores internacionales, y proporciona un caldo de cultivo ideal para los nuevos negocios con alto potencial de crecimiento. Esta área es especialmente abundante en empresas de alta tecnología, ingeniería especializada, tecnología digital y otras áreas de la economía del conocimiento. La investigación y experimentación que se lleva a cabo en la zona tiene relevancia mundial, ya que en ella han localizado sus centros de investigación industrial empresas como Hewlett Packard, BAe Systems, ST Microelectronics o Thales.

La región de Bristol es uno de los puntos con mayor oferta de empleo en el sector financiero del Reino Unido, exceptuando a Londres, y alberga las sedes nacionales de ciento sesenta empresas de gran tamaño. La regeneración urbana del puerto de Bristol ha creado un entorno atractivo para los trabajadores de las nuevas empresas y sus empleadores; a lo largo de los últimos diez años, el característico puerto de Bristol se ha transformado en uno de los centros costeros más dinámicos de Europa. Así, hoy en día la zona ofrece todo tipo de servicios: viviendas, hoteles, oferta de ocio, restaurantes y bares, galerías de arte, atracciones populares...

Las principales ciudades de la región de Midlands han comenzado a crecer de nuevo. La revitalización del centro de **Birmingham** ha incrementado enormemente la afluencia de visitantes y ha reforzado el mercado inmobiliario, aumentando el potencial de esta ciudad como eje regional. Las ciudades de **Nottingham**, **Derby** y **Leicester** están combinando la regeneración urbana con el aumento de la oferta de educación superior, con el fin de atraer a las empresas dedicadas a la economía del conocimiento y propiciar así un crecimiento basado en la productividad. El resultado de todo esto es un avance sostenido en la zona este de región de Midlands.

En el norte de Inglaterra, Manchester y Leeds comienzan a mostrar un fuerte aumento de la tasa de crecimiento; Liverpool, por su parte, es la ciudad que más rápidamente está creando empleo de todo el país. La regeneración urbana de Leeds ha convertido a la ciudad en un centro de negocios que presenta una oferta muy competitiva a las empresas financieras o de servicios especializados. En Manchester, la revitalización del centro urbano ha incrementado el atractivo de la ciudad para las actividades basadas en la economía del conocimiento, con áreas de negocio como la innovación tecnológica, los medios de comunicación o los servicios orientados a la empresa.

Leeds: Un centro de negocios

A lo largo de los últimos diez años, Leeds ha experimentado un rápido crecimiento del mercado de trabajo en el sector de los servicios especializados de alta productividad. Esta mejora ha influido en toda el área de West Yorkshire, lo que ha propiciado una mejor coordinación entre las ciudades, los pueblos y las zonas rurales de los alrededores.

Sin el apoyo de su comarca, Leeds no podría competir con las principales ciudades europeas: la ciudad, por sí sola, carece de habitantes, espacio (tanto construido como urbanizable), infraestructuras, paisajes o entornos naturales suficientes como para ofrecer una calidad de vida que pueda competir con la de otras ciudades-comarca del mundo. Asimismo, los centros urbanos de su comarca recurren a Leeds para obtener servicios especializados o acceder a una amplia oferta cultural. Así pues, Leeds mantiene una relación simbiótica con la comarca que la circunda, y el éxito a largo plazo de ambas depende necesariamente de la buena salud de su economía y de los motores económicos complementarios que existen en las áreas urbanas de los alrededores.

En otros lugares del Reino Unido hay ciudades como **Edimburgo**, que ha aprovechado la autonomía de Escocia para presentarse como un nuevo centro financiero y de servicios especializados en el ámbito regional; **Glasgow**, que se ha desarrollado como centro de servicios y eje para las industrias innovadoras y de comunicación; o **Belfast**, cuya regeneración ha dado pie a una llamativa expansión en el empleo del sector servicios. El desarrollo de todas estas ciudades se ha apoyado en unos procesos efectivos de regeneración urbana que siguen en marcha en la actualidad, a través de los cuales se ha logrado remodelar el panorama inmobiliario, las infraestructuras y los espacios públicos para adaptarlos a las demandas y oportunidades de la nueva economía.

Está muy extendida la percepción de que las ciudades compiten entre sí; de hecho, los llamamientos a aumentar la competitividad de diferentes ciudades parecen indicar que esta competición es real. No obstante, cada vez hay más pruebas de que la mejora de la productividad en las ciudades no va en detrimento ni se consigue a expensas de las localidades vecinas.

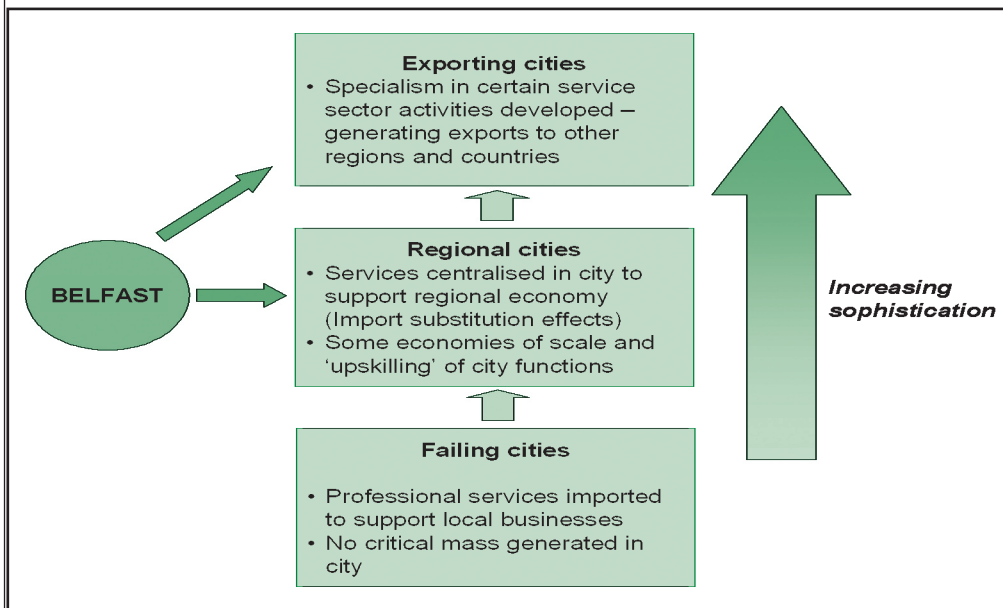
Así pues, no se trata de una competición por lograr más recursos públicos, sino más bien de la oportunidad de competir en el marco de una economía internacional para conseguir actividades que aporten valor. El potencial de crecimiento de Londres y el papel que juega en la economía mundial, por ejemplo, puede tener un efecto positivo en otras ciudades como **Manchester**, **Edimburgo**, **Leeds**, o **Cardiff**. La razón es simple: si la productividad de Londres aumenta, podrá atraer y retener a empresas internacionales que, a su vez, buscarán o consolidarán a sus proveedores, clientes y demás factores de negocio en el Reino Unido.

A medida que Londres consolida su carácter de ciudad mundial, se abren nuevas perspectivas para que otras ciudades del entorno británico acojan funciones de relevancia nacional e incluso internacional (por ejemplo, **Manchester y Glasgow con los medios de comunicación; Birmingham y Liverpool con la cultura; Cambridge y Oxford con las ciencias y la medicina**, etc.) Esto es posible, precisamente, porque Londres no compite directamente con estas ciudades, sino que les ofrece acceso a una densa aglomeración de empresas de alto valor y proveedores de servicios especializados.

Por tanto, las intervenciones de regeneración urbana pueden producir el desarrollo simultáneo de un amplio grupo de ciudades británicas sin provocar una competición perjudicial, siempre y cuando sus programas de regeneración estén orientados hacia la mejora de la productividad. De esto se desprende que la consecución de los objetivos de crecimiento en las comarcas menos avanzadas debe apoyarse en la mejora de la productividad de sus principales ciudades; y esto puede lograrse mediante una amplia gama de actividades, entre las cuales se incluyen las regeneraciones urbanas bien diseñadas.

Belfast – el motor de crecimiento regional en Irlanda del Norte

Las ciudades están ampliando su participación en el desarrollo regional. A medida que las economías regionales y comarcales se van haciendo más dependientes del comercio de servicios basados en el conocimiento, las ciudades y sus entornos pasan a ser las principales unidades económicas. Belfast ha aumentado su participación en la economía de Irlanda del Norte por medio de intervenciones regenerativas, que han creado nuevos espacios e infraestructuras para favorecer la aparición de empleo en el sector de los servicios con potencial para la exportación.



Fuente: Dr Graham Gudgin, abril de 2005

[Cuadro superior]: Ciudades exportadoras:

- Especializadas en algunas actividades del sector servicios – Generan exportaciones a otras regiones y países.

[Cuadro central]: Ciudades regionales:

- Servicios centralizados en la ciudad para sostener a la economía regional (sustitución de importaciones)
- Presencia de algunas empresas de gran escala y mayor calidad en los servicios ciudadanos.

[Cuadro inferior]: Ciudades sin éxito

- Los servicios profesionales para el apoyo del tejido empresarial local se importan.
- No se genera masa crítica en la ciudad

[Junto a flecha]: Especialización creciente.

3.5 El tamaño de las ciudades. Principales ciudades británicas por número de habitantes

Londres es la mayor ciudad del Reino Unido con mucha diferencia, por lo que comentaremos su sistema de gobierno en otro punto.

La Oficina del Viceprimer Ministro ha identificado ocho Core Cities (ciudades significativas en el ámbito regional) dentro de Inglaterra: Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham y Sheffield. Algo más adelante resumiremos brevemente la historia reciente de dos de ellas, Leeds y Birmingham, para aclarar el contexto que condujo a adoptar estas medidas

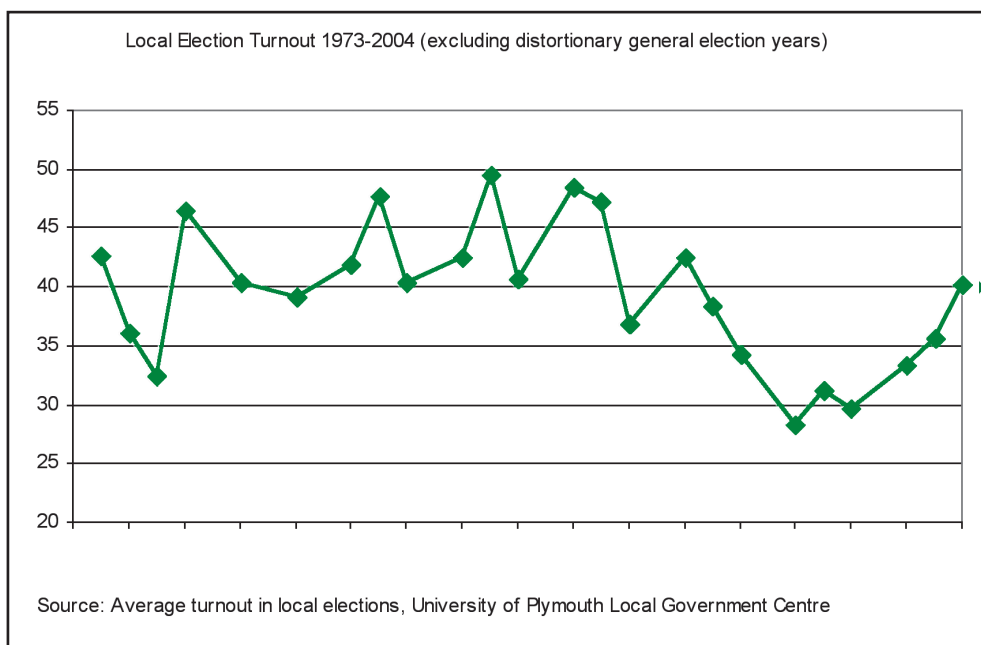
También examinaremos la situación económica de Glasgow, la mayor ciudad escocesa, con el fin de establecer qué efecto ha tenido la forma de gobierno existente en la región norte del Reino Unido, especialmente desde la autonomía de Escocia.

Asimismo, examinaremos la situación especial de Irlanda del Norte.

1	Londres	7,172,091
2	Birmingham	970,892
3	Glasgow	629,501
4	Liverpool	469,017
5	Leeds	443,247
6	Sheffield	439,866
7	Edimburgo	430,082
8	Bristol	420,556
9	Manchester	394,269
10	Leicester	330,574
11	Coventry	303,475
12	Kingston upon Hull	301,416
13	Bradford	293,717
14	Cardiff	292,150
15	Belfast	277,391

Fuente: Censo 2001

Tabla 1

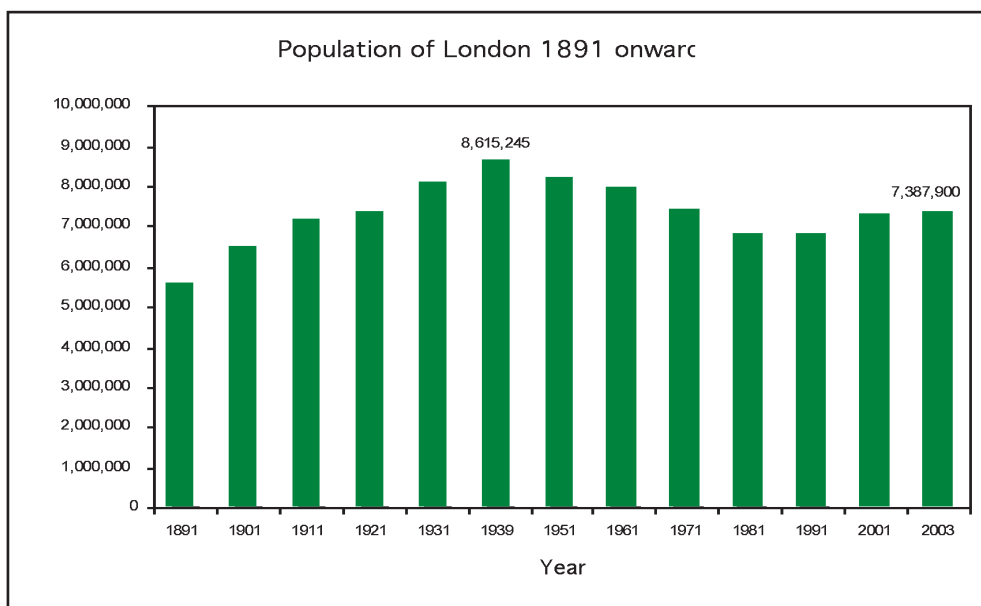


[Título]: Participación en las elecciones locales 1973-2004 (se excluyen los años coincidentes con elecciones generales para evitar distorsiones)

[Eje vertical]: Participación media (%)

[Leyenda al pie]: Fuente: Average turnout in local elections, Local Government Centre - Universidad de Plymouth.

Tabla 2



Figures here are for Greater London in its 2001 limits. Figures before 1971 have been reconstructed by the Office for National Statistics based on past censuses in order to fit the 2001 limits. Figures from 1981 onward are midyear estimates (revised as of 2004), which are more accurate than the censuses themselves, known to underestimate the population of London.

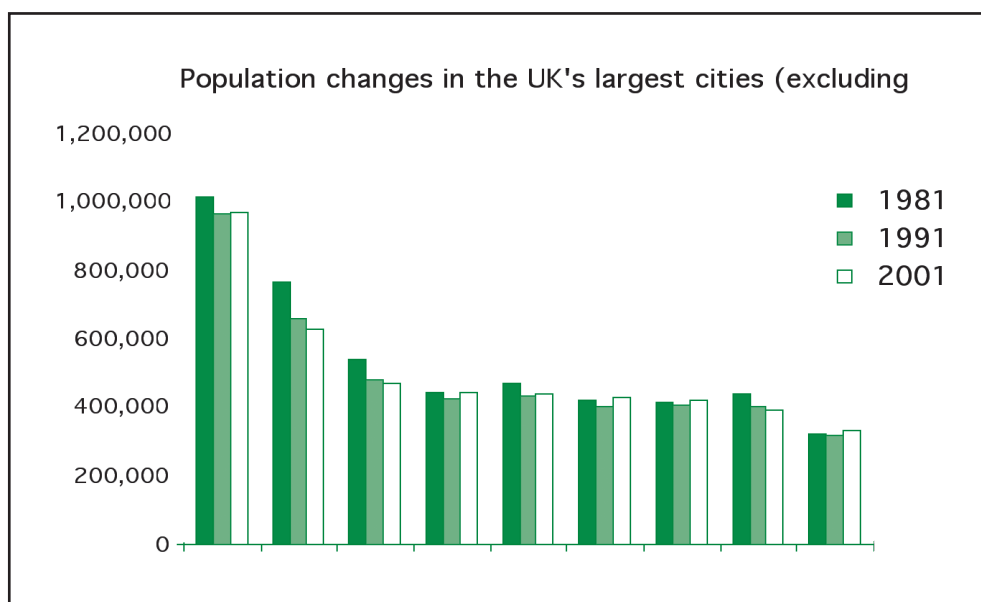
[Título]: Habitantes de Londres desde 1891

[Leyenda inferior]: Año

[Pie]: Las cifras aquí reflejadas corresponden a los límites del Gran Londres tal como fueron establecidos en 2001.

Las cifras anteriores a 1971 han sido reconstruidas por la Office for Nacional Statistics basándose en el censo y adaptándolas para que recojan la población residente dentro de los límites establecidos en 2001. Las cifras de 1981 en adelante son cálculos estadísticos (revisados en 2004), que se ajustan a la realidad más que los propios censos (éstos arrojan resultados inferiores a los reales)

Tabla 3



[Título]: Evolución demográfica de las mayores ciudades británicas (excluyendo Londres)

[Eje vertical]: Habitantes

[Leyenda horizontal]: Birmingham – Glasgow – Liverpool – Leeds – Sheffield – Edimburgo – Bristol – Manchester
- Leicester

4. La gobernanza de las ciudades y la legitimidad democrática

El declive de la participación en las elecciones locales que se viene produciendo en los últimos treinta años ha suscitado dudas sobre la legitimidad democrática de los gobiernos de ámbito local. A lo largo de este período y hasta el año 2000, las estructuras de poder y los procesos democráticos apenas se modificaron, lo que llevó a constatar la necesidad de renovar las estructuras de poder democráticas y de revitalizar la legitimidad de los gobiernos locales. Las reformas se han centrado en conseguir la participación activa de los ciudadanos por medio de actividades que fomentan su implicación en el ámbito público, y en mejorar los servicios y transparencia que ofrece la administración local para recuperar la confianza de los votantes. La siguiente sección expone brevemente esta evolución, así como el contexto en que surgió en 2001 la Local Government Act (Ley de Gobierno Local) y sus consecuencias.

4.1 Tendencias en la participación y tipo de voto de las elecciones locales

Los últimos treinta años se han caracterizado por un constante declive de la participación en las elecciones locales (véase el Anexo 3) y por la diferencia cada vez mayor entre la participación en estas elecciones y las nacionales (Electoral Commission, 2004). El hecho de que la participación sólo llegara al 28% en las elecciones locales de 1998 indica la pérdida de importancia de los gobiernos locales a ojos de los votantes, y suscita dudas preocupantes sobre la legitimidad de éstos. El porcentaje de votantes en las elecciones de 2004 mejoró si se compara con los resultados obtenidos a finales de los 90, lo cual se puede atribuir, en parte, a los proyectos pilotos de voto postal que se han llevado a cabo en algunas zonas, y que han propiciado un aumento del 5% en la participación (si bien es verdad que este sistema ha recibido muchas críticas). También se han puesto en práctica experiencias de voto electrónico, de acuerdo con el criterio comúnmente aceptado de que los votantes deben tener una amplia gama de posibilidades para depositar su voto. A pesar de todo ello, la opinión general es que no se trata de un simple problema de acceso a las urnas: como afirma un informe realizado por la Oficina del Viceprimer Ministro en 2005, “hay un sector significativo de la población que decide no votar debido a su falta de conexión con la política. Para este sector, la pura mecánica de la votación no es un factor crítico”. Asimismo, existen otros estudios que apuntan al desinterés hacia la política local como motivo principal de la baja participación (Chivite-Mathews & Teal, 2001).

4.2 Democracia representativa

Este bajo porcentaje de votantes pone en riesgo la legitimidad de los representantes políticos locales. Sin embargo, el problema no radica en que al público le interesen menos los asuntos locales que los nacionales, sino en que ya no creen que los representantes locales vayan a solucionar sus problemas. El anexo 4 muestra el creciente extrañamiento de la población respecto de los concejales (por ejemplo, sólo un 35% de los encuestados creía que las autoridades locales pudieran acertar con mucha frecuencia en sus decisiones sobre el desarrollo de la localidad⁵⁶). Los obstáculos para convertirse en concejal han aumentado desde hace unos años, lo que limita la posibilidad de que estos cargos sean verdaderamente representativos de su comunidad. La cantidad de tiempo que hay que dedicar al cargo limita la disponibilidad de muchas personas para acceder a los cargos locales: las horas de dedicación han aumentado desde las 52 al mes que hacían falta en 1964 hasta 97 en 1992 (Rao, 1992). La Ley del 2000 intentaba reducir las horas de dedicación para que aumentara el número de posibles candidatos a estos puestos, pero hasta la fecha esto no ha sido posible⁵⁷ (Rao, 2005). También existen otros factores que contribuyen a que los cargos sean copados por un pequeño sector de la población: el Censo de Gobiernos Locales

56 *British Social Attitudes Survey 1999/2000*

57 *Un estudio realizado en 2003 (Rao 2005) arroja una media de 83 horas. No obstante, es imposible comparar directamente estas cifras con los estudios de 1964 y 1992, debido a los cambios en los métodos de cálculo y a la reestructuración de los gobiernos locales.*

realizado en 2001 revelaba que el 71% de los concejales eran hombres, el 97% eran de raza blanca y el 86% tenían más de 45 años (de hecho, una cuarta parte de todos los concejales sobrepasaban la edad de 65.) (Informe de la Oficina del Viceprimer Ministro, 2005a)

4.3 Democracia participativa

Contrastando con el declive en los mecanismos de representación democrática formal, las herramientas que fomentan la participación pública se han incrementado y diversificado. Durante los años 90 se han dado diferentes tendencias, que han evolucionado desde los proyectos con límites muy precisos (que pretendían, por ejemplo, fomentar la participación de los inquilinos de viviendas sociales en los procesos de regeneración urbana) hasta una perspectiva más amplia que considera a las asociaciones ciudadanas como “aliadas para la provisión de servicios” y “aliadas para el diseño de políticas” en el ámbito local. Algunos estudios parecen sugerir que las técnicas “tradicionales” de participación ciudadana, como los cuestionarios o las reuniones públicas que vienen siendo usados desde los años 80, ya no dan más de sí (Oficina del Viceprimer Ministro, 2002). El colectivo ciudadano parece haber evolucionado dejando atrás tanto estos métodos como los mecanismos democráticos formales, para llegar a modelos de participación más interactivos y centrados en cuestiones concretas. La Ley de Gobierno Local promulgada en el año 2000 se basó en esto para establecer una serie de reformas, con el fin de dar a las autoridades locales una mayor libertad para desarrollar formas innovadoras de participación. Algunos de estos nuevos métodos son las páginas web interactivas, los referendos, los debates, los jurados populares o los grupos de trabajo sobre temas concretos. Los estudios más recientes indican que la participación pública a través de estos mecanismos sigue siendo alta, y que podemos estar evolucionando de una época de “participación masiva” a otra de “compromiso en temas concretos” (Oficina del Viceprimer Ministro, 2005c), aunque sigue habiendo algunos colectivos a los que resulta difícil acceder. Esto último se hace evidente si se considera que el capital social disponible para la participación informal es mayor, sobre todo en el ámbito del voluntariado (Oficina del Viceprimer Ministro, 2005a). Un tema clave es si las nuevas estructuras creadas para influir en la toma de decisiones responden verdaderamente a las demandas de los ciudadanos sobre diferentes métodos de participación local (formas de consulta alternativas, tratamiento de temas tanto generales como específicos, grupos de discusión por barrios o por temas, etc.) Otra cuestión relevante es la medida en que estas estructuras pueden reflejar la diversidad de las comunidades existentes en cada localidad, de forma que todas tengan las mismas oportunidades de representación y participación.

4.4 Estructuras con poder para tomar decisiones

Los estudios sobre la percepción que tiene la población de los gobiernos locales revelan que no hay excesiva confianza en la capacidad de los concejales para tomar decisiones en temas clave. El sistema de gestión por medio de comités ha permanecido inalterado desde 1945 hasta el año 2000, a pesar del limitado potencial que ofrece para el liderazgo y de la poca

eficiencia con la que aborda los procesos de toma de decisiones. A los ojos de la población general, estas debilidades permitieron que los intereses partidistas primaran sobre las cuestiones de interés local. La posterior reforma de los concejos locales y de distrito se sustentó en el modelo de separación de poderes, con el poder ejecutivo en manos de una comisión de gobierno estrechamente vigilada por el resto del concejo (Gaisn *et al.*, 2004). El 81% de las corporaciones locales optaron por un formato de comisión ejecutiva liderada por un presidente, cuyos miembros pertenecen al mismo partido en la gran mayoría de los casos. El formato de alcaldía ha sido adoptado por un número mucho menor de corporaciones, pero ha despertado un gran interés en la opinión pública, sobre todo en los casos en los que se elige al alcalde por voto directo. Si bien los mecanismos formales pueden variar considerablemente, en todos los casos hay una clara tendencia hacia la aceleración de las tomas de decisión y el fortalecimiento de la figura principal o líder (*ibid*). La Ley del 2000 también proporcionó a los gobiernos locales una mayor autonomía en muchos niveles; los *Local Area Agreements* (Acuerdos de área local), por ejemplo, simplifican los procesos de transferencia de fondos estatales para dar más libertad a las autoridades locales a la hora de establecer sus prioridades. El 26% de las administraciones locales ha creado “comités de área”, unos organismos que participan en la toma de decisiones en un nivel más básico que el gobierno local, y el 54% han optado por los “foros de área”, cuyo poder ejecutivo es menor que el de los comités (LGA, 2004).

5. Gobernanza y gobierno de las ciudades

A finales de la década de los 80 y principios de los 90 se produjo un auge de la “gobernanza local”, que se refleja en ejemplos como la creación de alianzas locales “sectoriales” para tratar temas clave como la prevención de delitos, la regeneración urbana, el medioambiente o la salud ciudadana. Cada una de estas alianzas trabaja con la administración pública, las asociaciones de voluntariado, las organizaciones ciudadanas y el sector privado para lograr una mejor comprensión de los temas locales y llegar a un consenso sobre cómo mejorar los servicios públicos. Hay que reconocer, no obstante, que el trabajo realizado por estas alianzas careció de coordinación, lo que produjo una clara falta de dirección estratégica, entorpeció el trabajo interno y llevó a una pésima optimización de los recursos (un ejemplo de esto son las encuestas separadas que cada alianza de una localidad realizaba para conocer las necesidades de los ciudadanos.)

Los Libros Blancos realizados en 1998 y 2001 otorgaban a los gobiernos locales un papel de liderazgo comunitario. Esto, que en parte pretendía solucionar la falta de dirección estratégica, también era una respuesta a otros temas fundamentales con los que se enfrentaban los gobiernos locales: la insatisfacción ciudadana, la pérdida de representatividad y el declive en la legitimidad democrática de los concejos locales. El concepto de “liderazgo comunitario” podría definirse como “la búsqueda del bienestar común a través de la organización de intervenciones estratégicas que no hubieran ocurrido

de otro modo, que cuentan con la participación de la comunidad y que han de rendir cuentas ante ésta.”⁵⁸

Dos de las herramientas clave con las que cuentan los concejos para asegurar la planificación estratégica y la participación de todos los sectores interesados son las *Local Strategic Partnerships* (Alianzas estratégicas locales) y la *Community Strategy* (Estrategia de la comunidad) [véase el Anexo 5]. Las alianzas estratégicas no tienen estatus legal ni cuentan con financiación directa pero, a pesar de ello, han avanzado notablemente desde su creación en 2001. Su capacidad y eficacia para gestionar los cambios siguen estando vigentes en aquellas localidades en las que han contado con el apoyo de los representantes políticos locales y han podido influir en la distribución de los recursos; en esos lugares, las alianzas han sabido conducir la energía participativa de la comunidad, han obtenido progresos constatables y han logrado propiciar una oferta de servicios comunitarios más transparente y coordinada⁵⁹. En cuanto a las Estrategias Comunitarias, su implantación es más irregular, ya que no todos los gobiernos locales responden de la misma manera a la amplia gama de posibilidades de asesoramiento formal o informal. Hoy por hoy, la mayor parte de estas Estrategias son documentos visionarios y/o conglomerados de planes sectoriales preexistentes⁶⁰; pero existen algunas estrategias más consolidadas que constituyen un ejemplo de buenas prácticas (la de Croydon, por ejemplo, presenta un fuerte componente de participación y compromiso por parte de los diferentes sectores involucrados, y en Wandsworth las prioridades estratégicas parten de datos reales y se establece un sistema de gestión para todas las actuaciones.)

Los Acuerdos de Área Local están sirviendo para dar impulso a las Alianzas Estratégicas Locales y centrar las Estrategias Comunitarias. Así, cumplen con el compromiso que adoptó el estado de tener en cuenta las prioridades locales al negociar los niveles de autonomía local⁶¹, y proporcionan un foro basado en la consecución de resultados mediante el cual se puede involucrar a todos los sectores de la sociedad. De esta manera, logran conectar las políticas de mejora de los servicios y la gestión con las formas de liderazgo local y la mejora en la gobernanza de las ciudades.

6. Las ciudades británicas en el contexto internacional.

Existe un amplio conjunto de evaluaciones realizadas por instituciones como la OCDE, el Eurostat, el Barclays Bank, el CWHB, el GaWC o la consultora Mercer que ofrecen diferentes enfoques para comparar el comportamiento o atractivo económico de las

58 *LGMA Evaluation: Interim Report on community Leadership, 2005 (inédito)*

59 *Evaluation of LSPs: Interim report, Oficina del Viceprimer Ministro, 2005 (además de de otros documentos sobre el tema elaborados en 2002 y 2004).*

60 *Evaluation of Community Strategies and Plan Rationalisation, Oficina del Viceprimer Ministros, 2005 (conclusiones de investigación inéditas)*

61 *Evaluación de la negociación sobre Local Area Agreements, Oficina del Viceprimer Ministro, 2005*

ciudades o áreas metropolitanas. Ninguno de estos estudios, sin embargo, ofrece una comparación integral del comportamiento económico de las ciudades basándose en los motores que generan productividad y crecimiento.

En cualquier caso, todos estos informes coinciden en que la situación de las grandes ciudades británicas —exceptuando a Londres— es peor que la de otras grandes ciudades europeas y americanas. Londres aparece bien situada, en general, pero algunas de estas evaluaciones (la de la OCDE, por ejemplo) revela que sigue teniendo un nivel de rendimiento más bajo que el de otras grandes urbes. Las ciudades británicas de menor tamaño, como Cambridge o Reading, salen bien paradas en los índices de tecnología, innovación o servicios especializados. Por último, algunas de las ciudades grandes, como Edimburgo, Glasgow, Manchester o Leeds, han mejorado últimamente su situación en los índices comparativos internacionales, pero siguen estando relativamente lejos de las ciudades europeas más avanzadas.

¿Cuáles son las causas de esto?

- Las ciudades británicas **no están bien delimitadas**, a diferencia de las norteamericanas y de muchas de las europeas. En ellas hay muchos activos y actividades económicas de gran importancia que se encuentran fuera de los límites de la ciudad, y que no se recogen en la mayor parte de los estudios. Las ciudades británicas han repartido su actividad económica por las zonas aledañas, mientras que sus límites administrativos son menores que en otros países. El problema que presenta esta estrecha delimitación es que puede llevar al diseño de **intervenciones mal medidas**, que aborden la solución de los problemas en las pequeñas áreas donde sus síntomas son evidentes, en vez de hacerlo en las áreas más extensas (es decir, los mercados) desde donde pueden ponerse en práctica medidas efectivas. El Informe sobre el estado de las ciudades inglesas ha adoptado como principio el estudio de los datos en las “Áreas urbanas primarias” o “Ciudades metropolitanas”, un enfoque que arroja datos muy útiles para mejorar las comparaciones en el futuro.
- El Reino Unido tiene una tasa de **productividad muy inferior** a la de EEUU, Canadá o Alemania, y esto tiene consecuencias directas en sus ciudades. Las ciudades estadounidenses y alemanas, además, disponen de unos **mercados nacionales más amplios** a los que prestar servicios, y la existencia en estos países de amplios territorios con una evolución económica propia ha posibilitado la aparición de un **sistema urbano menos centralizado**.
- Muchas ciudades británicas, especialmente las situadas en el norte y el oeste del país, fueron **centros neurálgicos durante la era industrial**, lo que las llevó a especializarse en sectores industriales concretos. Para estas ciudades, entre las que podemos citar a Glasgow, Belfast, Liverpool, Sheffield o Newcastle, la transición a una economía de

servicios diversificada y basada en el conocimiento no ha sido fácil, y sólo en época muy reciente se ha fomentado verdaderamente la capacidad de adaptación de estas economías locales. De hecho, muchas ciudades británicas siguen inmersas en el proceso de transición, y parece que les va a llevar algún tiempo completarlo. Aspectos clave de esta transición son el reciclaje laboral de la población activa y su participación en el mercado de trabajo, o la adaptación del esquema urbanístico de las ciudades para acomodar a las distintas actividades económicas.

- El sistema urbano británico está **dominado por Londres**; la existencia de buenas comunicaciones con la capital es un aspecto clave para el crecimiento y el desarrollo de actividades con valor añadido en el resto de ciudades del país. Sin embargo, para los estándares de la Europa continental o de los países asiáticos más avanzados, las comunicaciones entre Londres y las principales ciudades británicas son escasas, y las que existen entre las propias ciudades son claramente insuficientes. Esto obstaculiza la cooperación entre ciudades vecinas.
- En comparación con la mayor parte de las ciudades de la UE y Norteamérica, las ciudades británicas tienen muy **pocas competencias económicas y políticas**. Esto les impide fomentar el diseño de estrategias y programas de inversión a largo plazo que puedan propiciar una forma más moderna de economía productiva. La falta de autonomía económica en la administración local y, por ende, de poder ejecutivo, hace que las ciudades británicas sean extremadamente dependientes de la financiación estatal y menos emprendedoras que sus semejantes en otros países.

No obstante lo dicho, las ciudades británicas también obtienen beneficios significativos de su entorno nacional. La estabilidad económica del país ha propiciado un aumento de las oportunidades laborales, lo que ha llevado a una importante mejora de las tasas de empleo en muchas ciudades británicas. La buena gestión de los fondos públicos ha disminuido la deuda de las ciudades, y ha causado la aparición de un contexto de prudencia. Por último, las iniciativas nacionales de regeneración urbana han sido adoptadas y adaptadas por las ciudades para impulsar sus procesos de revitalización urbana.

7. La ciudad del futuro y su gobernanza.

La movilidad, en todos los aspectos de la vida, es uno de los aspectos más característicos de nuestra época. La movilidad que permite a los trabajos y las empresas trasladarse a cualquier parte del planeta se complementa con la movilidad de las personas y los capitales de inversión, así como con la movilidad cada vez mayor de los principales eventos e instituciones.

Esto ha modificado la visión de las ciudades sobre las nuevas oportunidades y las amenazas competitivas que se presentan en el contexto global, haciéndolas más conscientes de la

necesidad de triunfar en una economía abierta e internacional y menos concentradas en mejorar su situación dentro de las viejas jerarquías de la “nación estado”.

Las ciudades responden a esta explosión de la movilidad tratando de atraer y retener las actividades y bienes móviles de mayor valor (incluyendo las “personas de alto valor”), y considerando la pérdida de actividades y bienes menos valiosos como una oportunidad para “subir de rango” en su contribución a las cadenas productivas globales. Así, las áreas más “adineradas” del norte y el oeste lamentan la marcha de las industrias, pero aprovechan la oportunidad para convertir las áreas industriales abandonadas en zonas aptas para acoger a empresas de servicios innovadores y avanzados, o instalar infraestructuras que atraigan a los trabajadores de estas empresas (áreas residenciales, parques y otros servicios públicos). La regeneración urbana, pues, es un proceso de promoción de la ciudad, sus barrios y comunidades, en lo que puede verse como el trayecto físico de una ciudad hacia las nuevas realidades económicas.

La movilidad ha traído consigo un aumento de la inmigración y una diversificación de las características raciales, étnicas y lingüísticas de la población de muchos países, especialmente en las ciudades. Un rasgo particular de este proceso es el rápido aumento de la diversidad demográfica en muchas de las principales ciudades del mundo desarrollado (a menudo denominadas “ciudades del mundo”). Tanto en Londres como en Toronto, Shanghai, Hong Kong, Nueva York, Los Ángeles, Johannesburgo o Auckland, se ha dado un crecimiento demográfico en los últimos años atribuible a la inmigración internacional, y que es evidente pese a que gran parte de sus habitantes originales están abandonando las ciudades en busca de formas de vida alternativas en las áreas rurales.

Esta mayor movilidad ha ampliado las ideas sobre la forma en que pueden crecer las ciudades, ya que les proporciona una nueva gama de clientes y mercados a los que dirigirse. Las ciudades y comarcas ya no sólo compiten en el marco de la economía internacional por obtener inversiones extranjeras o turistas: ahora también compiten por atraer empresas de reciente creación y a los creativos y emprendedores que forman parte de ellas, estudiantes extranjeros, trabajadores temporales o de paso en la ciudad, grandes inversores, empresas internacionales en expansión, campus universitarios, escuelas de negocios, laboratorios y centros de investigación científica, infraestructuras artístico-culturales y programas de inversión estatales u ofertados por instituciones internacionales. También compiten por albergar grandes celebraciones, como cumbres mundiales (es el caso de Johannesburgo), eventos deportivos (los Juegos de la Commonwealth, las Olimpiadas...) o exposiciones de gran escala (Expos, Ferias Mundiales, etc.)

En términos más precisos, podríamos afirmar que la mayor movilidad de la economía global se ha combinado con factores como la internacionalización del aprendizaje, el capital, el ocio, los deportes, la cultura y la ciencia, o la tendencia general hacia la descentralización de las políticas públicas y la recompensa de aquellas ciudades que sacan más provecho de

los recursos públicos y filantrópicos. Esta situación ha espoleado la altísima competencia ya existente entre las ciudades y regiones, así como la competencia entre ciudades de distintos países que buscan hacerse un hueco en el mercado de los servicios específicos (como, por ejemplo, los centros financieros internacionales, los paraísos fiscales, los centros de congresos y convenciones, los destinos vacacionales o las localidades volcadas en alguna rama del comercio que ofrecen un solo producto o servicio pero presentan una altísima especialización.)

Esto no significa, ni mucho menos, que despreciemos el papel que deben jugar las ciudades en sus economías locales o regionales; significa, simplemente, que el atraer y retener a los componentes internacionales de la economía urbana es ahora una actividad más dinámica y competitiva, y que las fortalezas y capacidades que las ciudades pueden extraer de su participación en los mercados locales y regionales son parte del potencial competitivo con que toda ciudad debe afrontar el reto global.

7.1 Ciudades, diversidad y aglomeración.

Hace veinte años, la opinión pública veía a las ciudades como áreas con problemas, y a las grandes ciudades como áreas con grandes problemas. Sin embargo, los economistas reconocen hoy en día que las ciudades ofrecen muchas ventajas derivadas de la aglomeración: acceso a bolsas de trabajo densas y diversificadas, clientelas extensas, presencia de empresas proveedoras y de servicios, posibilidad de asesoramiento especializado, existencia de instalaciones e infraestructuras, servicios, oferta cultural y de ocio... Todas estas ventajas compensan las circunstancias negativas a las que se enfrentan las ciudades (el elevado coste de vida, la congestión urbana, el deterioro medioambiental, el riesgo que pueden suponer las caídas del mercado o la polarización social.) El incremento de la movilidad puede reforzar los beneficios de la aglomeración, al propiciar el crecimiento y la diversidad poblacional de las ciudades; sin embargo, también puede ser fuente de nuevos problemas si hay escasez de recursos (por ejemplo, si la oferta de vivienda es insuficiente).

Un buen ejemplo que ilustra los beneficios de la aglomeración urbana es la disponibilidad de trabajadores que dominan varias lenguas. Cuantos más idiomas se hablen en el ámbito laboral, mayor será el número de clientes potenciales y las posibilidades de acceder a los mercados globales. La diversidad lingüística aumenta la posibilidad de atraer a trabajadores más variados, y a las empresas o acontecimientos que aspiran a dar servicio al público internacional desde una sede única.

La naturaleza complementaria de las ventajas producidas por la aglomeración y la diversidad demográfica explica, en parte, por qué ciudades como Londres, Nueva York, Toronto, Johannesburgo, Hong Kong o Los Ángeles han experimentado un crecimiento tan rápido en los últimos veinte años. También explica por qué otras grandes urbes como Tokio, Seúl, Moscú, Bombay, El Cairo, Shangai o Estambul ven la diversidad como un

ingrediente fundamental que deben poseer si quieren alcanzar el éxito como ciudades del mundo, y son conscientes de que su estrategia para expandirse internacionalmente debe pasar por un aumento de la diversidad. Por otra parte, las ciudades de menor tamaño como Miami, Singapur, Ámsterdam, Sydney, Buenos Aires, Turín, Frankfurt, Cape Town, Budapest o Dublín que consigan elevar la diversidad entre sus trabajadores podrán competir por ofrecer los servicios de una “ciudad del mundo” sin aumentar excesivamente de tamaño. Singapur y Ámsterdam, por ejemplo, no son grandes ciudades, pero utilizan muy efectivamente su diversidad para atraer y retener negocios de ámbito global; esto, a su vez, les permite atraer nuevos habitantes de muy diversas procedencias.

7.2 Nuevos clientes y nuevos mercados para las ciudades.

Aunque estamos calificando a algunas actividades y clientes de “nuevos mercados” para las ciudades, lo que en realidad queremos decir es que proporcionan al mercado un nuevo auge. Siendo más precisos, podemos afirmar que las nuevas posibilidades de mercado que se les presentan a las ciudades son las siguientes:

- Negocios relacionados con la economía del conocimiento: las tecnologías de última generación están haciendo que las empresas tengan una mayor movilidad y expectativas de servicios.
- Trabajadores inmigrantes o dispuestos a desplazarse, que aceptan la tendencia predominante y ven como una ventaja la posibilidad de elegir un lugar de residencia que les atraiga, sabiendo que las empresas también están buscando establecerse en lugares atractivos para sus intereses.
- Laboratorios y centros de investigación científica, que necesitan radicarse cerca de las personas altamente cualificadas que trabajarán en ellos y en un marco que favorezca la propiedad intelectual y las colaboraciones empresariales.
- Instituciones culturales y artísticas que desean alcanzar al público internacional y convertirse en iconos, y por tanto deben establecerse en lugares que les proporcionen ambas posibilidades.
- El turismo, que ha cobrado una nueva dimensión urbana con el aumento de viajeros que optan por un modelo de vacaciones culturales, más que por el clásico (y cancerígeno) “sol y playa”, y que disfrutan de períodos de ocio más cortos y abundantes.
- Estudiantes extranjeros, que ahora pueden elegir entre una amplia gama de campus multilingües y cursos especializados.

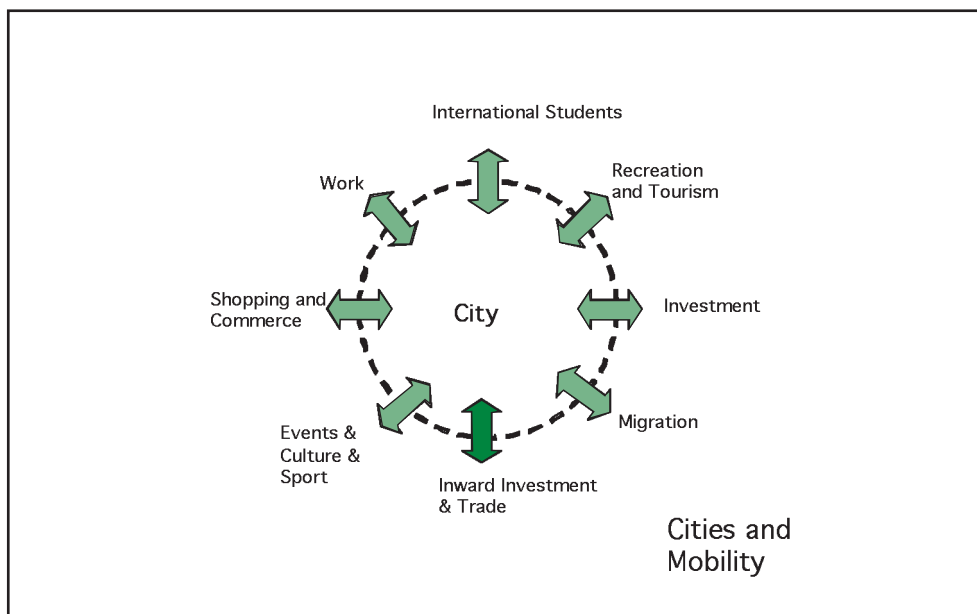
- ✦ Universidades, escuelas de negocios y centros de formación de directivos que buscan aumentar su prestigio en los mercados internacionales para expandir sus fuentes de ingresos y aumentar su atractivo hacia estudiantes y profesores.
- ✦ Emprendedores e innovadores, que se han hecho mucho más conscientes de los diferentes incentivos que les ofrecen distintas zonas del mundo
- ✦ Grandes inversores, que buscan invertir en áreas urbanas y regionales para compensar el mayor riesgo de las acciones, valores y grandes fondos internacionales de inversión.
- ✦ Celebraciones de alcance internacional y centros diplomáticos que aspiran a instalarse en ciudades que reflejen sus valores y principios.
- ✦ Organismos financieros multilaterales que se dedican a prestar fondos a instituciones públicas, y necesitan demostrar que pueden propiciar mejoras reales y no limitarse a hacer préstamos a los gobiernos.

Seguramente, el contenido de esta lista de actividades que ofrecen un mercado renovado para las ciudades sorprenderá a poca gente. Lo que resulta sorprendente es, más bien, la escala de las actividades móviles que surgen de estos mercados, y el alto grado de interdependencia que se da entre ellos. Estos mercados no pueden existir de manera aislada, y es imposible tratarlos como ámbitos independientes.

De hecho, tal vez fuera más adecuado hablar de una red de mercados conectados entre sí, algo que ilustran los siguientes ejemplos:

- ✦ Las grandes inversiones exteriores en actividades pertenecientes a la economía del conocimiento suelen darse en localidades que tienen cerca alguna universidad con presencia de estudiantes extranjeros, susceptibles de convertirse en los trabajadores cualificados que esas actividades requieren.
- ✦ Para celebrar grandes eventos deportivos, es necesaria la presencia en la ciudad de empresas internacionales que estén dispuestas a patrocinar la preparación y organización del evento.
- ✦ El turismo urbano aumenta enormemente en las ciudades que acogen grandes celebraciones e infraestructuras culturales.
- ✦ Los estudiantes que viajan al extranjero buscan lugares que les ofrezcan el acceso a empresas multinacionales y les proporcionen actividades culturales.

- Los campus internacionales de las universidades y escuelas de negocios sólo se radican en ciudades que les permiten acceder a un alto número de alumnos para sus ofertas formativas, tanto de corta como de larga duración. Este aspecto está estrechamente relacionado con el atractivo turístico de las ciudades en cuestión.



[Títulos, comenzando por arriba y avanzando en el sentido de las agujas del reloj]: Estudiantes internacionales – Ocio y turismo – Inversiones – Inmigración – Inversión y comercio exteriores – Acontecimientos culturales y deportivos – Comercio y oferta de consumo – Trabajo]

[En el centro del círculo]: Ciudad

[Pie]: Ciudades y movilidad

7.3 Cómo abrir la ciudad a la población y la economía mundial.

La superposición de los sectores y los mercados móviles que estamos describiendo tiene consecuencias muy significativas, y hay algunas iniciativas que los dirigentes de las ciudades pueden poner en práctica con el fin de hacer que sus ciudades estén más abiertas al mercado mundial y más preparadas para los nuevos requisitos impuestos por la globalización creciente.

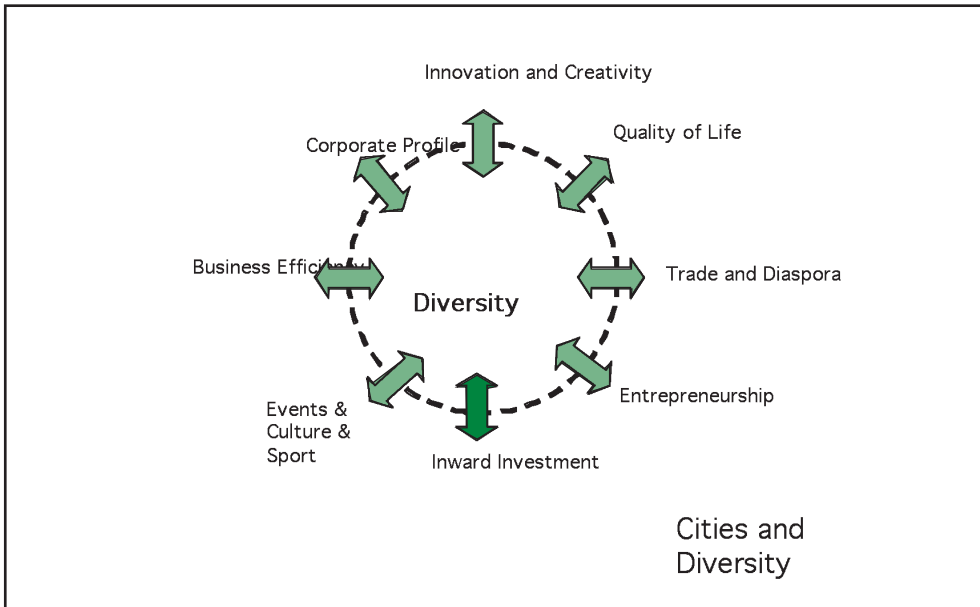
- Programas que fomenten la **internacionalización** de la economía urbana, tocando todos los aspectos relevantes en este campo. Así, se puede prestar ayuda a las empresas pequeñas para comercializar sus productos o servicios, crear conexiones con mercados clave, fomentar los intercambios culturales, proporcionar infraestructuras especiales y apoyo a las empresas y comunidades internacionales... Estos aspectos no deben

tratarse como líneas de trabajo separadas, sino que deben concertarse en un programa integral.

- ♦ **La identidad y promoción de las ciudades** se ha convertido en un asunto muy relevante que plantea muchos retos. Es necesario hacer grandes esfuerzos de marketing y creación de imagen para calar en los mercados que aún no son conscientes de lo que una ciudad determinada puede ofrecer (de hecho, incluso lugares tan conocidos como Londres y Nueva York descubren en ocasiones que su imagen en ciertos mercados corresponde a la ciudad que eran hace cincuenta años.) Se trata de un punto crucial, porque el turista de hoy puede ser mañana un estudiante, o un inversor, o un estratega global, o un alto diplomático; la misma persona puede adoptar muchas funciones diferentes. La estrategia combinada de marketing y creación de imagen tiene que ser coherente y debe producir un efecto sugerente y persuasivo.
- ♦ La interacción efectiva con las empresas internacionales más relevantes dentro del sistema comercial mundial es verdaderamente importante. A menudo estas empresas son la clave para atraer otras actividades móviles, y suelen ser los motores que impulsan la aglomeración en las grandes ciudades, con todas las ventajas que esto supone. Además, dan empleo a amplios sectores de trabajadores muy cualificados que a su vez atraen a otras empresas, y consumen servicios y productos altamente especializados para mantener la competitividad de sus cadenas de distribución. La calidad de la **relación entre las ciudades del mundo y las empresas de alcance mundial** es un elemento fundamental para el desarrollo efectivo de esas ciudades.
- ♦ El nivel de “apertura” hacia la internacionalización a largo plazo que presenta cada ciudad es un factor crítico para determinar si realmente podrá abrirse paso en los mercados renovados. No existe todavía una definición clara de “**ciudad abierta**”, pero cuando se consensúa una, sin duda contendrá los siguientes puntos:
 - **Factores culturales** como, por ejemplo, la actitud favorable de los habitantes autóctonos hacia la diversificación demográfica, o el atractivo que la cultura y formas de ocio locales puedan ejercer en públicos diversos.
 - **Factores relacionados con los servicios**, incluyendo infraestructuras básicas como viviendas, centros educativos u hospitales, además de otros servicios más específicos como lugares de culto, asociaciones ciudadanas, servicios de apoyo, oferta cultural y de ocio, organizaciones basadas en intereses comunes, señalización callejera, disponibilidad de traductores e intérpretes u otros servicios especializados.

- **Factores económicos** como la oferta de trabajo, el nivel de ingresos, la posibilidad de conseguir una cierta calidad de vida por un precio razonable o el coste de la vida en comparación con el de otras ciudades.
- **Factores regulatorios** como el marco nacional de políticas de inmigración y asilo, combinado con el conjunto de regulaciones laborales, subsidios sociales, requisitos para la posesión de tierras o viviendas, acceso a los servicios y otras normativas locales o nacionales que puedan suponer un trato diferenciado hacia los extranjeros.
- **Factores de riesgo**, que incluyen la percepción pública sobre la estabilidad del entorno local y político —con aspectos paralelos como la percepción de discriminaciones o persecuciones basadas en diferencias raciales o étnicas— y otras impresiones más generales sobre las posibilidades de “triunfar” que tienen los extranjeros en una ciudad dada. Una variable fundamental en este punto es la existencia de medidas políticas que combatan la discriminación y promuevan la igualdad de forma efectiva.

Un breve análisis es suficiente para darse cuenta de que no todos estos factores están en manos de los gobiernos locales, y que algunos de ellos requieren políticas activas de internacionalización con alcance nacional. El apoyo que China está prestando a Hong Kong para que mantenga su posición como centro financiero y de negocios incluye la liberalización continuada de las normativas nacionales, que también se están relajando para fomentar la aparición de actividades de ámbito global en Shangai. Mientras tanto, el refuerzo de la seguridad nacional que se viene produciendo en EEUU desde septiembre de 2001 ha disminuido la facilidad con que los viajeros pueden acceder a ciudades como Nueva York, Miami o Los Ángeles, incluso para aquellos que desean visitarlas por motivos académicos. El sostenimiento de estas políticas a largo plazo puede perjudicar seriamente la capacidad de las ciudades americanas para mantener sus reservas de trabajadores capacitados para la industria global del conocimiento. La política alemana en temas de inmigración hace difícil que los estudiantes extranjeros titulados en universidades alemanas puedan quedarse en el país, a pesar de la escasez de jóvenes profesionales cualificados.



[Títulos, comenzando por arriba y avanzando en el sentido de las agujas del reloj]: Innovación y creatividad – Calidad de vida – Comercio y diáspora – Iniciativa – Inversión exterior – Acontecimientos culturales y deportivos – Eficiencia empresarial – Perfil corporativo]

[Centro del círculo]: Diversidad

[Pie]: Ciudades y diversidad

7.4. Diversidad y marginación.

Ningún discurso sobre la diversidad y la globalización en las ciudades puede ser completo si no reconoce la marginación que sufren muchos habitantes de raza negra o pertenecientes a minorías étnicas en las urbes del mundo desarrollado. Una de las características principales de la relación entre el ámbito urbano y la economía global es que las ciudades que se “globalizan” y consiguen prestar servicios internacionales siempre atraen un porcentaje significativo de habitantes transitorios, lo que propicia una polarización en términos de renta y desigualdad.

Para abordar los problemas de desigualdad y marginación es necesario diseñar estrategias directas y pragmáticas. Una buena posibilidad son las iniciativas destinadas a difundir las ventajas de la diversidad, que pueden servir como introducción para la adopción posterior de otras medidas; no obstante, debemos ser conscientes de que promocionar la diversidad presentándola como un activo que refuerza la economía de las ciudades no es suficiente para reducir las desigualdades.

Entre los múltiples tipos de intervención posibles, podemos citar los siguientes:

- Reforzar y llevar a cabo controles periódicos para detectar discriminaciones.
- Realizar procesos formativos que permitan abordar la discriminación en las grandes instituciones y empresas.
- Poner en práctica iniciativas directas y efectivas que fomenten la independencia económica de personas potencialmente marginadas, incluyendo medidas que les faciliten integrarse en el mercado de trabajo o crear empresas.
- Mejorar el apoyo que prestan los centros escolares a los estudiantes de las comunidades minoritarias.

Resulta preocupante pensar que muchas “ciudades del mundo” que están triunfando en lo económico prestan muy poca atención a estos asuntos; da la impresión de que se preocupan más por atraer nuevos habitantes y trabajadores a corto plazo que por solucionar las desigualdades.

8. Colaboración entre ciudades británicas y españolas.

Todos los temas citados entran en juego a la hora de analizar ciudades como Valencia, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Málaga, Birmingham, Manchester, Glasgow, Cardiff o Belfast. Si se quiere estar preparado para el futuro, hay que adoptar medidas prácticas; y las ciudades británicas bien pueden aprender de las españolas, que se cuentan entre las más avanzadas de Europa.

Nuestro proyecto sobre las ciudades del futuro y la gobernanza se propone examinar cómo un grupo de ocho o diez ciudades españolas y británicas se están preparando para afrontar el futuro. Para ello, pretendemos evaluar cómo estas ciudades están rediseñando sus formas de gobierno con el fin de enfrentarse a los retos que se les avecinan. Podemos distinguir seis retos fundamentales que las ciudades del futuro tendrán que resolver mediante nuevas formas de gobernanza:

- Deberán completar el proceso de **transformación física y económica** (regeneración urbana) necesario para participar plenamente en una **economía mundial basada en el conocimiento**.
- Deberán llevar a cabo procesos de diseño y aplicación de estrategias integrales, a pesar de que a menudo las competencias y jurisdicción estarán fragmentadas entre múltiples niveles y ámbitos administrativos.

- ✦ Deberán adaptarse a la diversidad humana resultante de los desplazamientos masivos de población y al crecimiento demográfico resultante de la inmigración, y tendrán que responder al reto de ser “ciudades abiertas” que acojan y den apoyo a los recién llegados.
- ✦ Deberán desarrollar su identidad y atmósfera características basándose en una comprensión clara de su historia, sus raíces y el legado histórico que les es propio, pero al mismo tiempo deberán prever las funciones distintivas que puedan desarrollar en el futuro.
- ✦ Deberán adaptarse a un sistema urbano y metropolitano cambiante e integrado en un marco socio-económico amplio, en el que las jerarquías urbanas nacionales pierden importancia mientras la ganan los sistemas continentales y las redes de ciudades. Así, habrá que abrir nuevos espacios para que las capitales regionales se conviertan en urbes internacionales.
- ✦ Deberán responder a la tendencia creciente de convertir las ciudades en sedes de actividades de relevancia mundial, aprendiendo a preparar y organizar grandes eventos durante períodos cortos de tiempo y convirtiéndolos en catalizadores que permitan conseguir objetivos importantes para la ciudad a más largo plazo.

Pero éstas no son las únicas cuestiones a las que se enfrentan las ciudades del futuro. A lo largo de este documento hemos obviado asuntos tan importantes como el cambio climático, la salud pública, el envejecimiento de la población o los delitos cibernéticos, aspectos todos ellos que están cobrando una trascendencia creciente.

En cualquier caso, los puntos arriba expuestos son las seis características de la ciudad del futuro que pretendemos investigar a través del diálogo entre ciudades españolas y británicas. Tomados en conjunto, forman un programa de trabajo que nos permitirá comprobar el estado actual de las ciudades británicas y españolas, así como identificar qué es lo que estas ciudades pueden ofrecer a otras muchas situadas en países de habla inglesa o hispana.

Mediante evaluaciones prácticas de diferentes parejas de ciudades, podremos comprobar si hemos acertado en nuestra identificación de los retos futuros y obtendremos una comprensión más profunda de todas estas localidades. Tras completar la serie de visitas a parejas de ciudades, elaboraremos un informe en otoño de 2006.

Les agradezco mucho la oportunidad que me han dado de estar hoy aquí, y estoy impaciente por comprobar cuánto podemos aprender de la interacción entre las ciudades de nuestros dos países. Muchas gracias por su atención.



Capítulo IV. La gobernanza y el capital social en las ciudades británicas.



La Gobernanza y el capital social en las ciudades británicas

Mr. Gerry Stoker

Profesor de Ciencia Política del Departamento de Gobernabilidad. Universidad de Manchester

Esta ponencia comienza con algunas reflexiones sobre el rechazo público de las propuestas encaminadas a elegir una asamblea regional en el Nordeste de Inglaterra. De esta experiencia se pueden extraer algunas enseñanzas genéricas que sugieren que los ciudadanos no desean necesariamente más gobierno, sino mayor eficacia en la gobernanza. También se presentan algunas reflexiones sobre la naturaleza de los retos de la gobernanza moderna. Se esboza asimismo una nueva filosofía para la gobernanza de localidades interrelacionadas. A continuación se presta atención al papel y las funciones de la gobernanza local y regional al inicio del siglo XXI. Por último, se considera el potencial que posee la gobernanza de la ciudad-región para proporcionar un nuevo marco institucional para la toma de decisiones estratégicas a nivel local.

1. Los ingleses dicen “NO” al regionalismo

He aquí un hecho alarmante para aquellos que promueven la descentralización del poder político. El 4 de noviembre de 2004, los votantes de la región del Nordeste de Inglaterra rechazaron por 4 a 1 la posibilidad de elegir una asamblea regional con competencias transferidas para su región. Claramente, la gente no se siente automáticamente motivada por los argumentos a favor de la transferencia de competencias. No puede decirse que la falta de interés fuera un factor determinante, teniendo en cuenta que el 48% de los votos fue emitido por correo. Pero con una reflexión más profunda se puede descubrir la existencia de cuatro factores que ayudan a explicar el alto porcentaje de votos negativos.

En primer lugar, la asamblea autónoma propuesta para el Nordeste parecía carecer de competencias para provocar cambios sensibles en la vida de la población, en opinión tanto de los partidarios del gobierno regional como de sus adversarios. Los primeros consideraban que el hecho de que la propuesta no abordara algunos asuntos esenciales constituía un talón de Aquiles de los planes de reforma, aspecto este que se reconoció privadamente antes de la votación y que después fue utilizado públicamente como la principal excusa para justificar el rechazo. Para los oponentes, la falta de competencias simplemente demostraba que la asamblea sería únicamente un elefante blanco. John Prescott, el principal defensor de la transferencia, intentó persuadir a sus colegas de que renunciaran a numerosas competencias. Al final el ciudadano medio entendió que el afirmar que la asamblea del Nordeste tendría competencias, por ejemplo, sobre la planificación estratégica en materias

de inversión económica y transportes, significaba que la asamblea propuesta se dedicaría mucho más a hablar que a actuar. El ofrecimiento de una versión de tercera categoría del Parlamento de Escocia o de la Asamblea de Gales, con poderes considerablemente menores que los de la Autoridad del Gran Londres, fue considerado como una limosna por el público, y se rechazó.

Por otro lado, y poco admitido por los partidarios de la reforma regional, no hacía falta que los ciudadanos vieran que la nueva asamblea les ofrecía una política con la que se pudieran comprometer. Tenía poco sentido que la nueva asamblea fuera más incluyente o atractiva que los sistemas anteriores. Lo que se ofrecía era la política tradicional, regida por las élites establecidas, y el público no se dejó impresionar. El lema simplista de la campaña contraria a la Asamblea podría resultar engañoso (“Vote NO a más políticos”), puesto que la reorganización del gobierno local, junto con el establecimiento de una asamblea regional, habría contribuido a reducir el número total de políticos locales, pero no cabe duda de que a lo que la gente decía “no” era a los políticos de siempre.

El tercer elemento fue la aparición de una idea errónea que, unida a todo lo demás, creó la impresión de que iba a suponer un incremento del gasto sin grandes expectativas de beneficio. Se trataba de una reorganización hecha para evitar la acusación de estar creando un nuevo nivel sin más en el gobierno local en zonas donde las asambleas regionales eran elegidas, en vez de aplicar una visión positiva del nuevo papel o funciones de las administraciones locales. Las inevitables rencillas y posturas defensivas que lo acompañaron no supusieron en absoluto una postura edificante para el gran público, y no podían ayudar a la causa del “sí”.

Por último, los elementos simbólicos o expresivos de una asamblea electa en el Nordeste ejercieron la misma influencia que aparentemente tuvieron en primer lugar la demanda y, posteriormente, la concesión de organismos electos en Escocia y, en menor medida, en Gales. Entre los escoceses circulaba el comentario de que “el Parlamento Escocés puede ser una desilusión, pero al menos es nuestra desilusión”. Las regiones del Nordeste de Inglaterra tenían lo más parecido a una reivindicación coherente de una identidad cultural, pero expresando con claridad que el sentimiento de la identidad propia no requiere una asamblea regional, al menos para la mayoría de sus habitantes, que son capaces de pensar en formas distintas y mejores de reafirmar su pertenencia al Nordeste.

Una asamblea territorial que no se ocupara de la verdadera actividad económica y social no tendría mucho predicamento entre los ciudadanos. Estos no viven su vida –hacer la compra, ir al trabajo, divertirse– en el Nordeste. Según estos criterios de conexión con la experiencia vivida, no tendría sentido establecer un gobierno territorial en ninguna otra región administrativa inglesa. Es más, la gente necesita creer que no se les van a servir otra vez las mismas políticas, y tiene que ver que puede controlar o influenciar las instituciones

que se le ofrecen. Cualquier intento de retomar la defensa de la autonomía territorial debe tener en cuenta estas realidades.

Por ley, no puede haber otro referéndum en el Nordeste antes de 2011. Por lo tanto, el proceso de transferencia de competencias en las regiones administrativas de Inglaterra está fuera de la agenda política para un futuro cercano. Los referendos en las otras zonas del norte se cancelaron debido a la casi total seguridad de un alto rechazo en esas zonas; fuera de allí nunca se contempló en serio la posibilidad de referendos debido al desinterés público. Por lo que se refiere a la descentralización en Inglaterra, volvemos al punto de partida.

Sin embargo, se pueden extraer algunas conclusiones:

- ✦ Parece improbable que la gente considere un mayor nivel de gobierno como respuesta a los problemas locales a menos que se clarifique cómo podría dicho gobierno mejorar sus vidas.
- ✦ Las soluciones a través de la gobernanza pueden ser más atractivas que implantar mayores cotas de gobierno.
- ✦ Resulta difícil para los ciudadanos pensar en términos de estrategia, por lo que la planificación de la gobernanza de ciudades y regiones debe tener más contenido para captar su atención.
- ✦ Las medidas de gobernanza tienen que definirse buscando activamente los puntos de vista y las sugerencias de los ciudadanos, ya que pedirles que voten a nuevos representantes políticos conducirá probablemente a un rechazo.
- ✦ La gente encuentra muy poco edificantes las continuas rencillas entre políticos.
- ✦ Si a los ciudadanos se les ofrece algo de ínfima calidad se darán cuenta.
- ✦ La identidad y los modelos reales de actividad económica y social cobran importancia cuando se trata de definir medidas de gobernanza.

2. Gobernanza de comunidades interrelacionadas: ¿la clave para el futuro?

El Gobierno adoptó una solución pésima en el caso del Nordeste. Pero más allá de eso, la determinación de cuál es la solución de gobierno adecuada para ciudades y regiones supone un gran reto entre otras cosas porque en los últimos años se ha desarrollado un entendimiento más sutil y complejo de las dificultades de la gobernanza. Merece la pena revisar los desafíos que presenta la gobernanza de comunidades interrelacionadas.

La gobernanza de comunidades interrelacionadas debe tener como objetivo principal dar respuesta a las necesidades de la comunidad en el contexto de las demandas de un sistema complejo de gobernanza a múltiples niveles. El modelo requiere un esquema distinto de relaciones, con un gobierno “de primer nivel”, organizaciones locales e interesados. Las relaciones se entrecruzan y los sistemas de responsabilidad se multiplican. El proceso político debe identificar problemas, diseñar soluciones y evaluar su impacto. El éxito no radica únicamente en la prestación eficiente de servicios, sino que se trata más bien del complejo reto de conseguir un resultado favorable para la comunidad. La responsabilidad no consiste solo en la prestación correcta de ciertos servicios, sino en guiar a la comunidad para que encuentre solución a todas sus necesidades. El modelo asume el reto del trabajo holístico, que está logrando “mayor eficacia al abordar los problemas que más importan a la gente”⁶².

La tabla 1 sintetiza tres etapas del gobierno de las comunidades locales. Durante el periodo de posguerra tras la Segunda Guerra Mundial, las administraciones locales de gran parte del mundo desarrollado jugaron un papel importante en el establecimiento de los servicios clave del estado de bienestar, y en paralelo se adoptaron ciertos planteamientos sobre cómo deberían administrarse tales servicios locales. El periodo en que el gobierno local adoptó una forma de administración pública tradicional cedió el paso bajo la presión de la “Nueva Gestión Pública”, impulsada por la reorganización del gobierno local a comienzos de los años 70. El modelo resultante que posibilitaría la gobernanza local quedó determinado por un conjunto de ideas distintas sobre el modo en que los servicios públicos deberían ser administrados, con la eficiencia y la atención al consumidor como ideas básicas. En la actualidad, a comienzos del siglo XXI, avanzamos hacia una nueva concepción de la gobernanza de los servicios públicos locales: la visión de la gobernanza de comunidades interrelacionadas, que podría establecer las bases de un nuevo papel para el gobierno local.

En el modelo tradicional de administración pública, la tarea esencial del gobierno local era la prestación de servicios públicos, asumiendo que las necesidades eran perfectamente conocidas. Se trataba de construir mejores escuelas, viviendas, redes de saneamiento, carreteras, y en general mejorar el bienestar ciudadano, partiendo de que se podía confiar en los técnicos y los políticos para determinar lo que era necesario en cada localidad. En su papel de proveedor de servicios dentro el estado del bienestar, en algunos países la administración local se convirtió en un factor dominante e incluso avasallador: aumentó los impuestos locales y administró los fondos transferidos por el gobierno central para proporcionar y desarrollar servicios; gestionó la prestación de servicios con medios generalmente propios, confiando en que sus acciones estuvieran imbuidas de una ética pública especial derivada de la legitimidad que le proporcionaban las elecciones locales. Primaban el profesionalismo y las políticas partidistas, en las que se confiaba plenamente.

62 Perri 6 et al. (2002), *Towards holistic governance*, Londres: Palgrave, p. 46

En otros países, por el contrario, las administraciones locales permanecieron débiles y subdesarrolladas, de forma que la falta de recursos y capacidades impedían la creación de un número suficiente de instituciones. En muchos casos, el gobierno local adoleció de la capacidad administrativa básica para gestionar los principales servicios y acometer los retos fundamentales.

Tabla 1: Etapas del gobierno local 63

	Gobierno local elegido durante la posguerra	Gobierno local bajo la Nueva Gestión Pública	Gobernanza de comunidades interrelacionadas
Objetivos clave del sistema de gobernanza	Administración de los ingresos, prestación de servicios en el contexto de un estado de bienestar nacional	Gestión de ingresos y gastos de forma que se garantice el buen funcionamiento económico y la capacidad de respuesta ante los consumidores	La meta principal es la máxima eficiencia a la hora de abordar los problemas que más preocupan a la gente
Ideologías dominantes	Profesionalismo y políticas partidistas	Gerencialismo y defensa de los consumidores	Gerencialismo y localismo
Definición del interés público	Por políticos y técnicos. Pocas aportaciones por parte de los ciudadanos	Conjunto de preferencias individuales, puestas de manifiesto por la elección de los consumidores	Preferencias individuales y públicas generadas por un complejo proceso de interacción
Modelo de responsabilidad dominante	Democracia desde arriba: voto en elecciones; políticos que siguen la disciplina de partido; realización de las tareas mediante el control de la burocracia	Separación entre política y gestión; las políticas son orientadoras pero no tienen el control de la ejecución; gestión en manos de los gerentes; entra en el sistema un circuito adicional de valoración por parte de los consumidores	Los líderes elegidos, los dirigentes y los principales interesados se involucran en la búsqueda de soluciones para los problemas de la comunidad y de mecanismos efectivos de prestación de servicios. Por su parte, se estimula el sistema mediante elecciones, referendos, foros de debate, escrutinios y oscilaciones en la opinión pública
Sistema preferido para la prestación de servicios	Departamentos jerarquizados o autorregulación de la profesión	Sector privado o agencias públicas concretas que se mantengan a una cierta distancia	Menú de alternativas seleccionadas pragmáticamente
Carácter del sector público	El sector público tiende a monopolizar los servicios, al igual que todos los organismos públicos	Desconfianza hacia el carácter monopolista del sector público (pues conduce a ineficiencia y "gigantismo"), se favorece el servicio al cliente.	Ningún sector tiende a monopolizar los servicios públicos. Se considera esencial mantener las relaciones basadas en valores compartidos.
Relaciones con niveles superiores del gobierno	Relaciones de asociación con el gobierno central para la prestación de servicios	Hacia arriba, mediante contratos de ejecución e indicadores de cumplimiento	Complejo y múltiple: regional, nacional, europeo. Negociado y flexible

63 Adaptado de Kelly, G. y Muers, S. (2002), *Creating public value: an analytical framework*, Londres: Cabinet Office

El primer ataque contra esta visión del mundo se lanzó desde la Nueva Gestión Pública. En este sentido, el énfasis se puso inicialmente en mantener bajo el coste de la prestación de servicios públicos mediante rigurosos métodos de gestión, tales como el ahorro basado en la eficiencia de los directivos, la búsqueda de la calidad y la convocatoria de concursos para escoger el proveedor de servicios más económico. Como consecuencia del interés de las administraciones locales por la defensa del consumidor, el debate sobre la reforma del estilo de gobierno exigió cada vez más respuestas y decisiones sobre los servicios públicos, con un claro énfasis en la reducción de costes. Mejorar la gestión implicaba pensar en primer lugar en el consumidor.

Esta ideología advirtió la importancia del liderazgo político como elemento director pero, por otro lado, también como potencial fuente de ineficiencia. Los políticos debían establecer objetivos, pero no definir los medios para alcanzarlos. La clave del gerencialismo reside en su énfasis sobre el derecho que tienen los gerentes a gestionar frente a las interferencias improcedentes por parte de los políticos y a las demandas particulares de algunos grupos profesionales. El gerencialismo se centra en gestionar “lo que sea necesario” de forma más efectiva. El planteamiento de esta etapa es que el estado del bienestar se encuentra consolidado pero resulta caro y requiere mucho dinero de los contribuyentes, por lo que el problema fundamental reside en mejorar la eficacia en la prestación de los servicios. Se rechaza la idea de que sea únicamente el sector público el que marque las directrices a los proveedores, en favor de una competencia más amplia de diversos sectores con el fin de mantener los costes bajos y aumentar la sensibilidad hacia los usuarios. En algunos casos se concede además a los consumidores un importante papel a la hora de definir los objetivos que deben cubrir los servicios públicos, e incluso para evaluar si estos han resultado satisfactorios. La clave para una buena gestión es tener unas metas claras que contemplen las necesidades reales de los consumidores, unas relaciones contractuales sólidas entre los organismos responsables de los servicios y los proveedores, y una vigilancia eficaz de la calidad de prestación de los servicios. Es en esta fase final donde se considera apropiado incluir alguna medición del grado de satisfacción de los consumidores.

Un tercer patrón de gobernanza de comunidades interrelacionadas comenzó a tomar forma a partir de mediados de los 90, y se inspira fundamentalmente en un nuevo localismo ya esbozado en la primera parte de esta ponencia. En este sentido, este modelo se preocupa en mayor medida que el de la posguerra y el de la Nueva Gestión Pública de la definición de los problemas y de sus posibles soluciones. Su objetivo va más allá de la simple prestación de servicios, pues trata de cubrir las necesidades de la comunidad tal y como la misma comunidad las defina en el contexto de las demandas de un sistema complejo de gobernanza de múltiples niveles. Se pretende por tanto alcanzar no solo la estricta eficiencia, sino también el valor público, definido este como la consecución de resultados favorables mediante el uso de los recursos públicos de la forma más efectiva posible⁶⁴. Teniendo en cuenta este objetivo no sorprende que no se conceda un papel especial al

64 Moore, M. (1995), *Creating public value*, Cambridge, MA: Harvard University Press

sector público en la prestación de servicios sino que, más bien, se adopten soluciones de compromiso con el fin de mantener las relaciones generales del sistema, de manera que la elección del sector o el organismo responsable de la prestación de un determinado servicio se haga de una forma pragmática.

El modelo requiere un complejo esquema de relaciones con el “primer nivel” de gobierno, organizaciones locales e interesados. Las relaciones se entrecruzan y los sistemas de responsabilidad se multiplican. El proceso político debe identificar problemas, diseñar soluciones y evaluar su impacto sobre el problema subyacente. Más allá de la prestación del servicio hay un interés en conocer por qué se prestan los servicios y el impacto que producen en los problemas abordados. El éxito no estriba únicamente en la prestación eficiente de los servicios, sino más bien en la difícil cuestión de si realmente se ha influido de forma positiva en la comunidad. El modelo conserva una fuerte relación con el gerencialismo en tanto que también pretende aunar y dirigir un complejo conjunto de procesos, pero trata de ir más allá de la simple mejora de la eficiencia o de orientar al consumidor y se impone como meta el trabajo coordinado en distintas áreas y un planteamiento holístico en sus actuaciones.

El hecho de gobernar está relacionado con los procesos por los que se crean las condiciones adecuadas para acordar normas ordenadas y acciones colectivas en el ámbito de la política. ¿Qué es lo que permite la gestión de tareas complejas, el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones? ¿Cómo puede definirse un orden de prioridades y una dirección predominante en un entorno complejo con un número tan grande de actores? ¿Cómo puede mantenerse una cierta capacidad de acción colectiva en una situación de conflicto acerca de la definición de los objetivos y su puesta en práctica?

Estos desafíos y cuestiones esenciales de los gobiernos en cualquier momento histórico, unidos al paradigma weberiano que tanto tiempo ha dominado la administración pública, han proporcionado un conjunto de soluciones particulares a los retos impuestos. El pensamiento político de Weber contempla tres instituciones esenciales para afrontar la complejidad de la modernidad y poner orden en el proceso de la gobernanza: liderazgo político, partidos y burocracia. Cada una de ellas tiene sus propios desafíos en la nueva etapa. La visión weberiana se basa en entender el gobierno como un conjunto compacto de instituciones interconectadas, mientras que el planteamiento de la gobernanza de comunidades interrelacionadas proporciona, por el contrario, un marco organizativo distinto, con organizaciones mayores y más flexibles, relacionadas a través de un complejo sistema de interdependencias. Para los defensores de la gobernanza de comunidades interrelacionadas, estas características se convierten en virtudes.

La gobernanza de comunidades interrelacionadas actúa como un marco asumiendo la compleja arquitectura de la administración. En la práctica, existen múltiples centros y vínculos diversos entre las numerosas agencias administrativas de distrito, locales,

regionales, nacionales y supranacionales. Por su parte, cada nivel mantiene un número diverso de relaciones horizontales con otras agencias gubernamentales, servicios privatizados, compañías privadas, organizaciones de voluntariado y grupos de interés. No hay nada que avale la idea de que la gobernanza de comunidades interrelacionadas debería ser menos conflictiva que las formas tradicionales de gobierno a la hora de definir los objetivos y prioridades. La gobernanza no pretende que los conflictos se evaporen, sino que acepta la existencia de otros muchos medios de afrontarlos fuera de la burocracia, de los partidos políticos y de una forma de democracia elitista y limitada.

La gobernanza interrelacionada nos indica que la democracia y la gestión son compatibles. De hecho, ambas colaboran entre sí. El paradigma confía en un sistema de diálogo e intercambio entre redes. Es mediante la construcción, modificación, corrección y adaptabilidad del sistema como se reconcilian la democracia y la gestión. Pero sigue habiendo inconvenientes. Las redes pueden convertirse en “tertulias de café” más que en instrumentos de acción, o pueden ser cerradas e irresponsables en vez de abiertas y resolutivas. La vigilancia por parte de todas las partes del sistema para garantizar la compatibilidad entre democracia y gestión resulta crucial.

La gobernanza de comunidades interrelacionadas se apoya en una visión de la condición humana más detallada y coherente que la de la administración pública tradicional o la de la Nueva Gestión Pública. Su planteamiento es que la gente se siente motivada al involucrarse en redes y asociaciones, es decir, por medio de sus relaciones con otros en una situación de igualdad y aprendizaje mutuo. Para algunos, la idea resulta atractiva, pero los supuestos realistas o los cínicos prefieren ser fieles a los sistemas ya consolidados. En cualquier caso, la gobernanza de comunidades interrelacionadas es una meta alcanzable, aunque requiere una ruptura radical con la administración pública tradicional y la Nueva Gestión Pública en lo que se refiere a su visión del papel de la administración local y en su comprensión del contexto de gobierno y de los procesos básicos de la gobernanza.

3. Reflexiones sobre el futuro de la gobernanza local

El desafío de la gobernanza es, por tanto, complejo y multidimensional, pero en este momento conviene centrarse más concretamente en el papel de las administraciones locales. Debemos tratar de reinventar el gobierno local con el fin de abrir los ojos a las nuevas circunstancias del siglo XXI y de desarrollar estructuras que permitan la sostenibilidad de estilos de vida urbanos, suburbanos y rurales. Necesitamos un sistema capaz de responder a las dificultades y aprovechar la riqueza de las múltiples realidades económicas, sociales y ecológicas de nuestro mundo en la actualidad y para los próximos cincuenta años. Habrá de ser una administración local muy distinta en sus objetivos principales, en el control de los recursos y en el tipo de medidas que proponga si quiere resultar convincente para un público que sigue siendo escéptico.

Antes de intentar responder a las cuestiones sobre las funciones del gobierno local, tenemos que saber qué resultados deseamos que alcance. Estos son los objetivos fundamentales necesarios, a mi juicio, para las primeras décadas del siglo XXI:

3.1 Crear las condiciones adecuadas para lograr comunidades sostenibles

El informe Egan, tras una extensa investigación y el análisis de grupos concretos⁶⁵, sugería la siguiente definición:

“Las comunidades sostenibles cubren las distintas necesidades de los habitantes actuales y futuros, de sus hijos y de otros usuarios, contribuyen a proporcionar una elevada calidad de vida y ofrecen oportunidades y capacidad de elección. Todo ello se consigue mediante el uso eficaz de los recursos naturales, la protección del entorno, la promoción de la cohesión y la integración social y el fortalecimiento de la prosperidad económica”⁶⁶.

El informe continúa identificando una serie de características de las comunidades sostenibles, que incluyen transporte y accesibilidad, gestión sostenible de los recursos, seguridad y cohesión de la comunidad, integración y rendimiento económico, así como un conjunto de servicios para cubrir las necesidades públicas.

3.2 Apoyar y facilitar una mayor capacidad de auto-organización de las comunidades.

El segundo objetivo a partir del liderazgo de las comunidades sería que estas confiaran más en el autogobierno, con objeto de promover un mayor compromiso de los ciudadanos y una mayor capacidad de decisión sobre sus vidas. Las reglas de la toma de decisiones deberían aportar a los principales interesados ciertos derechos, pero también ciertas obligaciones. De igual modo deberían establecer ciertos procedimientos para resolver conflictos y tomar decisiones legítimas. El objetivo no es solo capacitar a la gente para que participe en mayor medida, sino más bien lograr que participe con un propósito: comprometerse a lograr que sus comunidades sean lugares mejores para ellos y los que los rodean. Por supuesto, para que tales normas de gobernanza sean reales y factibles sería necesaria la intervención activa, el apoyo, la formación y la aportación de recursos por parte del gobierno y de otros organismos.

Uno de los objetivos consiste en fomentar la tolerancia y el espíritu de vecindad. La meta última, sin embargo, es más concreta y profunda: se trata de lograr cambiar el enfoque y los mecanismos de la toma de decisiones, de que haya más decisiones tomadas a nivel local, así como un mayor compromiso de la ciudadanía en relación con el interés público. No

65 Estudio realizado por MORI y citado en *The Egan Review (2004), Skills for Sustainable Communities*, Londres: ODPM

66 *The Egan Review*, op. cit., p. 18.

significa acabar ni con la responsabilidad de otros niveles ni con otros mecanismos en la toma de decisiones, sino modificar el equilibrio, respectivamente, entre políticas nacionales y locales, representativas y participativas, propias y ajenas.

3.3 Mejorar la respuesta y productividad en la prestación local de servicios.

La hipótesis fundamental en este contexto reside en que la razón principal del gobierno a todos los niveles es la de ser a la vez cliente (eligiendo el nivel y la calidad del servicio), y creador de mercados (garantizando la existencia de un mercado de proveedores, la competencia justa y la calidad). Las corporaciones municipales pueden además ser proveedores directos (es más, puede ser imprescindible cierto grado de provisión directa para garantizar el dinamismo real del mercado). Conseguir una mayor eficiencia en los servicios públicos significa aumentar nuestra actual economía mixta de prestaciones. Implica, a largo plazo, un papel privilegiado para las empresas y organizaciones de voluntariado dedicadas a la prestación de servicios. La principal tarea del gobierno local es definir las necesidades y los requisitos de los servicios, gestionar los mercados que puedan necesitar prestación directa por parte de las administraciones locales y otros organismos públicos, y dar un enfoque activo a la gestión de la prestación de servicios.

Nuestros sistemas actuales no están preparados para acometer estos retos de manera consistente. Las instituciones de gobierno local carecen del tamaño y el alcance necesarios para enfrentarse a los desafíos que posibilitarían el desarrollo de comunidades sostenibles. Carecen de sistemas políticos activos y dinámicos capaces de potenciar las comunidades, y no organizan ni promueven la prestación de servicios públicos de una forma adecuada como para posibilitar la mejora de la eficacia productiva. En nuestras sociedades cambiantes y complejas la administración local requiere de una capacidad de gobernanza a la vez mayor y menor que la que permite nuestro sistema actual. Nuestro sistema de gobierno local fue diseñado para otros propósitos (y en un tiempo pasado y muy distinto del actual). Si pretendemos que nuestro gobierno local sea compatible con una interpretación radical de la gobernanza de comunidades interrelacionadas, es necesario reestructurarlo de un modo diferente.

La capacidad de prestación de servicios de las administraciones locales ha ido variando con el tiempo; es más, uno de los puntos fuertes de las administraciones locales ha sido precisamente el de haber ido modificando su papel con el correr del tiempo⁶⁷. Los sistemas de gobierno local varían en las distintas regiones del mundo en función del alcance de sus servicios y programas y, aunque todos comparten ciertos aspectos, es difícil extraer conclusiones claras⁶⁸. La separación que existe en muchos países entre las responsabilidades

67 Ver Hunt, T. (2004), *Building Jerusalem: the rise and fall of the Victorian city*, Londres: Weidenfeld and Nicolson; y Sheldrake, J. (1989), *Municipal Socialism*, Aldershot: Avebury

68 Ver Norton, A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot: Edward Elgar; y Denters, B. y Rose, L. (2005), *Comparing Local Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

locales, nacionales y supranacionales es actualmente de una mayor complejidad incluso que en el pasado debido a la globalización y al surgimiento de instituciones de gobernanza que van más allá de los límites del Estado nación⁶⁹. No existe una fórmula estándar que permita predecir los servicios que deberían prestarse en función de cada nivel territorial, aunque tal vez podrían identificarse ámbitos en los que las economías de escala puedan ser tenidas en cuenta y en los que los beneficios de la prestación local desaparecerían. Por desgracia, no es posible aplicar una fórmula para saber qué servicios conviene prestar en cada nivel⁷⁰. La realidad es que al final la mayoría de los sistemas políticos de gobierno local gestionan servicios y programas que reflejan una combinación heterogénea de casualidad, diseño y evolución. Por lo tanto, es importante no ponerse demasiado a la defensiva sobre lo que actualmente hace el gobierno local, sino más bien pensar radicalmente sobre lo que podría hacer en el futuro.

A pesar de las dificultades esbozadas anteriormente, necesitamos algunas indicaciones generales que guíen nuestra búsqueda de lo que las administraciones locales deberían hacer. Queremos un sistema capaz de proporcionar gobernanza local y una base territorial para la transferencia de competencias. Como se ha sugerido anteriormente, podrían existir otras formas de traspaso de competencias y supervisión democráticas, basadas en determinadas funciones o servicios, que pudieran desarrollarse en paralelo al proceso de transferencia territorial a través de las administraciones locales. Como base territorial para la gobernanza de comunidades interrelacionadas deberíamos dar prioridad a las funciones del gobierno local que:

1. *Tengan un fuerte componente geográfico en relación con el territorio regido por una determinada administración local.*

La justificación de esta idea es evidente, puesto que el gobierno local es por definición un sistema de gobierno responsable de un territorio determinado, de forma que sus funciones deberían tener una estrecha relación con ese territorio.

2. *Requieran un alto grado de integración para una correcta ejecución*

En este punto, la necesidad de coordinar y combinar un amplio abanico de actuaciones que afectan a gran número de organismos e individuos justifica las reclamaciones en favor de un mayor papel de las administraciones locales. El campo de aplicación constituye una de las bases de integración clásicas, frente al grupo humano de destino (como los niños o los ancianos).

69 Stoker, G. (2004), *Transforming Local Governance: from Thatcherism to New Labour*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

70 *La prueba de, por ejemplo, las economías de escala, no es suficiente para aportar un argumento definitivo sobre la prestación de un servicio en un determinado nivel espacial mejor que en otro, ya que depende en gran medida de cómo se proporcione ese servicio y de otros factores. Véase Travers, T., Jones, G. y Burnham, J. (1993), The Impact of Population Size on Local Authority Costs and Effectiveness, York: Joseph Rowntree Foundation*

3. *Afecten a toda la población y puedan ser supervisados por el conjunto de la ciudadanía.*

Un tercer grupo de funciones que deberían ser supervisadas preferentemente por las administraciones locales en lugar de por las nacionales, o bien ser realizadas a través de alguna forma de gobernanza responsable de alguna actividad concreta, serían aquellas en las que el servicio o programa en cuestión afecta directamente al conjunto de la población. El argumento subyacente aquí es que los sistemas democráticos directamente ligados a la población, es decir, aquellos que se ocupan de la administración territorial, deberían tener como objetivo principal la supervisión de funciones que afecten a un gran número de ciudadanos. El gobierno territorial debería concentrar sus esfuerzos en aquellos aspectos que resultan importantes para la mayoría de los ciudadanos de un determinado lugar, de forma que éstos puedan valorar la calidad de los servicios basándose en su experiencia, y reforzar así el compromiso generalizado de la ciudadanía.

Continuando en esa línea, es indudable que entre las funciones principales de las administraciones locales deberían incluirse aquellas con una fuerte dependencia geográfica, entre ellas la gestión completa del transporte, la administración efectiva del suelo y de la vivienda, un papel reforzado en la gestión ambiental sostenible, y el control de los sistemas de saneamiento y recogida de basuras. Entre los servicios y los programas que requieren un alto grado de integración para cumplir sus objetivos figurarían la promoción económica (incluyendo en este sentido tanto el arte como el turismo), la integración social, la seguridad y policía local, la educación secundaria y la formación profesional, la educación y atención de la primera infancia, la protección civil y la promoción de la salud pública. Finalmente será posible determinar los servicios y funciones que requieran de la supervisión ciudadana por su importancia en el funcionamiento de la vida vecinal y comunitaria. Esto podría incluir la supervisión de las actividades de servicios públicos y de compañías responsables del agua, el gas, las telecomunicaciones y la electricidad. El funcionamiento de estos servicios influye en la habitabilidad de un lugar, y aunque no sea necesario que la administración local los gestione directamente, debería al menos ser capaz de tener cierta influencia en la forma que se presta servicio. El papel de supervisión de la administración local se extendería incluso más allá de los aspectos prácticos y abarcaría la cultura y el patrimonio histórico, artístico y natural, manteniendo y reforzando la capacidad ciudadana de la zona.

Las funciones arriba señaladas proporcionan una lista más orientativa que definitiva. Es más, en gran parte la tarea de las administraciones locales no conllevaría la realización de servicios ni programas. Esta lista es una manera de hacer más concreto y tangible el papel del gobierno local como líder de la comunidad. Sería necesario un estudio y análisis más detallado para consolidar y clarificar la naturaleza de estas responsabilidades. Parte fundamental de mi argumentación es que las funciones identificadas se correspondan con el carácter particular del gobierno territorial en el siglo XXI. Tanto en el pasado como en la actualidad, los ciudadanos quieren que el gobierno local o regional sea responsable

de servicios esenciales como la sanidad, la educación escolar y el acceso a la vivienda. El control del gasto y las políticas de empleo se consideran como señal de un gobierno territorial fuerte. Pero mi objetivo es dotar a las administraciones locales de un conjunto básico de actividades cuya gestión y supervisión encaje con su papel de agencia territorial, con el fin de situar al gobierno local en un lugar estratégico dentro de nuestros servicios de gobernanza y en el desarrollo de las comunidades locales.

Las competencias esbozadas crearían instituciones capaces de despertar un considerable interés y atención por parte de la población. Las funciones relacionadas con la coordinación del transporte, la formación profesional y el empleo, la gestión y la sostenibilidad medioambiental, y la integración y regeneración económica generan una gran preocupación pública. Evidentemente, en todas estas áreas las administraciones locales actuarían de acuerdo con las acciones y objetivos definidos por otros niveles de gobierno. Pero el papel medioambiental, por ejemplo, dejaría de traducirse en una mera preocupación por la limpieza urbana y pasaría a abordar la necesidad de una mayor sostenibilidad en el funcionamiento de nuestras pequeñas y grandes ciudades. Otro ejemplo: las actuaciones relativas a la seguridad y justicia se ocuparían no solo de los delitos de poca importancia sino también de aspectos como la *restorative justice* (reparación del daño causado), recuperación de la comunidad (*community healing*) y responsabilidades efectivas de policía.

Para poder proporcionar todas estas funciones, las administraciones locales tendrían que reforzarse en la mayoría de los países, incrementando su nivel de supervisión e influencia sobre otros organismos que presten servicios en la localidad. Sería necesario realizar un estudio más detallado para desvelar la serie completa de competencias que deberían concederse a las administraciones locales en función de las distintas circunstancias y países.

En resumen: las administraciones locales deberían contar con seis funciones esenciales para plasmar en la práctica la gobernanza de comunidades interrelacionadas. En primer lugar, **transporte y movilidad**, con un gobierno local en condiciones de facilitar el movimiento de los ciudadanos, de forma que su papel consistiera en garantizar la gestión eficaz del transporte público y privado. En segundo lugar, el gobierno local debería ayudar a **crear las condiciones adecuadas para el empleo**, a través de guarderías, programas de formación y regeneración económica. Tercero: el gobierno local trabajaría para **garantizar la seguridad**, la lucha contra la delincuencia y la protección civil frente a desastres y situaciones de emergencia, así como velar por el cumplimiento de la justicia en la comunidad. La cuarta tarea del gobierno local incluiría la **gestión medioambiental**: mantenimiento diario, desarrollo territorial y estabilidad ecológica a largo plazo. Quinto, el gobierno local debería posibilitar que los niños tuvieran una buena infancia y ayudaría a las familias a llevar un estilo de vida saludable, **cuidando de la comunidad** para que pudiera alcanzar sus ambiciones, reconciliando los distintos intereses y atendiendo sus preocupaciones. Por último, el gobierno local **contribuiría a mantener la cohesión de la**

comunidad, al tiempo que apoyaría la identidad cultural y la capacidad ciudadana de los distintos grupos y culturas de la zona.

4. Nuevas estructuras

Los cambios en las formas de trabajo pueden exigir nuevas instituciones. Se trata de un asunto complejo que requiere un análisis profundo de la gobernanza vecinal, local y regional. Por razones de tiempo y de espacio, nos limitaremos aquí a destacar un elemento que podría faltar: la gobernanza más eficaz de la ciudad-región.

Necesitamos un sistema de gobierno local que ayude a descubrir cómo alcanzar el éxito económico, abordar los problemas sociales y mantener el equilibrio ecológico de su comunidad. Los ciudadanos estarían dispuestos a apoyar paquetes de reforma que propugnaran la creación de instituciones en las que ellos pudieran influir y que, por otra parte, tuvieran la capacidad de producir mejoras reales en los asuntos de su interés.

Cuando a finales del año pasado se rechazó la posibilidad de una verdadera asamblea regional para el Nordeste, se reavivó en Inglaterra el debate sobre la transferencia de competencias. ¿Se abrió camino al mismo tiempo la idea de desarrollar un nivel más estratégico de gobierno local basándose en las ciudades-región, en vez de en las regiones administrativas propuestas por planes anteriores?

La cuestión inicial es definir qué es una ciudad-región. El núcleo básico puede estar formado por una gran ciudad o un conjunto de pequeñas ciudades; los límites exteriores podrían quedar definidos por una cuenca hidrográfica, basarse en las conexiones laborales o económicas, o considerar más bien aspectos culturales y políticos. Hay que señalar que ciertas formas de delimitar la ciudad-región funcionan mejor en algunas partes de Inglaterra que en otras. Por tanto, una de las cuestiones clave que habría que considerar es averiguar si el sistema puede ofrecer cobertura universal y, en caso negativo, qué debería hacerse respecto a las zonas que queden fuera de las ciudades-región. Un tercer aspecto esencial es determinar las funciones de una ciudad-región. No hay duda de que debería incluirse el transporte, así como las cuestiones de empleo y regeneración económica, que funcionan adecuadamente a ese nivel como ponen de manifiesto las estrategias sub-regionales derivadas de las Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra. Es más, los aspectos de sostenibilidad medioambiental y seguridad ciudadana, entre otros, podrían beneficiarse de la gestión por parte de una estructura de gobierno a ese nivel.

¿Cómo se crea una ciudad-región? La opción más simple sería partir de las estructuras municipales metropolitanas ya existentes, y crear acuerdos de cooperación posibles para ese nivel. Esta opción presenta algunos atractivos y se asienta sobre experiencias ya consolidadas, pero no es capaz de proporcionar unas bases claras para el desarrollo de soluciones fuera de las áreas metropolitanas, y quizá requiera de un esfuerzo notable para

lograr el apoyo público en la toma de decisiones a este nivel. Es necesario contemplar opciones más radicales.

Otra alternativa consistiría en apostar por verdaderas ciudades-región basadas en patrones de desplazamientos laborales, de ocio o comerciales, pero su tamaño sería enorme. Si tomamos Manchester como ejemplo, una ciudad-región como la apenas descrita podría extenderse más allá de los límites del actual Gran Manchester e incorporaría parte de Derbyshire, Cheshire y Lancashire, e incluso algunas partes de Yorkshire.

Merece la pena considerar también la opción de regiones muy extensas alrededor de pequeñas y grandes ciudades y de condados, que son los niveles territoriales con algún significado para la mayoría de la gente de acuerdo con la actual organización administrativa. La impresión de vivir en Manchester es compartida por muchas personas que viven más allá de los límites estrictos de Manchester; así como la idea de vivir en Lancashire va más allá de los límites establecidos de Lancashire.

Podrían considerarse cuatro opciones de gobernanza:

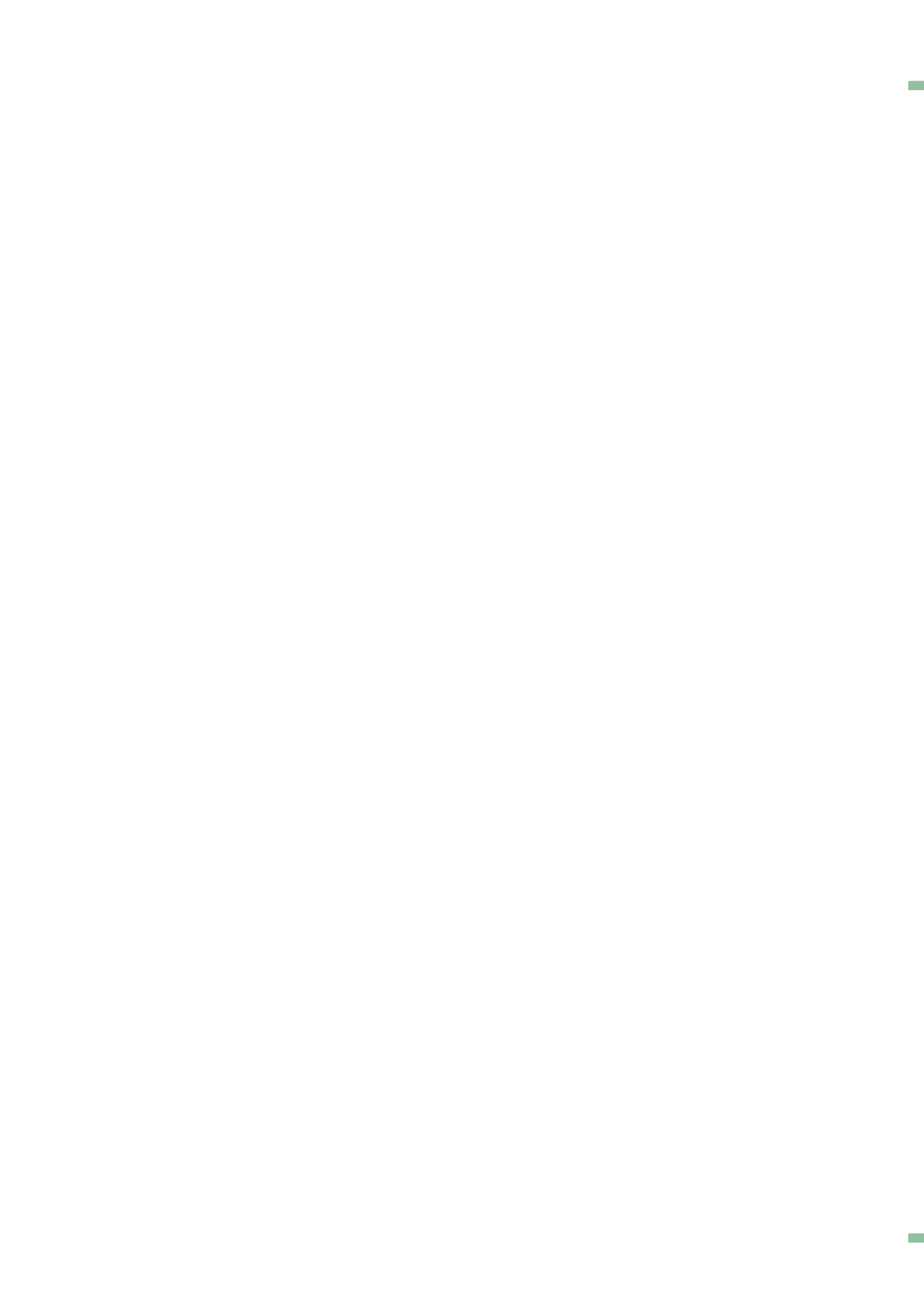
- ♦ Regiones virtuales: se crean a medida para cubrir necesidades específicas, se basan en redes y asociaciones y determinan su propio ámbito territorial.
- ♦ Cooperación voluntaria: se centra en pequeños elementos compartidos de interés regional, establece convenios conjuntos, posee límites determinados y sigue un modelo de asociación.
- ♦ Cooperación impuesta: peticiones oficiales para llegar a acuerdos en aspectos de interés estratégico esencial que se manifiestan en foros colectivos (como, por ejemplo, una asamblea de miembros de elección indirecta) y se ponen en práctica mediante convenios locales, con límites fijos.
- ♦ Estructura de gobierno formal: un organismo elegido, con rango fijo de responsabilidades y de límites para la toma de decisiones.

Cada una de estas opciones tiene ventajas e inconvenientes (véase la tabla 2).

Tabla 2: Opciones de gobernanza para la ciudad-región.

Forma	Ventajas	Inconvenientes
Región virtual	Flexibilidad, centrada en una tarea concreta, buena para eliminar obstáculos en situaciones positivas	No garantiza la cooperación en situaciones más difíciles, asociación débil, escasa responsabilidad pública, necesidad de financiación central para funcionar
Asociación voluntaria	Desarrollada a partir de relaciones ya existentes, suele formar parte de los acuerdos de gobernanza	Escasa garantía de cooperación en situaciones más difíciles, asociación más robusta pero limitada a las autoridades locales, débil responsabilidad pública
Asociación local impuesta	Requiere compromiso y posee herramientas para cimentarlo, elabora agendas concretas	Responsabilidad mejorada pero en gran parte interna, puede hacer frente a cuestiones más difíciles, responsabilidad pública moderada
Gobierno formal elegido	Sistema claro y formal de responsabilidades públicas, legitimidad para tomar decisiones, puede establecer contacto con un mayor rango de interesados	Potencial conflicto que puede inutilizar otros niveles si las responsabilidades no son claras y las competencias no son adecuadas

Llegados a este punto, está claro que esta ponencia ha alcanzado los límites de lo que puede argumentarse a falta de análisis y estudios comparativos más detallados. Confío, no obstante, en haber sido capaz de establecer un marco de reflexión sobre aspectos que ayuden a alcanzar ese objetivo.



Capítulo V. Gestión Estratégica y Sociedad del Conocimiento



El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones. El caso de Bilbao

D. Alfonso Martínez Cearra

Director de Bilbao Metrópoli 30

La Asociación Bilbao Metrópoli-30, en cumplimiento de su misión de velar por el largo plazo, lanzó en 1999 un proceso de reflexión estratégica que determinó la selección de los valores que habrían de optimizar el aprovechamiento de las oportunidades generadas por las fuertes inversiones realizadas en los últimos años en una metrópoli que avanza hacia un tejido económico de tipo más terciario, afrontando grandes retos como la diversidad cultural y la globalización, y modernizando sus infraestructuras y equipamientos.

Bilbao Metropolitano ha avanzado de manera notoria en su proceso de revitalización en estos últimos diez años. Desde principios de la década de los noventa, se impulsó y puso en práctica el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. En 1995, con la inauguración del primer gran proyecto estratégico, el Metro, se pasa de una **situación inicial de expectación a otra de entusiasmo**, acrecentado por la inauguración del Guggenheim Bilbao Museoa en 1997, seguido de una serie de importantes proyectos estratégicos.

A lo largo de la década anterior, el desarrollo de las infraestructuras en el Bilbao Metropolitano se ha ido consolidando. Los proyectos definidos en el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano han transformado el entorno urbano, mejorando notablemente su capacidad competitiva y la calidad de vida de sus habitantes. A partir de ese momento, se viene advirtiendo un cambio de tendencia en la forma de liderar el desarrollo urbano: el importante esfuerzo estratégico realizado en la construcción de infraestructuras comienza ya a tener su reflejo en la adecuación de los valores individuales y comunitarios a las nuevas realidades.

Como hito en el proceso, la Asociación organiza entre el 2 y el 4 de mayo próximos el “Foro de valores para el desarrollo de la ciudad”, en el que se debatirán los grupos de valores seleccionados para el Bilbao metropolitano:

- **Innovación:** Adelantarse a los cambios que continuamente se van produciendo tanto en el ámbito local como en el global, introduciendo novedades o nuevas formas de hacer las cosas.
- **Profesionalidad:** Hacer las cosas bien por personas u organismos que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación.
- **Identidad:** Conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que lo caracterizan frente a los demás.

- Comunidad: Compartir proyecto a largo plazo por un conjunto de personas con intereses comunes.
- Apertura al exterior: Actitud favorable y de apertura a otras culturas, a diferentes formas de ser y de hacer las cosas, para propiciar la creatividad.

El desarrollo de la implantación de valores en una sociedad requiere una estrategia progresiva. Esta implantación será posible si se plantea un proceso de mejora continua, que tenga como finalidad que los valores clave sean identificados, entendidos y asumidos, cada vez en mayor medida por un porcentaje creciente de la población. Para ello es conveniente irse apoyando en unos hitos, uno de los cuales será el Foro de valores para el desarrollo de la ciudad cuya principal finalidad consistirá en hacer visibles los valores estratégicos para el desarrollo mediante el debate y la participación de los asistentes y la puesta a disposición de las conclusiones al servicio de las entidades públicas y empresas privadas comprometidas con el futuro del Bilbao Metropolitano.

El punto de inflexión viene al **pasar del énfasis en las infraestructuras al énfasis en los intangibles: de las infraestructuras a los valores**. De cara a los próximos años la prioridad no va a ser la creación de infraestructuras sino el desarrollo de otros intangibles relacionados con los valores. En la sociedad moderna no podemos estar con una escala de valores de la época industrial. La modernidad se define por valores, porque **el entorno global se mueve por intangibles** como ética, liderazgo, calidad. Estamos en un punto de cambio, de sociedad industrial a sociedad de valores. En la década de los 90 la situación era de déficit de infraestructuras. Por ello, nos volcábamos en este aspecto, que además conlleva pérdida de competitividad, justo en el momento en que las ciudades comenzaban a emerger.

El proceso de revitalización aborda una nueva etapa a **partir de la consolidación de una amplia base de infraestructuras estratégicas, donde** los valores sociales renovados permitirán culminar el proceso, posicionando al Bilbao metropolitano y, por extensión, al conjunto del País Vasco, en el contexto de las áreas europeas más avanzadas y competitivas. El nuevo contexto internacional de globalización de la economía, el rápido cambio tecnológico, la importancia creciente de las ciudades y la intensificación de la competencia obliga a poner el énfasis en las personas y sus valores como clave estratégica para el desarrollo futuro. La visión de futuro del Bilbao Metropolitano se nutre de un tejido humano formado por personas capaces de soñar y plantearse un futuro en comunidad, por personas con ideas, capacidad y saber hacer para llevarlas a la práctica

En todas sus actividades e iniciativas, la Asociación ha contado siempre con el soporte fundamental de las instituciones y empresas asociadas, cuyos representantes conforman los comités técnicos y grupos de trabajo que estudian y promueven sus acciones estratégicas. El trabajo en el Foro de destacados expertos debe aportar ideas y propuestas innovadoras al proceso de revitalización, contribuyendo así a un desarrollo moderno y solidario del tejido social, urbano y económico del Bilbao Metropolitano y, por extensión, del País Vasco.

El Plan estratégico de Zaragoza: un instrumento para repensar la ciudad

D. Félix Asín

Director Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza

Zaragoza es una ciudad de 650.000 habitantes, ubicada a mitad camino del corredor que une Madrid con Barcelona, que dispone de un término municipal de 105.772 hectáreas (10 veces el de Barcelona) el tercero de España por extensión, con una estructura económica fundamentada en el Sector Servicios y en la Industria, en la que los Sectores del Metal, Automóvil, Alimentación y Maquinaria de Obras Públicas son los más relevantes. El nivel de paro se sitúa entorno al 6%, por debajo de la media nacional y el nivel de renta un 12 % aproximadamente por encima de la media nacional.

En 1998 aprobó un Plan Estratégico en el seno de la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Area de Influencia (Ebrópolis), fundamentado en tres ejes: Participación, Consenso y Cooperación Público-Privada, tratando de preparar a la ciudad para afrontar un cambio cualitativo y sustancial que era necesario abordar en la primera década del siglo XXI.

Dicho Plan apostó por tres líneas estratégicas ligadas a tres conceptos básicos: Territorio, Actividad y Personas.

Tras el debate, análisis y reflexión pertinente con su aprobación, se establecieron los mecanismos de impulso y seguimiento de dicho Plan, llevando a cabo una labor intensa y de difusión de la cultura de la gestión estratégica que conllevó el que durante 2004, tras un balance y evaluación de los objetivos cumplidos (alrededor del 65 % del Plan con horizonte en el 2010), se propusiera una reflexión sobre lo logrado y lo no logrado, así como acerca de las circunstancias y acontecimientos sobrevenidos que aconsejaron repensar la línea a seguir y el resto de objetivos para dicha fecha referente del Plan.

Los cambios globales y locales producidos en esta etapa, junto con diversas circunstancias estratégicas de nuestro entorno entre las que destacamos tres: llegada de la Alta Velocidad, Especialización Logística y Candidatura a la Expo Internacional 2008, hicieron aconsejable que se iniciara un proceso de revisión de lo conseguido y de reorientación de lo por llegar. Igualmente, algunas acciones formuladas en un contexto diferente, dejaron de ser estratégicas y por tanto podrían quedar superadas, no necesarias o reformulables.

En esta revisión, considerada necesaria, siempre se propuso obrar desde el convencimiento de que lo más importante era que el paréntesis dedicado a la consideración de las

modificaciones de la realidad zaragozana no empeciera el discurso y la realización de las acciones propuestas en el Plan; pues se estimaba que lo más grave para la ciudad y su entorno sería la paralización del proceso en una etapa de grandes cambios, dado que entre otras cosas, se estaba esperando la adjudicación a Zaragoza por parte del Bureau International des Expositions (B.I.E.) de la Exposición Internacional 2008 que ahora, una vez concedida en diciembre de 2004, coadyuvará a transformar la ciudad y su área de influencia.

Como aportación a la reflexión de cómo se está repensando la ciudad de Zaragoza, haremos un breve recorrido por los grandes motores propulsores del cambio de la ciudad, los cuales estaban contenidos en el Plan Estratégico.

1. Zaragoza, Alta Velocidad

En marzo del 2002 se firmó un Convenio entre la Diputación General de Aragón, el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red arterial ferroviaria de Zaragoza.

Era el preámbulo de la llegada de la Alta Velocidad a Zaragoza y con él se abordó la regulación así como los compromisos adquiridos para afrontar las consecuencias de dicha transformación urbanística. Todo ello comportó una serie de acuerdos para financiar inversiones por más de 400 millones de euros.

Con la puesta en marcha de la sociedad Zaragoza Alta Velocidad, encargada de gestionar los diferentes compromisos adquiridos, se ha dado un paso relevante en la consecución de las diferentes transformaciones derivadas: Reposición de instalaciones ferroviarias existentes, Integración de la nueva red ferroviaria con su entorno, Transformación urbanística de los suelos en los que el ferrocarril abandona su ámbito territorial por su traslado a una nueva ubicación y Sistemas Generales viarios que complementan las actuaciones anteriores y dan servicio a la nueva red ferroviaria.

Al hilo de esta intervención, como ha ocurrido en otras ciudades europeas, con la llegada de este medio de transporte, se han producido una serie de consecuencias, no exentas en ningún caso de debate, controversia y efectos difusores.

En definitiva la necesaria reordenación de la zona de llegada del Tren de Alta Velocidad (Barrio de Las Delicias) ha propiciado un amplio elenco de proyectos compatibles con los usos del suelo y así, la promoción de viviendas, oficinas, centros de negocio, comercio, equipamientos, etc. está generando un

desplazamiento del centro de gravedad de la actividad en la ciudad. Sin querer entrar en más detalles, que por lo relevante del asunto seguro que habría numerosas derivadas,

expondremos resumidamente a continuación una línea de actuación complementaria y en buena medida, consecuencia de este primer motor de cambio.

2. Zaragoza, Ciudad del Conocimiento

Como hemos reseñado, la ciudad de Zaragoza inicia el siglo XXI con grandes expectativas. La confluencia de importantes inversiones en infraestructuras -como el tren de alta velocidad, la Plataforma Logística o las nuevas autovías de acceso y circunvalación- con proyectos como la Exposición Internacional 2008 o las nuevas redes de transporte urbano constituye una sólida base para impulsar una nueva etapa de crecimiento y bienestar.

Ese impulso debe ser aprovechado para desarrollar todo el potencial de crecimiento que Zaragoza tiene en el sector de servicios avanzados a empresas, insuficientemente representado en su estructura productiva actual. Ello permitirá la creación de empleos cualificados, una de las carencias del mercado laboral de la ciudad.

Para hacer posible esa estrategia de diversificación económica se estima conveniente que Zaragoza adopte un perfil más decidido como ciudad tecnológicamente innovadora, para aumentar su proyección nacional e internacional y tener más capacidad para atraer inversiones y talento. Ese objetivo encaja con las recomendaciones estratégicas que identifican esa oportunidad dentro de un avance debido hacia la Sociedad de la Información o del Conocimiento.

Las transformaciones urbanísticas que está viviendo Zaragoza son también una ocasión para diseñar las nuevas configuraciones espaciales que las ciudades irán adoptando en la era informacional, tanto en lo que se refiere a las viviendas como a los lugares de trabajo y de relación. El proceso de cambio que vive la sociedad globalizada inaugura una época con nuevos derechos ciudadanos. Las tecnologías de la información pueden contribuir a hacer gobiernos más eficientes, transparentes y participativos, y a que las personas tengan una mayor capacidad de interacción social y desarrollo profesional. Se trata, de cualquier modo, de objetivos de interés general que no están implícitos en la tecnología sino en el uso que se haga de ella.

Zaragoza afronta decididamente este proceso de transición inevitable hacia una economía digitalizada. Con esa finalidad ha lanzado un programa de actuaciones de desarrollo de la Sociedad del Conocimiento cuyos grandes objetivos son:

- ✦ Conseguir la creación e implantación de empresas innovadoras, para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo cualificado.
- ✦ Usar las nuevas tecnologías para la prestación de servicios públicos más eficientes.

- ✦ Garantizar a todos los ciudadanos, entidades, empresas e instituciones el pleno ejercicio del derecho de acceso a las redes de comunicaciones.
- ✦ Aprovechar el cambio tecnológico para desarrollar un nuevo urbanismo cohesionador de la ciudad y que cree oportunidades económicas.
- ✦ Convertir a Zaragoza en una referencia nacional e internacional por su actitud frente al fenómeno de la innovación y las nuevas tecnologías.

Para la consecución de esos grandes objetivos ha propuesto un programa de actuaciones agrupadas en cuatro bloques:

- ✦ *ZGZ Conecta*: acciones orientadas a garantizar que el derecho de acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos y a Internet se convierta en una realidad.
- ✦ *ZGZ Digital*: medidas dirigidas a crear oportunidades de inversión empresarial en el ámbito tecnológico y a desarrollar modelos urbanos favorecedores de la innovación.
- ✦ *ZGZ Abierta*: creación de un “entorno tecnológico” que fomente la transparencia y la inclusión de todos los grupos sociales, con una Administración electrónica integral como principal mecanismo impulsor.
- ✦ *ZGZ en Red*: mecanismos de cooperación con otras ciudades y con múltiples instituciones y entidades de todo tipo para multiplicar la proyección de la ciudad y el potencial transformador de sus proyectos.

Del conjunto de iniciativas que se proponen, el peso fundamental en cuanto a su impacto y capacidad de arrastre se concentra en cinco actuaciones singulares:

- ✦ Administración electrónica
- ✦ Milla Digital
- ✦ Intranet Ciudadana
- ✦ Software libre
- ✦ Fundación Zaragoza Ciudad del Conocimiento

De estas cinco actuaciones, reseñaremos la relacionada con el Proyecto “Milla Digital”, como consecuencia de surgir de los debates y propuestas que en el seno del Plan Estratégico de la Ciudad se plantearon. A partir de la propuesta de Ebrópolis, se trata de aprovechar

los nuevos espacios creados con la llegada del AVE para crear una auténtica “Ciudad del Conocimiento” en el área próxima a la Estación Zaragoza-Delicias. Su objetivo sería favorecer la implantación de empresas de servicios avanzados en su entorno urbanístico y de equipamientos de primera calidad, y orientado a la innovación y la vanguardia tecnológica. En esta área se incluirán también equipamientos relacionados con I+D la formación especializada, servicios a empresas, etc.

3. Zaragoza, Ciudad Logística

La especialidad logística de nuestro entorno, fue detectada por el Plan Estratégico y hoy, contamos con una significativa realidad en este ámbito con PLAZA y otras actuaciones en esta materia.

La Plataforma logística de Zaragoza (PLAZA) es una iniciativa del Gobierno de Aragón con la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza, para situar a Zaragoza dentro de los grandes ejes del transporte y la logística en el ámbito europeo, a través de una Sociedad Anónima en la que participan también las Cajas de Ahorros de la Comunidad.

Los objetivos de PLAZA son:

- a) Lanzamiento desde Zaragoza de una oferta estratégica al conjunto del sistema de transportes transeuropeo.
- b) Creación de una plataforma intermodal en la que se cruzan los principales itinerarios y tráfico del Nordeste de la Península Ibérica y de ésta con el resto de Europa.
- c) Preparar suelos destinados a usos específicamente logísticos, a actividades complementarias y a la localización de establecimientos industriales.

El total de suelo ordenado entre suelos públicos sin aprovechamiento lucrativo, privados con aprovechamiento lucrativo y zona de reserva y sistemas generales ferroviarios asciende a más de 12 millones de metros cuadrados, con una inversión de más de 2.000 millones de euros.

Junto a ello, y a otras iniciativas en este sentido, es destacable la creación y desarrollo del “Zaragoza Logistic Center” en colaboración con el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), un centro mundial de excelencia en formación e investigación en materia logística, promovido por el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza.

4. Zaragoza, EXPO 2008

Del 14 de junio al 14 de septiembre de 2008 se celebrará en Zaragoza la primera Exposición Internacional según el modelo reconocido por el Bureau International des Expositions (B.I.E.).

EXPO ZARAGOZA 2008 será la celebración internacional de la fecunda relación del agua y las comunidades humanas, en un proyecto global, eficiente y solidario. De ahí, que el proyecto se construye sobre un concepto indisoluble: AGUA y DESARROLLO SOSTENIBLE.

El tema elegido es de importancia vital tanto en la actualidad como para futuras generaciones. El agua es vida, es materia prima, es energía, es un camino de unión entre pueblos y regiones, es germen de civilización y fuente de cultura. Es, ante todo, un símbolo de universidad.

Este evento se enmarca entre las exposiciones de Aichi 2005, "SABIDURIA DE LA NATURALEZA", y Shanghai 2010 "MEJOR CIUDAD, MEJOR VIDA", ambas organizadas por el B.I.E., cuyos títulos atienden a los principios rectores de un desarrollo sostenible y perdurable en sus respectivos ámbitos de actuación, los mismos que EXPO ZARAGOZA 2008 asume para el recurso AGUA.

La ciudad de Zaragoza con 2000 años de historia es un crisol de culturas: íberos, romanos, árabes y judíos han dejado su huella cultural en las disposiciones jurídicas, en el urbanismo, en el arte y en la estructura y sentimiento social. Sin duda el fecundo mestizaje cultural del presente, en el que se integra sin conflicto una numerosa inmigración, hunde sus raíces en el sustrato cultural del pasado.

En este contexto, la propuesta de Zaragoza integra la universalidad de los contenidos temáticos y la identidad de los países participantes. El proyecto compagina la necesaria coherencia conceptual con el fuerte protagonismo de los participantes.

Expo 2008 pretende crear un nuevo tipo de exposición temática, abierta a todos. A todas las culturas, a todos los puntos de vista. En la que cada uno de los participantes podrá tener un fuerte protagonismo, a la hora de reflexionar, compartir experiencias y aportar soluciones imaginativas, en torno al tema global del agua.

Con esta muestra se trata de sintetizar algunos de los restantes objetivos estratégicos previstos en el Plan como son:

- a) Zaragoza Sostenible

- b) Zaragoza Intercultural
- c) Zaragoza Solidaria
- d) Zaragoza Proyección Exterior

Como principales objetivos de la Exposición se pueden citar:

- 1) Promover una nueva cultura del agua, ligada a la sostenibilidad.
- 2) Integrar las distintas visiones sectoriales del agua
- 3) Mostrar las mejores experiencias, logros e innovaciones en materia de agua.
- 4) Ser una propuesta de renovación profundamente integrada en la estructura misma de la ciudad y no un enclave aislado o proyecto polarizado desprovisto de razón social.

A escala de la ciudad, el proyecto de Zaragoza está integrado en una operación urbanística y social con una ubicación muy próxima al centro urbano y que supone una gran renovación urbana que pivota sobre el río, la nueva gran estación intermodal y el importante desarrollo urbanístico de su entorno. Es una propuesta de renovación profundamente integrada en la estructura misma de la ciudad y no un enclave aislado o proyecto polarizado desprovisto de razón social. La génesis popular del proyecto y el proceso de participación desarrollado han creado condiciones que favorecen la cohesión social y territorial.

Es mucho más que una intervención urbanística en la que primen los aspectos formales y estéticos. El proyecto, lejos de estar atrapado en una lógica predominante morfológica de asignación de usos de suelo, arquitectura urbanas y dotación de infraestructuras, se rige por criterios estratégicos: nuevas fórmulas de gestión, eficiencia, usos mixtos, calidad ambiental y oportunidades de empleo de calidad.

En cuanto a contenidos se pueden citar:

- a) Tres exposiciones temáticas dedicadas al agua (Pabellón Puente, Torre del Agua y Acuario Fluvial).
- b) Plazas temáticas.
- c) Pabellones institucionales
- d) Pabellón de los países participantes.

- e) Parque Metropolitano del Agua.
- f) Espectáculos.
- g) Tribuna del Agua.

Al hilo de esta Exposición, se ha tratado de establecer las pautas y la ejecución de proyectos en cuanto a la revitalización del Río Ebro y afluentes a su paso por la localidad. Para ello se ha firmado un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Zaragoza para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 que aborda inversiones por importe de 255 millones de euros.

El compromiso de Zaragoza va más allá de la propia Exposición y expresa la voluntad de la ciudad y sus habitantes de convertirse en modelo de utilización sostenible de los recursos empleados para su celebración.

El recinto se convertirá en un parque cultural y científico que convivirá con los usos deportivos y de parque natural del área adyacente al mismo. En ese espacio tendrán acomodo tanto actividades propiamente culturales como otras de carácter popular y de ocio.

En las edificaciones destinadas a pabellones internacionales se incluyen espacios modulares destinados a oficinas. Se pretende priorizar allí los usos correspondientes a terciario avanzado y espacios productivos de primer nivel, objetivo fundamental que se soporta en la elevada calidad del entorno urbanístico y arquitectónico.

Además de dichos espacios modulares, los edificios que durante la Exposición Internacional localizan las tres exposiciones temáticas (Puente-Pabellón, Acuario y Torre del Agua) se conciben como sendos equipamientos de escala metropolitana.

Así mismo, se consideran una serie de instalaciones integradas en los espacios públicos del recinto: espacios comerciales, de restauración, kioscos-plazas temáticas, auditorios, etc.

Fuera del recinto, pero integrado en el mismo, el Palacio de Congresos cumple un papel especial (centro de convenciones), así como los espacios y edificios anexos, establecimientos hoteleros en particular.

En suma, estamos ante un gran reto, que sin duda contribuirá en buena medida a repensar y hacer ciudad.

Gestión estratégica y sociedad del conocimiento. El caso de Sevilla.

D. José Carlos Cuerda

Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

1. Agradecimientos

Quiero en primer lugar manifestarles mi agradecimiento a la Asociación América – Europa de Regiones y Ciudades por la invitación a participar en este seminario, y por la oportunidad de desarrollar ante ustedes la visión que tenemos y cómo está abordando la ciudad de Sevilla el reto de la GESTIÓN ESTRATÉGICA Y LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, así como algunas de las iniciativas más relevantes que hemos puesto en marcha en este ámbito.

2. El nuevo papel político y económico de las ciudades

Todos somos conscientes de que la predominancia creciente de lo global está provocando un cambio de calado histórico en la función de las instituciones públicas.

En particular, está cuestionando seriamente el protagonismo histórico de los Estados.

Es una crisis estructural de competencias y de poder de unos Estados nacionales atrapados en una doble contradicción.

- De un lado, su escasa entidad para afrontar los retos del actual proceso de globalización y controlar los flujos de poder, riqueza, tecnología e innovación que de él derivan.
- Y de otro, su tamaño excesivo para responder a las nuevas demandas y exigencias ciudadanas y representar la pluralidad de intereses e identidades culturales que existen en la sociedad.

Lo primero potencia el peso específico de las llamadas supranacionalidades, como la Unión Europea. Y lo segundo, el de las ciudades.

Hoy día las ciudades son el espacio de crecimiento y cambio estructural. El mayor o menor desarrollo socioeconómico de Estados y regiones se explica hoy por la presencia o no en su territorio de ciudades con capacidad para generar dinamismo económico, iniciativa empresarial e innovación.

Las ciudades se han convertido, así, en actores capaces de dar respuesta a los retos de la globalización, a través de un “pensar global, hacer local” que llega también al plano sociocultural y de la representación y la gestión política.

No en balde, la ciudad tiene ante sí la responsabilidad de integrar sociedades cada vez más diversas, y de poner en valor los particularismos históricos de cada territorio y colectividad frente a la hegemonía de valores universalistas.

El objetivo es entonces poner en pie un ámbito, un sistema y, de hecho, un poder con capacidad real de integración y de convivencia social y cultural, respetando las diferencias y estableciendo, a la par, códigos de comunicación entre las distintas culturas.

3. Los nuevos desafíos de las ciudades

Lo expuesto hasta aquí realza y refuerza el papel político y económico de las ciudades. Sin embargo, para plasmarlo en la realidad, las ciudades han de asumir los nuevos retos y ser capaces de gestionar su propia transformación: la ciudad como espacio de la democracia, como espacio de la ciudadanía, de la innovación democrática, de la gestión, de la cooperación entre lo público y lo privado, de la autonomía y del desarrollo socioeconómico, de la solidaridad.

En este orden, las ciudades han de saber articular una amplia serie de componentes materiales e inmateriales, reales o virtuales, que las proyectan individualmente y las definen dentro de su región, su país, su continente y el mundo entero. Una proyección y una definición que nos habla de cada ciudad con su propia fisonomía, sus debilidades y fortalezas y sus características cuantitativas y cualitativas como espacio productivo y de ocio.

Con este telón de fondo y en un escenario donde las urbes han de saber adaptarse a las hondas transformaciones que están aconteciendo en la economía y en el conjunto de la sociedad, cada ciudad ha de aprender a competir con las demás para incorporarse a los nuevos circuitos internacionales de índole tecnológica, económica y cultural que la globalización está trayendo consigo.

Una competencia dura y difícil, pero imprescindible para atraer riqueza y tecnologías e iniciativas empresariales aplicables al territorio concreto y para garantizar la calidad de vida presente y futura de los ciudadanos.

Cada ciudad ha de potenciar su realidad y su imagen diseñando su estrategia propia de diferenciación y especialización que sea válida venderse como producto y expandir sus componentes no físicos. Cada urbe debe poner en marcha las políticas y programas que le posibiliten plantear los nuevos escenarios y anticiparse al futuro, y estructurar una

organización capaz de asumir los nuevos objetivos, desde el liderazgo y la negociación con los agentes sociales y locales.

4. Los nuevos desafíos de los gobiernos locales: “la perspectiva doble g”

Ante todo ello, los gobiernos locales han de estar a la altura de las nuevas circunstancias, incluyendo la “venta” de la ciudad entre sus funciones básicas, movilizándolo las energías ciudadanas y el potencial del sector privado y afrontando, por fin, con decisión una cuestión en absoluto retórica: ¿la responsabilidad de los gobiernos locales radica en gestionar el Ayuntamiento, en gobernar la ciudad o en ambas cosas a la par?

Para afrontar este interrogante es posible acudir a varios criterios, pero ninguno tan adecuado, desde luego, como el que deriva de la opinión y los requerimientos de los propios ciudadanos. Por tanto, la contestación de la pregunta precedente debe articularse a través de la respuesta a esta otra: ¿qué esperan y exigen los ciudadanos de sus gobiernos locales? .

Situado así el asunto, caben pocas dudas acerca de que los gobiernos locales han de cubrir al unísono las dos facetas enunciadas: gestionar y gobernar.

Visión de las cosas que da cuerpo a lo que se puede denominar como “Perspectiva Doble G” (P2G).

Un enfoque global e integral que aborda la gestión del Ayuntamiento y el gobierno de la ciudad como dos caras de la misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios municipales básicos como la capacidad de impulso y liderazgo de la ciudad, de su territorio y de sus ciudadanos.

Bajo esta óptica “P2G”, todo lo relativo a la interconexión entre gobierno local, ciudadanos y territorio trasciende del tan manido como cierto argumento sobre el papel de las entidades municipales como Administración más cercana a la gente y sus demandas. Sin menoscabo, en absoluto, de ello, la “Perspectiva Doble G” obliga a resaltar dos ideas fundamentales:

- ✦ los Ayuntamientos son mucho más que entes administrativos y su dimensión política reforzada se encuadra en la reconfiguración y potenciación del rol de la ciudad en un escenario marcado por la globalización; y
- ✦ la ciudad no es sólo el Ayuntamiento, constituyendo la gestión de éste es sólo una parte, por importante que sea, de la labor del alcalde y de su equipo de gobierno.

Batería de consideraciones que desembocan, finalmente, en la necesidad de que los gobiernos locales aborden una agenda de trabajo que vaya más allá de las tareas burocráticas y que incluya la apertura de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en el ciudadano, sujeto activo de derechos y deberes, que en el mero administrado, perceptor pasivo de servicios públicos.

En definitiva, es llegado el momento de que desde las instancias locales se impulse una “nueva forma de gobernar” que tenga su base en la participación ciudadana, el consenso social y la visión estratégica. Para ello las urbes deben contar con un modelo de ciudad y las políticas adecuadas para llevarlo a la realidad.

5. Sevilla cuenta con un modelo de ciudad

He creído necesario detenerme en estas cuestiones generales, sin duda conocidas por todos ustedes, para realzar aún más si cabe la importancia de que Sevilla, quizás por vez primera en su historia, cuenta con un modelo de ciudad hacia el que avanzar y sobre el que sustentar y ejecutar su desarrollo urbano, social, económico, cultural y territorial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.

Es un modelo bien definido, coherente, consistente, potente, ambicioso y, desde luego, participativo, por cuanto ha surgido de los amplios procesos de participación ciudadana acometidos durante la elaboración de lo que son los dos pilares fundamentales del propio modelo: el “Plan Estratégico Sevilla 2010” y el “Plan de Ordenación Urbana”.

El Plan Estratégico Sevilla 2010 ha supuesto dos cosas: En primer lugar, definir el modelo de ciudad que queremos a medio y largo plazo, pero no sólo en la vertiente urbanística, sino también en la productiva y cultural. Y en segundo lugar, sentar las bases para la concreción de ese modelo, y arbitrar el mecanismo de participación de todos los agentes sociales locales, para conseguir diseñar la ciudad de todos, la que todos queremos.

Los objetivos genéricos del Plan Estratégico Sevilla 2010, esto es, de la estrategia de desarrollo local de la ciudad de Sevilla, están produciendo resultados tan concretos como la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística, la construcción del metro, la construcción de una segunda Tecnópolis, tras la colmatación del Parque Tecnológico Cartuja'93, el impulso del sector aeronáutico en la ciudad (convenio entre EADS-CASA y el municipio para consolidar a Sevilla como la ciudad aeronáutica del Sur de Europa y convertirla en uno de los vértices del triángulo industrial y tecnológico europeo junto a Tolouse y Hamburgo), o la puesta en marcha del Plan de Barrios, un ambicioso programa de obras de regeneración urbana de zonas degradadas que tiene como objetivo último fortalecer la cohesión social.

Otros beneficios inmediatos que está proporcionando esta estrategia han sido:

- ✦ La creación de un marco de actuación para todas las decisiones y actuaciones de los responsables locales, públicos y privados.
- ✦ Una mayor coordinación y eficacia para todas las iniciativas públicas y privadas.
- ✦ La creación de programas de actuación estables que estimulan la cohesión social, la creación sostenida de empleo, y el desarrollo de la sociedad de la información.
- ✦ Tejer una estrategia operativa que especialice y potencie a los sectores con más futuro, que incorporen las nuevas tecnologías a nuestro proceso productivo, y que incorpore, igualmente, el motor de la cultura a las expectativas de futuro de la ciudad. En este contexto se ha creado la agencia de desarrollo local del municipio: Sevilla Global
- ✦ En definitiva, la estrategia de desarrollo local de la ciudad de Sevilla trata de diseñar entre todos, una ciudad competente y líder: una Sevilla más próspera y habitable para los de dentro, y una Sevilla más atractiva, en un sentido más amplio para los de fuera.
- ✦ Para Sevilla el método que se ha seguido para la elaboración de esta estrategia de desarrollo local ha sido muy importante, y ha implicado la realización de prediagnósticos, la celebración de Conferencias Estratégicas y Jornadas Técnicas para la identificación de temas clave con la participación de una amplia representación de organizaciones vecinales, empresariales, sindicales, universidades, etc., el logro de consensos en torno a la opción estratégica de la ciudad, y el compromiso con el proceso de impulsión del Plan.
- ✦ Una Oficina Técnica ha realizado las tareas de investigación, coordinación, comunicación, dinamización y procesamiento de datos y como nexo de unión y comunicación entre los diferentes actores sociales que han participado en el diseño de la estrategia.
- ✦ Esto significa que la Sevilla desde hoy y para el mañana que el modelo detalla, con la mejora notable de la calidad de vida de todos y cada uno de sus habitantes como meta, es la deseada por el conjunto de los sevillanos y sevillanas. No en balde, no es sólo fruto de una decisión institucional y política, por legítima que fuera, ni de los criterios de los agentes y actores ciudadanos más implicados con el devenir de la urbe, por importante que esto sea, sino de la reflexión y las propuestas comunes de miles y miles de personas que comparten un sueño de porvenir colectivo para la ciudad en la que habitan y conviven, en la que creen y con la que se identifican.

- ✦ Las prioridades que lo sustentan dibujan el marco general de la Sevilla que queremos, la tipología de urbe en la que creemos. Éstas son, sintéticamente, las prioridades que Sevilla se ha dado a sí misma:
 - ✦ Las personas, los espacios de convivencia y la cohesión social, para hacer de la ciudad la gran casa de todos los sevillanos.
 - ✦ Los barrios, sus equipamientos e infraestructuras, como sostén de una visión de Sevilla, y de su realidad cotidiana, articulada, equilibrada y solidaria.
 - ✦ La sostenibilidad y el medio ambiente urbano, como punto central de la calidad de vida.
 - ✦ La cultura, el patrimonio histórico-artístico y la memoria de la propia ciudad, viendo en estas esferas y valores una oportunidad para el progreso urbano y nunca una amenaza para el mismo. Porque Sevilla debe mantener sus particulares rasgos diferenciales, provenientes de una larga historia en la que deben integrarse los desarrollos y elementos urbanos futuros.
 - ✦ El empleo, la promoción socioeconómica y empresarial y la innovación y el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, plasmando en la realidad de la urbe la nueva sociedad de la información y el conocimiento y una estrategia de desarrollo local capaz de actuar de forma integral en todos los ámbitos con incidencia en el desarrollo urbano.
 - ✦ El impulso de proyectos claves para el presente y futuro de Sevilla, que, además de su valor intrínseco, sirvan de acicates para su desarrollo sostenible y cohesionado, para su consolidación como centro de una importante área metropolitana y para la potenciación de su liderazgo como capital de Andalucía y gran ciudad española y europea.
 - ✦ Una Sevilla universal, con capacidad para sostener una oferta y unas funciones propias de su reconocimiento mundial y de su imagen y prestigio internacional, para ponerlos al servicio de su cualidad urbana y de la calidad de vida de sus vecinos.
 - ✦ Una forma de hacer ciudad y de gestionarla basada en la eficacia, la transparencia, el debate y el diálogo: la ciudad concebida como ente democrático capaz de reflexionar sobre sí misma, de proponer mejoras formales y funcionales y acordar las prioridades y estrategias para conseguir sus objetivos; una Sevilla que avance en la descentralización de la gestión, potenciando de modo real la participación ciudadana por barrios, sectores y distritos urbanos.

6. Y con una política urbanística al servicio de este modelo

Desde luego, el modelo de ciudad con el que ya contamos, su plasmación efectiva, exige una política urbanística coherente con el referido modelo, apta para llevarlo a la realidad y capaz de dirigir el timón del desarrollo urbano y territorial de la ciudad.

¿Cuáles son los Principios de una política así?

- ✦ Una política centrada en los intereses generales de la urbe y en la lucha contra la especulación, al objeto de elevar la calidad de vida de todos y todas, especialmente de los menos favorecidos en el reparto de la plusvalía social.
- ✦ Una política que refuerza la consideración del urbanismo como función pública y tiene como ejes esenciales la vivienda, el empleo y la calidad medioambiental.
- ✦ Una política basada, en su ejecución cotidiana, en cinco grandes puntales:
 - la eficacia de la gestión pública
 - la descentralización por barrios de los objetivos y actuaciones
 - la participación ciudadana
 - la cooperación público-privada e institucional-empresarial, y
 - la colaboración entre las distintas Administraciones.
- ✦ Una política que configure un urbanismo responsable y racional, que reconduzca el sistema urbano hacia bases más sostenibles y hacia un mayor equilibrio territorial en términos:
 - Sociales: evitando la generación de bolsas de marginalidad y favoreciendo el acceso de todos al empleo y los servicios;
 - Económicos: impidiendo el estrangulamiento del sistema productivo, facilitando la creación de nuevas áreas de actividades empresariales, industriales y de innovación y revitalizando las existentes; y
 - De desarrollo local: potenciando los recursos endógenos, las ventajas comparativas y competitivas del territorio y sus oportunidades de empleos de futuro, actuando de manera conjunta e integral sobre el territorio, el medio ambiente, la cultura

local, las tecnologías, la esfera social, la economía y los intangibles con incidencia en el desarrollo.

- Una política claramente orientada a la recualificación de todos los espacios, urbanos y rústicos, orientada a completar su estructura física y funcional, seleccionando las oportunidades estratégicas de actuación. Para ello, habrá de garantizar una oferta suficiente de suelo urbanizado, a precio adecuado y en el momento y lugar necesarios, para permitir la ejecución de viviendas protegidas, equipamientos e infraestructuras públicas básicas y nuevas actividades productivas
- Una política configuradora de nuevos equipamientos del conocimiento y espacios para la sociedad de la información, basados en la investigación, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y la innovación a todos los niveles.
- Una política con capacidad para poner en valor el patrimonio cultural de la ciudad, las artes plásticas, la música, la literatura, el teatro, el cine, ..., que han de programarse con los equipamientos que exige una sociedad moderna.
- Una política útil, en la que los centros de intercambio y comunicaciones – como son las estaciones de metro, de ferrocarril, el aeropuerto, ...- respondan a nuevos programas, a través de soluciones arquitectónicas urbanas de vanguardia, y para que los problemas de circulación y aparcamiento se resuelvan favoreciendo con rotundidad y valentía el transporte público frente al privado, construyendo nuevos pasos subterráneos de vehículos y nuevos parkings, que ayuden, entre otras cosas, a descongestionar de tráfico el centro histórico y a ampliar sustancialmente las zonas peatonales del mismo.
- Una política que mantenga un justo equilibrio entre centro y periferia y entre usos residenciales y no residenciales, como componente esencial de la riqueza y la diversidad urbana, evitando la excesiva especialización y procurando la integración de usos.
- Una política con perspectiva metropolitana, siendo en el contexto de esta visión desde donde se propongan soluciones tanto para la propia ciudad como para esta nueva escala unitaria supramunicipal, su calidad medioambiental, su ordenación física y su funcionamiento cotidiano.
- Y, por último, una política entendida como proceso, y no como resultado de manera que su ejecución pueda someterse a una evaluación continua- y de forma intersectorial con relación al conjunto del sistema urbano, más allá de los elementos estrictamente urbanísticos, como son la calificación de suelo o la construcción de viviendas, para fortalecer el tejido social y la visión territorial de las potencialidades de la ciudad.

7. Resumen final

Obviamente, la ejecución de una política como la descrita precisa que el gobierno local esté a la altura de las nuevas circunstancias, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios municipales básicos como la capacidad de impulso y liderazgo de la ciudad, de su territorio y de sus ciudadanos.

La meta, en definitiva, es, como les indicaba al comienzo de esta intervención, poner en práctica un nuevo compromiso político y social que tiene como pilares la concertación, la transparencia, el consenso y la participación; que configure la ciudad en un sistema organizado para convertirla en más accesible y agradable en todas sus partes; que conforme la gestión municipal en una herramienta eficiente y diligente al servicio exclusivo de los sevillanos y sevillanas; y que sustente, por fin, un proyecto colectivo dirigido a hacer de Sevilla una ciudad de convivencia y habitabilidad, de calidad de vida y bienestar, de desarrollo económico y cohesión social de acuerdo con el modelo que los sevillanos y sevillanas nos hemos dado.



Plan Estratégico de Málaga, 13 años de estrategia compartida.

D. José Estrada

Director del Plan Estratégico de Málaga

Director Gerente de la Fundación CIEDES

El presente artículo resume el trabajo que se ha realizado en la ciudad de Málaga durante los últimos cuatro años para fijar entre sus principales agentes económicos, sociales y culturales unos objetivos de futuro para el área metropolitana y unos proyectos concretos con que alcanzarlos.

La **experiencia de Málaga** en este sentido se remonta a trece años atrás. En 1993 el Ayuntamiento de Málaga planteó la posibilidad de iniciar un proceso de este tipo y fue respaldado por la ciudadanía y las principales instituciones. En abril de 2006 se finaliza el trabajo de redacción del II Plan Estratégico de la ciudad en su marco metropolitano y el bagaje adquirido permite ir mejorando tanto los métodos de diseño como las propuestas para la puesta en marcha y gestión de los proyectos estrella elegidos.

Entre otras cosas, esta andadura permite distinguir entre lo que es una planificación urbanística y una planificación estratégica, que va más allá de lo meramente territorializable. En estos momentos se están redactando tanto a escala regional como provincial y local distintos tipos de **planes que afectan al entorno urbano y a su diseño de futuro**. En este plan se hace referencia a ellos y a sus líneas maestras, analizando cómo afectan a la puesta en marcha del plan estratégico y cómo a su vez éste debe estar recogido en el diseño de todos estos planes. En concreto, se mencionan el Plan Subregional de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Málaga (POT), el Plan Provincial de Desarrollo Estratégico (MADECA10), y el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

Las características propias del Plan Estratégico hacen de él un marco de referencia para todos los planes de ordenación y las actuaciones que impacten en la ciudad de Málaga, ya sean territoriales, económicas, educativas, culturales o de bienestar social. El Plan Estratégico, el PGOU y los trabajos iniciales del POT comparten una misma visión del municipio de Málaga y su contexto metropolitano entendido como un gran espacio de geometría variable.

El análisis del contexto en que se mueve la ciudad en estos momentos se completa con el estudio de la **evolución que ha experimentado Málaga** en los últimos diez años en comparación con otras grandes urbes españolas. Para ello se han definido 10 Hechos

fundamentales que se han producido en este período y los 71 retos que se desprenden de estas realidades.

Esta metodología de análisis ha sido creada *ex profeso* para el II Plan Estratégico de Málaga y permite, no sólo dar cuerpo al diagnóstico realizado, sino sustentar con más fuerza la elección que se ha realizado de proyectos estrella.

Los diez hechos destacados en el análisis de la evolución de la ciudad son:

HECHO 1: El crecimiento de la población metropolitana y su dispersión a lo largo del territorio.

HECHO 2: El crecimiento de la ciudad de Málaga como destino turístico.

HECHO 3: La progresión de las necesidades sociales y su creciente complejidad.

HECHO 4: La mejora del ciclo económico y la especialización del tejido productivo.

HECHO 5: La interdependencia entre los municipios y los territorios a nivel regional, nacional e internacional.

HECHO 6: Una mayor proporción de inmigración de distintas procedencias geográficas y sociales.

HECHO 7: El mayor interés por la singularidad del medio físico de Málaga.

HECHO 8: El crecimiento del empleo y de su carácter temporal.

HECHO 9: El desarrollo de las actividades motoras de la sociedad del conocimiento.

HECHO 10: La mejora de los niveles de formación y cualificación de la población.

El conjunto de Retos que se desprenden de los hechos anteriores encuentran respuesta en gran parte de los proyectos estrella que se han seleccionado, si bien, este análisis permitirá seguir diseñando proyectos para el futuro de Málaga a medida que se profundice en sus implicaciones.

Málaga vive un momento privilegiado. Durante los últimos años se ha dado un gran salto cualitativo que permite mirar al futuro con confianza, pero también con ambición ya que es necesario aprovechar los resultados para catapultarlos hacia el futuro. La realidad y proyección malagueña escapa de los límites municipales y se extiende en una realidad funcional metropolitana que cuenta con una gran capacidad de generar riqueza y empleo

de calidad. El reconocimiento internacional de la misma se une a una cultura, unos valores y un estilo de vida propios que necesitan de infraestructuras más potentes y una clara apuesta por la calidad y la innovación, como fuente de formación y desarrollo de todas las personas.

1. La apuesta por un modelo integral: visión y gestión

Una de las características de este II Plan Estratégico de Málaga es su insistencia en la necesidad de generar un proceso orientado a su gestión posterior. Este hecho desde el primer momento se compartió por los patronos de la Fundación CIEDES y ha marcado el diseño del mismo como un proceso circular y retroalimentado, donde se produce un constante análisis de la realidad, un contraste de objetivos y la ejecución de proyectos impulsores y dinamizadores de la ciudad.

Málaga se contempla como una **Metrópoli abierta** que gira en torno a cuatro ejes de reflexión:

Metrópoli que mira al mar, la Málaga de Picasso, cultural y atractiva, en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento, en definitiva, una ciudad renovada, para sus ciudadanos y visitantes.

Una metrópoli con un esquema urbano policéntrico que preste servicio a la ciudad y al conjunto del área metropolitana, dotándolo de adecuadas estructuras de articulación interna.

Una metrópoli que debe orientar su desarrollo desde criterios de solidaridad territorial y compromiso, planificada y ordenada a lo largo de todo el litoral, en una convivencia amable de usos residenciales, sociales y empresariales. Un litoral, fuente de riqueza y calidad de vida, donde se combinen servicios y equipamientos modernos con el Puerto, centro de la recuperación del mar para la ciudad.

La integración del mar en la ciudad es motor de desarrollo y promueve espacios de convivencia, accesibles al disfrute de todos. Un espacio, por tanto, que es capaz de articularse en torno a un sistema integral y moderno de comunicaciones y transportes con criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad, tanto en el interior de la ciudad, como con el exterior.

Esta visión contempla, de forma constante, **cuatro claves** a las que deben responder las distintas estrategias que se desarrollen: *Calidad* en todo lo que se hace; *Sostenibilidad* económica, social y medioambiental; *Compromiso ciudadano* donde todos participen y colaboren; y *Cooperación y trabajo en común*, coordinando esfuerzos individuales y colectivos.

El ciudadano se ha de convertir en el centro del nuevo modelo urbano y para ello se buscará potenciar las acciones que requieran una interacción y un trabajo en red de las administraciones, los agentes y la ciudadanía en general. El conocimiento y la experiencia compartida permitirán crear la complicidad necesaria para la toma de decisiones y la unificación de la visión de futuro de este espacio urbano.

El II Plan Estratégico opta por definir un reducido número de proyectos sobre los que trabajar para hacer realidad esta visión, con un firme compromiso de mantener presentes las claves citadas a la hora de su ejecución.

El esfuerzo fundamental de este proceso ha sido identificar los diez proyectos, entendiéndolos como aquellos que ofrecen una importante contribución a la visión de Málaga en su conjunto, siendo transversales al conjunto de la metrópoli y con un largo plazo y recorrido temporal. Son proyectos con una gran capacidad de arrastre de otras iniciativas y que proporcionan en su conjunto la imagen del futuro de la metrópoli malagueña.

Cada uno de los proyectos se describe en este documento marcando las claves y objetivos que deben cumplir, así como un conjunto de propuestas de actuación que podrían llevarse a cabo para hacerlos realidad. Estas propuestas no pretenden ser exhaustivas ni condicionar a los responsables de la ejecución de los proyectos, sino más bien orientar sobre posibles acciones que permitirían el intercambio de conocimientos y experiencias entre agentes impulsores, así como plataformas únicas para responder a los retos de calidad y sostenibilidad que se recogen en el II PEM. Además, dando un paso ya hacia la etapa de gestión del Plan se recogen una batería de variables que facilitarán el diseño de los indicadores para el seguimiento de cada uno de ellos.

De esta manera, los diez **proyectos estrella** elegidos son:

- 1.- “Mar y Metrópoli”. Puerto y fachada litoral integrada
- 2.- “Ágora Mediterráneo”. La ciudad como espacio de cultura
- 3.- “Málaga Innov@”. Una ciudad para el conocimiento y la innovación
- 4.- “Metrópolis Aeroportuaria”. Málaga, vértice del transporte internacional
- 5.- Integración urbana del “Guadalmedina”. El nuevo espacio que une a los malagueños
- 6.- Movilidad en el espacio metropolitano
- 7.- Una ciudad solidaria y de calidad

8.- Málaga, capital del turismo cultural urbano

9.- Málaga, una sociedad diversa e integrada

10.- Málaga y la gobernanza local

“Mar y metrópoli” resalta una de las características físicas más importantes de Málaga a lo largo de su historia, su condición de ciudad litoral con un entorno natural privilegiado. Durante algún tiempo este hecho no ha sido lo suficientemente explotado por los malagueños y en el II Plan Estratégico se apuesta por ponerlo nuevamente en valor.

El segundo y tercer proyecto estrella inciden en el objetivo de convertir a las personas en el centro del modelo de la ciudad del futuro; la cultura, el conocimiento y la innovación como ejes que marcan el modo de vida, las costumbres y las aspiraciones de un pueblo. El éxito de estas apuestas condicionará también la evolución del proyecto “capital del turismo cultural urbano”, que puede tener en la consecución de la capitalidad cultural europea 2016 su espedarazo definitivo.

La mejora de las infraestructuras y la apuesta por la calidad de las mismas se refleja en la elección del Aeropuerto y del río Guadalmedina como estandartes más visibles del desarrollo de la metrópoli en el conjunto nacional e internacional. Estos proyectos se unen inexorablemente a la ordenación de la movilidad en el espacio metropolitano teniendo en la sostenibilidad una clave básica de trabajo.

Por último, los proyectos 7, 9 y 10 son transversales a todos los demás y fundamentales para lograr que los anteriores se hagan realidad. Solo gracias a la creación de una sociedad solidaria, diversa e integradora será posible avanzar en la mejora de la calidad de vida de Málaga. Y sólo a través de nuevos lazos de cooperación y de colaboración entre las administraciones y los ciudadanos se logrará un buen gobierno de la metrópoli y el éxito de todos los proyectos aquí reseñados.

A partir del compromiso adquirido por los Patronos de la Fundación CIEDES en la impulsión de los 10 proyectos estrella diseñados y en la coordinación conjunta para su ejecución, en junio de 2006 se presenta el libro del Plan Estratégico para su validación ciudadana en la Asamblea General.

En este acto, no sólo se transmite a los ciudadanos el contenido del trabajo que se ha realizado a lo largo de los tres años de estudio y participación, sino que se abre la puerta a que este proceso se pueda mantener y revisar de manera constante en el tiempo. Se produce el paso de la Tercera Fase, aún de planificación, a la Cuarta Fase, de **gestión**.

El Sistema de gestión del II Plan Estratégico de Málaga se propone con la dirección de la Fundación CIEDES:

- Consolidar el **Observatorio Estratégico** que se ha mantenido durante la tercera fase del Plan, continuando con la publicación de una serie de cuadernos de trabajo y de foros de debate incidiendo en acciones de participación, de consulta y de información ciudadana.
- Fortalecer el papel del **Foro Metropolitano**, reuniendo el Foro de Alcaldes y elaborando documentos conjuntos entre los municipios a modo de cartas de compromisos.
- Crear un **Comité Málaga Metròpoli Abierta** con el objeto de incorporar en el desarrollo estratégico una visión cualificada, experta e independiente.

Además de estos elementos cada uno de los proyectos estrella precisará de sus propios mecanismos de gestión específicos que garanticen la calidad, profesionalidad y autonomía suficientes para su puesta en marcha y desarrollo con éxito. Será función de la Fundación CIEDES en el marco del Observatorio, impulsar la rápida puesta en marcha de estos instrumentos de gestión para avanzar en los objetivos estratégicos del II Plan Estratégico de Málaga.