

Gobernanza, estrategia e innovación en Valencia

D. Juan Eduardo Santón

Concejal de Innovación del Ayuntamiento de Valencia y Director del CeyD

1. La innovación y los gobiernos locales.

Las ciudades con liderazgo del siglo XXI, serán aquellas en las que han introducido la cultura de la innovación en la sociedad del conocimiento.

Sólo aquellas que hayan asumido la cultura de la anticipación, la cultura del riesgo, la cultura de la colaboración, el impulso de las capacidades las que tendrán éxito en el siglo XXI.

El dotar a nuestros ayuntamientos de mayores competencias y mayor financiación para desarrollar con calidad esas competencias ha sido una demanda unificada por todos los alcaldes de la Federación Española de Municipios y Provincias, una demanda que será mucho más acuciente en una economía mucho más global.

Estoy convencido que en el nuevo orden económico mundial las ciudades son las multinacionales del siglo XXI, porque nuestras ciudades se han convertido en el territorio más importante en la sociedad del conocimiento, porque el talento está en los espacios urbanos, porque el conocimiento se produce desde las sinergias en los espacios urbanos y porque las instituciones capaces de desarrollar nuevos niveles de competitividad están también en los espacios urbanos.

En definitiva, las ciudades son la fuente de innovación, el lugar donde nacen, como ya lo reconocía Max Weber⁷¹ ; es en ella donde existen economías de acumulación, que son la base de producción de las ideas que están detrás de los procesos de crecimiento.

La ciudad es en sí mismo un factor de producción. Unas ciudades como dice la profesora Moss Kanter⁷²

“las ciudades deben tener imanes y pegamento, imanes para atraer la corriente de recursos externos que renueve y amplíe los conocimientos, ensanche los horizontes y sea un espejo comparativo respecto a los estándares mundiales. Pero también necesita un

71 Weber, M. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, ed 62, Barcelona 1993. (publicado por primera vez en alemán en 1904).

72 Kanter, R.M : *La nueva clase directiva mundial*, Paidós, Barcelona, 2000 p.12

pegamento social: un medio de cohesión social, una forma de reunir a las personas para definir un bien común, crear fábricas conjuntas e identificar estrategias que beneficien a una amplia gama de organizaciones y personas de la comunidad”.

Las ciudades necesitan infraestructuras materiales; pero las ciudades también necesitan infraestructuras sociales, una infraestructura para la colaboración en la solución de problemas y en la creación de futuro.

Las ciudades deben asumir la innovación como uno de sus objetivos. Es necesario que la planificación estratégica, introduzca la innovación como una línea estratégica vertebral y además asuma la gestión de la innovación estratégica como uno de los trabajos fundamentales.

2. Gobernanza, innovación y estrategia en Valencia.

Queríamos una ciudad para el siglo XXI, y queremos una ciudad con capacidad de liderazgo en el siglo XXI. Llevamos más de 14 años de planificación estratégica y debíamos plantear profundos cambios en el diseño de ciudad pero que tuvieran continuidad con lo realizado hasta este momento.

Las preguntas eran ¿Cómo desarrollar una estrategia urbana innovadora? ¿Cómo debemos gestionar esa estrategia innovadora?

Nuestro primer trabajo fue la creación del Centro de Estrategias y Desarrollo: cuyo principal objetivo ha sido potenciar aquellos aspectos fundamentales con la gobernanza urbana.

Repensamos la ciudad como un “work in progress”⁷³, un trabajo en progreso, que tiene un elemento esencial: “la confianza en construir para el futuro, generando obras duraderas y a gran escala para el futuro”⁷⁴.

Una credibilidad, una confianza mutua de los ciudadanos que es capaz, como ha estudiado el sociólogo americano Francis Fukuyama⁷⁵, de mejorar la cultura de la colaboración entre las instituciones, la potenciación de las capacidades de la sociedad, la asunción de riesgos y de innovación, tan importante para la economía del siglo XXI, y la mejora del capital social esencial para minimizar la vulnerabilidad de las personas.

73 Ver Eugenio Trias, *Ciudad sobre ciudad*, Ed Destino, Barcelona 2001; *Es un concepto utilizado para definir como el desarrollo urbano se va superponiendo en un proceso en el que conviven los diferentes aspectos en la historia de la ciudad.*

74 Cfr K.Clark, *Civilisation: A personal View*, en Fernandez-Armesto, F. *Civilizaciones*, ed Alfaguara, Madrid 2002.

75 Fukuyama, Francis; *La confianza*, Ediciones B, Barcelona 1998.

Esto hoy, es una percepción muy importante de los valencianos: sus expectativas de ver el futuro de Valencia como una gran oportunidad en todos los aspectos de su vida, la confianza que en estos años han puesto los valencianos en un gobierno que ha creado políticas, obras, proyectos de gran escala para el futuro.

Queremos un desarrollo humano. Y debo hablarles primero de desarrollo antes que de crecimiento económico. Por que hoy es mucho más importante definir un desarrollo basado en potenciar las oportunidades de las personas, desde la libertad, la justicia y la solidaridad que definir que tipo de crecimiento económico, porque no podemos olvidar que la única garantía de construir ese crecimiento estable, es un desarrollo que tenga en su dimensión humana las condiciones necesarias y suficientes para lograrlo.

Nuestro trabajo a lo largo de estos años, nuestra forma de entender el desarrollo de la ciudad de Valencia, se construye desde una “economía ética”, desde un “desarrollo como libertad”⁷⁶ un concepto formulado uno de los economistas más relevantes de final del siglo XXI como es el Premio Nobel de economía Amartya Sen, que concreta ese desarrollo como libertad desde un enfoque de potenciación de las capacidades tanto de personas como instituciones, de potenciación no sólo de los factores vinculados de manera directa al crecimiento económico sino también de aquellos factores que afectan a la cultura, los valores, las tradiciones y la identidad de la ciudad.

Nuestros objetivos han sido:

- ✦ Potenciar la cultura ciudadana desde nuestra identidad.
- ✦ Valorizar la cultura de la colaboración institucional.
- ✦ Potenciar la cultura de la anticipación económica.
- ✦ Por último vertebrar la cohesión social de nuestra ciudad.

2.1. Potenciar la Cultura Ciudadana desde nuestra identidad.

La cultura ciudadana es uno de los factores más importantes en las ciudades del siglo XXI, potenciar la cultura que nos es propia, que nos diferencia de otras ciudades, y que nos hace presentarnos como una ciudad de elevada calidad de vida ha sido uno de nuestros objetivos.

“Valencia en el Corazón” ha sido uno de nuestros lemas de estos últimos años. Valencia crece desde sus barrios es nuestra prioridad política más importante. Buscamos barrios

76 Sen, Amartya; *Desarrollo y libertad*, Ed Planeta, Barcelona 2000.

con “aires de familia” como decía Wittgenstein⁷⁷ en su descripción de los mejores atributos de la Viena imperial, a la que dado nuestra identidad mediterránea, unimos la “plaza” de Ortega y Gasset⁷⁸, el espacio público de los urbanistas del siglo XXI.

Decía Ortega que la ciudad por excelencia es la ciudad clásica y mediterránea donde el elemento fundamental es el ágora, el lugar de encuentro, de conversación. Para nuestro filósofo más universal:

“la ciudad clásica nace de un instinto opuesto al doméstico. Se edifica la casa para estar en ella; se construye, se funda la ciudad para salir de la casa y reunirse con otros que también han salido de sus casas”.

Ésta ha sido nuestra forma de entender el crecimiento de nuestros barrios, por eso estamos trabajando en la regeneración de nuestro patrimonio: no sólo el que tiene un valor arquitectónico⁷⁹, también aquellos que tienen un valor simbólico para los vecinos de cada uno de los barrios. Una rehabilitación para generar espacios públicos, lugares de encuentro, de ocio de convivencia de proximidad, de identidad.

2.2 Impulsar la cultura de la colaboración desde la innovación.

El desarrollo económico diversificado de la ciudad requiere estimular al máximo el progreso tecnológico del tejido productivo a partir un posicionamiento claro en el denominado “sistema territorial de innovación”⁸⁰ y en las redes de innovación a nivel global.

Debo resaltar que el impulso del progreso tecnológico de los espacios urbanos será, y hoy en Valencia ya es, una de las principales prioridades políticas de los gobiernos locales. La mejora de la productividad y de la competitividad de las empresas requiere de un conjunto de aspectos a los que me debo referir.

El primer aspecto es el de las infraestructuras. Hoy es común hablar de las ciudades del conocimiento, nosotros fuimos uno de los primeros que lo incorporamos en nuestra estrategia de ciudad, donde tiene un peso esencial aquellos aspectos vinculados a los factores intangibles -como la formación, el desarrollo tecnológico, la investigación-, frente aquellos aspectos tangibles como son las infraestructuras. No comparto esta dualidad, debido a que siempre he pensado que es una doble implicación en ambos sentidos: las infraestructuras es condición necesaria, al mismo tiempo que es condición suficiente

77 Janik, A. y Stephen Toulmin; *La Viena de Wittgenstein*, Ed Taurus, Madrid 1998

78 Ortega y Gasset *Obras completas II* p 148, en Chueca Goitia, F. *Breve Historia del urbanismo*, Ed Alianza, Madrid 2000.

79 *Deberíamos poner todos los edificios rehabilitados.*

80 Ver Vázquez Barquero, A. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Ed Antoni Bosch, Barcelona 2005.

para el desarrollo de nuevos procesos innovadores en el concepto Schumpeteriano de “destrucción creativa”.⁸¹

En estos últimos años hemos trabajado con intensidad, y seguimos trabajando para lograr un desarrollo de las infraestructuras de Valencia que nos integre en la red de ciudades más competitivas a nivel mundial y que para nosotros son origen y destino para el desarrollo económico de la ciudad. La mejora de nuestras conexiones ferroviarias, por carretera, aéreas y ferroviarias ha sido una de las principales líneas estratégicas para el conjunto de instituciones de la ciudad y continua siéndolo en este momento.

Valencia requiere la Alta Velocidad Europea. Y quiero resaltar la españolidad de esta infraestructura que nos tiene que unir con Madrid y desde Madrid con Lisboa como el eje vertebral Atlántico-Mediterráneo. Pero también nos tiene que unir con Barcelona, y desde Barcelona con el Centro de Europa.

El cableado por fibra óptica en toda la ciudad de Valencia, ha sido una de las apuestas más importantes realizadas por el Ayuntamiento en el ámbito de las infraestructuras, en este caso de la información y la comunicación. Nuestra decisión, fuimos los primeros en España, fue posibilitar el desarrollo de la alta velocidad de las comunicaciones de la información esta teniendo un fuerte impacto económico en el desarrollo económico de la ciudad por dos motivos muy distintos: el logístico y el cultural.

Desde el ámbito logístico Valencia ha sido la primera gran ciudad española que dispone en toda la ciudad de la oportunidad de conexión y de transmisión de información a través de fibra óptica, la fuerza de esta infraestructura tiene como resultado que estemos muy por encima de la media nacional en el uso de ordenadores, pero además también estamos muy por encima de el uso de Internet como lo ha indicado el último estudio sobre la penetrabilidad de la sociedad de la información en España realizado por el Ministerio de Industria.

El segundo aspecto, ha sido impulsar la sociedad del conocimiento a través de la innovación tecnológica urbana. Nuestra estrategia de innovación ha tenido los siguientes aspectos:

En esta dinámica, el Ayuntamiento de Valencia a través de la Delegación de Innovación y Sociedad de la Información, y en colaboración con el Centro de Estrategias y Desarrollo CEyD, así como la recién creada Fundación para la Innovación Urbana y Economía del Conocimiento, han desarrollado instrumentos y estructuras que consolidan nuestra proyección exterior como ciudad modelo en el avance hacia una Sociedad del Conocimiento.

81 Schumpeter, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, ed Fondo de cultura económica, Mexico, 1981.

Para ello, la estrategia del Ayuntamiento de Valencia, en referencia a las tecnologías de innovación urbana, se basa en el desarrollo de metodologías e instrumentos de cooperación que faciliten, lo más eficientemente posible, implementar en la gestión municipal los nuevos conocimientos y avances tecnológicos orientados a mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos. Este objetivo se concreta en una planificación en la que las principales fases son:

- Conocer las capacidades del propio Ayuntamiento, de la Ciudad, y de Agentes Tecnológicos externos, basándose en la identificación de áreas tecnológicas, detección de oportunidades y vigilancia tecnológica.
- Aplicar la Innovación, a partir de la capacidad de la definición de prioridades y planificación de acciones, y concretado en iniciativas piloto demostradoras, proyectos innovadores y transferencia de tecnología.
- Validar, de forma que seamos capaces de valorar el impacto y el alcance de las iniciativas innovadoras y por lo tanto la justificación de su despliegue y puesta en marcha. A través de sistemas de medición de impacto, encuestas, etc. se valorará el grado de satisfacción en el ciudadano, empresas y agentes locales.

Las acciones en desarrollo son:

- Conocer la Capacidad Interna, a través de la definición del Mapa de Conocimiento Tecnológico Municipal consistente en la identificación y definición de áreas de competencia y capacidades tecnológicas aplicadas al ámbito del Ayuntamiento de Valencia, así como de los gestores involucrados en los procesos de dichas áreas. Se tratarán desde procesos de gestión administrativa hasta áreas técnicas tales que cartografía, logística o medioambiente, entre otras.
- Conocer la Capacidad del Entorno, a partir del Estudio de Aplicabilidad en Innovación Urbanas en los Agentes Tecnológicos de la Comunidad Valenciana, siendo objeto del proyecto identificar y definir la aplicabilidad de las líneas de trabajo e investigación y desarrollo, relacionada con la innovación urbana (urbanismo, logística, medioambiente, etc.), que se lleva a cabo en los distintos departamentos de los Agentes Tecnológicos de la Comunidad Valenciana entre ellos los Centros Tecnológicos de REDIT (Red de Institutos tecnológicos), o los diferentes Institutos Universitarios.
- Dinamizar la innovación urbana a través de la Red de Innovación Municipal Avanzada de Valencia, como base de la colaboración y gestión en red con agentes externos e internos en las iniciativas de innovación con aplicabilidad urbana que se lleven a cabo.

2.2.1. Potenciar la cultura de la anticipación económica.

Así mismo, las herramientas a través de las que el CEyD tratará de cumplir sus objetivos son:

- ✦ Servicio de estudio de seguimiento de proyectos estratégicos. El objetivo es realizar un seguimiento concreto y comparado con otras ciudades y sus proyectos estratégicos. Por ejemplo, se pueden realizar estudios sobre el Parque Central; el AVE Madrid-Valencia y Valencia- Frontera; Megaport; servicios avanzados y economía del conocimiento; inmigración; capital social; sociedad de la información; seguridad ciudadana, etc.
- ✦ Banco de nuevos proyectos. Se trata de ordenar por temas estratégicos los proyectos urbanos más innovadores de las principales ciudades de la UE, Norteamérica y América Latina. También se creará un servicio de recepción por Internet y personal para que los ciudadanos puedan realizar propuestas al CEyD.
- ✦ Creación de espacios de pensamiento creativo. Constituyen el espacio para el desarrollo de nuevas propuestas con vocación de anticipación en la gestión de las ciudades y la gobernanza urbana. El objetivo es instalar en la ciudad la cultura de la anticipación y dar continuidad al progreso humano.
- ✦ Los espacios de pensamiento creativo, por su carácter experimental y forjador de ideas, son abiertos a profesionales creativos de sólida formación en el contenido del espacio de ámbito local, nacional e internacional, pero son prematuros para formar una red y desarrollar una amplia participación ciudadana.
- ✦ Elaboración y renovación permanente de la estrategia de la ciudad. El CEyD pretende hacer de Valencia una ciudad permanentemente emprendedora para:
 - Mejorar la capacidad de organización y acción de la ciudad.
 - Identificar de manera continuada nuevos proyectos para que el desarrollo sea permanente y sostenido.
 - Fortalecer el liderazgo del gobierno local en la dirección estratégica de la ciudad.
 - Asegurar la gobernabilidad urbana en base a la colaboración y compromiso de acción entre actores.
 - Promover el desarrollo de proyectos estructurantes y complejos.

- Adelantarse a los retos estratégicos de las ciudades europeas y mediterráneas.
- Gestión de redes de proyectos. Se trata de establecer relaciones y vínculos entre actores urbanos, con autonomía propia para desarrollar una política o un proyecto de común acuerdo. Las redes son los nodos emergentes de organizar el desarrollo de los proyectos complejos en una ciudad. Su buen funcionamiento implica una articulación de intereses en que prevalezcan las fórmulas “yo gano, tú ganas” y “yo hago, tú haces”.

2.3. Nuevos roles del ayuntamiento con otros actores económicos y científicos

Valencia como “*Ciudad Inteligente*” ha querido dar un paso más y, con iniciativas de apoyo a la innovación empresarial en el ámbito urbano, se convierte en *la primera ciudad europea capaz de crear una red de cooperación para la gestión del conocimiento en sectores tecnológicos.*

Con esta iniciativa se pretende acercar al tejido empresarial toda la oferta tecnológica de las entidades de apoyo (universidades, centros tecnológicos, centros sanitarios, etc.), así como la oferta tecnológica internacional y las infraestructuras locales de apoyo a la innovación. Con ello, se mejora el acceso a la información y las posibilidades colaborativas empresa-proveedor tecnológico. Consecuencia directa es la mejora del nivel y condiciones laborales de trabajadores, al tener la oportunidad de acceder a puestos de mayor cualificación profesional en estructuras empresariales más profesionalizadas.

Desde un punto de vista metodológico la iniciativa se basa en el estudio de las necesidades tecnológicas de las empresas, con el que estudio se pretende definir y priorizar las necesidades de servicios tecnológicos que tienen las empresas agrupadas desde un perspectiva sectorial, en un estudio de posicionamiento tecnológico de las empresas, la creación de la infraestructura tecnológica, acuerdos con los proveedores tecnológicos, y finalmente la puesta en marcha del servicio con acciones de dinamización y promoción.

En esta línea, las acciones dinamizadoras de apoyo a la financiación de la I&D&i vienen condicionadas a una economía que sigue un proceso de globalización y amplía la posibilidad de acceder a mercados más amplios y complejos, también que hace más complejo el proceso de lanzamiento de una nueva iniciativa y, consecuentemente, los requerimientos técnico-comerciales y financieros que garanticen en la medida de lo posible el éxito del proyecto.

En este sentido es en el que el Ayuntamiento de Valencia detecta tanto la existencia de una limitación que puede ayudar a eliminar, como la existencia de una oportunidad que puede ayudar a aprovechar:

- La falta de conocimientos o de apoyo especializado a los empresarios e inversores para evaluar y planificar la nueva línea de negocio.

- ✦ La detección de oportunidades de generación de iniciativas de alta capacidad de crecimiento en cuanto a generación de riqueza y creación de empleo.

Dentro de este marco de trabajo, se están desarrollando actividades y creación de instrumentos del apoyo financiero a la I&D&i, entendiendo a ésta como las Investigaciones que generan la ciencia y los conocimientos, que permitan el Desarrollo tecnológico y sus aplicaciones para la Innovación de procesos, productos y mejoras organizativas y de gestión. Así, la iniciativa engloba los siguientes objetivos específicos:

- ✦ Creación de foros de trabajo en entornos financieros
- ✦ *Puesta en marcha de comité de expertos para evaluación de iniciativas y proyectos innovadores*
- ✦ *Generación de instrumentos de captación de inversores*
- ✦ *Creación de modelos público/privados de garantía y aval*
- ✦ *Formación y asesoramiento especializado al emprendedor*

El funcionamiento integrado de los citados instrumentos se basan en la generación de entornos colaborativos apoyados por servicios de soporte a la I&D&i en su más completa dimensión, integrado para ello a todos los agentes involucrados, en temas que van desde la formación, promoción de redes de cooperación científica-empresarial, explotación de resultados y financiación de la I&D&i, entre otros.

3. Conclusión.

Nuestra calidad de vida dependerá de nuestra capacidad para desarrollar instituciones que sean innovadoras para dar respuesta a los nuevos retos que la sociedad global tiene.

La gestión de redes, requerirá una importante cultura de la colaboración que es necesario impulsar a través de proyectos de excelencia basados en la confianza y en la competitividad.

La competitividad global requiere una cultura ciudadana capaz de impulsar la cohesión social, el capital social y el bienestar común.

Todo esto sólo será posible con un desarrollo humano basado en la libertad que potencie las capacidades personales e institucionales, que proyecte un espíritu comunitario que enrola a los ciudadanos en una acción cívica que garantice una economía fuerte y una alta calidad de vida.



Manchester y la economía global del conocimiento

Mr. Robert Sweeting

Representante de Manchester City Council

A lo largo de la última generación, las industrias tradicionales han ido dejando paso a una economía basada en el conocimiento, las ideas innovadoras, la experiencia, la habilidad y el espíritu emprendedor. Manchester, arquetipo de ciudad postindustrial, ha experimentado profundos cambios en los últimos quince años. Actualmente, cuenta con una base económica cada vez más diversificada, con la confianza de los inversores (en especial, en el sector inmobiliario) y con una de las mayores concentraciones en Europa de centros de educación superior de prestigio internacional y de instalaciones culturales y de ocio que hacen de esta ciudad el principal destino para los visitantes extranjeros, aparte de Londres.

Esta transformación ha posibilitado el surgimiento de una oportunidad sin precedentes: la de estimular este motor económico, dinámico y sostenible, potenciando al máximo sus exclusivos recursos, fundados en el conocimiento y las nuevas ideas.

Los beneficios se dejarán sentir en todas partes. Manchester destaca por ser la principal ciudad de la región, se encuentra a la cabeza de la economía del Noroeste de Inglaterra y genera la cuarta parte de la riqueza y la décima parte del empleo regionales. Su influencia rebasa los límites administrativos de su área metropolitana por sus conexiones vitales y dinámicas en el desarrollo empresarial, los mercados de trabajo, la vivienda, el transporte y los centros culturales y de ocio de que dispone para una población total estimada en más de tres millones de personas.

La economía del conocimiento de la ciudad se extiende de forma similar y abarca una amplia gama de recursos, servicios laborales, instalaciones y *clusters* o grupos de empresas. Sus cuatro universidades han desarrollado estrechos contactos con el Daresbury Science Campus en Halton, el Centro de Investigación de AstraZeneca en Alderley y las industrias aeroespaciales de toda la región.

1. Manchester: Knowledge Capital

Manchester: Knowledge Capital (Manchester, capital del conocimiento) es una organización nueva y dinámica establecida para facilitar la innovación y la transformación económica, basada en una combinación altamente competitiva de activos de conocimiento en la región de Manchester.

Mediante la colaboración entre diez administraciones públicas metropolitanas, cuatro universidades, la Strategic Health Authority (delegación regional del Servicio Nacional de Sanidad) y otros organismos públicos destacados y empresas punteras, Manchester: Knowledge Capital trabaja para garantizar un crecimiento sustancial y sostenible capaz de beneficiar a todos los habitantes de la zona y de contribuir decisivamente a la prosperidad futura del Noroeste y del Norte de Inglaterra y del Reino Unido.

Manchester: Knowledge Capital actúa en cuatro áreas con el objetivo de aprovechar oportunidades:

- Fomento y apoyo a la creciente innovación empresarial basada en la investigación, la ciencia y el conocimiento;
- Compromiso de garantía de futuro para los habitantes de Manchester mediante el diálogo, el debate, la educación y el empleo;
- Apoyo al desarrollo de un clima abierto a todos que facilite el éxito empresarial y proporcione una alta calidad de vida en toda la región;
- Defensa y experimentación de nuevas ideas y nuevos modos de vida y de trabajo.

Desde su creación, en el año 2002, la organización se ha convertido en un líder paradigmático capaz de atraer recursos y experiencia de una gran variedad de organizaciones, como las involucradas en el desarrollo del programa Ciudades de la Ciencia.

Entre los programas de actividades e innovación en curso dirigidos por Manchester: Knowledge Capital se incluyen:

- Programa Ciudades de la Ciencia: elaboración de seis acuerdos de colaboración para la innovación, o agrupaciones de líderes públicos, académicos y empresariales encargados de desarrollar los puntos fuertes existentes en el ámbito de la investigación y de la empresa que ofrezcan un potencial para el crecimiento económico.
- La revolución de las energías renovables: acuerdo entre las administraciones locales de la ciudad-región de Manchester y la organización Sustainability Northwest con el fin de convencer a las grandes organizaciones y empresas, así como a los particulares, de que reduzcan drásticamente las emisiones contaminantes, y desarrollar innovaciones tecnológicas que aseguren el beneficio económico.
- Estrategia de crecimiento de la ciudad: intento de resolución de los retos que plantea la degradación del centro urbano a través del apoyo a las iniciativas empresariales y a la inclusión social, y creación de estrategias que faciliten el cambio en el sur

de Manchester invirtiendo en tres sectores: Servicios financieros y profesionales, Creatividad y medios de comunicación y Biotecnología.

Se trata de una ocasión única para transformar el futuro de Manchester y su región con un enfoque innovador que permita mejorar el funcionamiento de la economía y su aplicación práctica. Paralelamente, a la vista de este objetivo, otras grandes ciudades y el propio Reino Unido verán fortalecido su espíritu de superación, pues Manchester: Knowledge Capital persigue asimismo el renacimiento urbano y la competitividad nacionales e intenta que también otras *Core Cities* del norte, junto con sus respectivas regiones circundantes, tengan la oportunidad de desarrollar por completo el potencial económico de sus principales activos de conocimiento, a la vez que promueve un modelo de crecimiento sostenible para Londres que preserve su reconocimiento mundial.

Gracias a la idea de Manchester: Knowledge Capital, esta ciudad puede prestar un gran servicio al gobierno para definir, desarrollar y presentar un programa destinado a conseguir dos objetivos nacionales: mayor prosperidad e igualdad social. La agenda de esta organización se presenta audaz, imaginativa y emocionante, pero también firmemente enraizada en el convencimiento de que las ventajas sin parangón de que goza Manchester, su actitud y sus capacidades le ayudarán a construir un nuevo modelo de ciudad del siglo XXI, un motor económico basado en el conocimiento que favorecerá las actuaciones económicas y sociales en el ámbito local, regional y nacional.

2. Manchester: ciudad del futuro

Impulsadas y conducidas por el conocimiento, pero también por las fuerzas de la globalización, las ciudades que triunfen en el futuro estarán plenamente conectadas física y electrónicamente con los mercados locales, nacionales e internacionales. Como lugares culturalmente diversos y socialmente integradores, ya poseen todas las capacidades que exige la economía del siglo XXI y están fomentando el espíritu de iniciativa empresarial e innovación entre sus habitantes y empresas, adoptando nuevas formas de trabajo y sofisticados métodos de gestión del conocimiento y haciendo un uso efectivo de las conexiones entre todos los sectores para proporcionar inversiones, apoyos y un nuevo desarrollo urbano.

Manchester se está transformando rápidamente en este modelo de ciudad; los efectos de su renovación rebasan ampliamente sus límites territoriales y, en el futuro, su creatividad y dinamismo se extenderán a las regiones de su entorno, al tiempo que mejorarán la posición competitiva del país entero. Los beneficios de este proceso son numerosos tanto para los particulares como para las empresas, al generar empleos, inversiones, mejoras en las infraestructuras y reconocimiento mundial.

Este concepto genera un valor añadido. Los sectores basados en el conocimiento actúan como un imán respecto a los sectores profesionales, que a su vez se fundamentan en un nuevo y activo sector secundario y en un sector servicios en plena efervescencia. La ciudad del conocimiento se caracteriza por su crecimiento integrado en todos los ámbitos de la sociedad y del conocimiento y ofrece oportunidades de progreso y de creación de riqueza para sus residentes en todos los niveles de la “pirámide de habilidades profesionales”.

La base de recursos con que cuenta Manchester le será sumamente útil en su deseo de desempeñar un papel destacado en la economía global del conocimiento, e incluye:

- Una masa crítica de recursos para la educación superior de primerísima categoría, con una fuerte aplicación empresarial, excelencia en el profesorado, en investigación y desarrollo y en la transferencia de conocimiento;
- Trabajadores locales formados intelectual y profesionalmente, en todos los niveles;
- Innovación, espíritu emprendedor y creatividad en las empresas;
- La capacidad de canalizar el conocimiento de forma eficaz;
- La habilidad de transmitir y poner en contacto conocimientos, bienes y personas en todo el mundo de forma sencilla y rápida;
- Espíritu de creatividad y diversidad, simbolizado por una enorme variedad de recursos culturales y desarrollos urbanísticos representativos;
- Un enérgico liderazgo urbano, la reputación de saber construir asociaciones dinámicas entre sectores y una trayectoria sin competencia en cuanto a la puesta en práctica.

Las cifras del Gran Manchester son las siguientes:

- Valor Añadido Bruto (GVA, por sus siglas en inglés) anual*: 47.000 millones de libras (equivalente a la suma de Leeds, Liverpool y Sheffield)
- 700.000 puestos de trabajo en sectores relacionados con el conocimiento
- 85.000 empresas
- Educación superior: más de 700 millones de libras anuales y cerca de 100.000 alumnos
- Tres hospitales universitarios (más de 680 millones de libras anuales)

- ✦ Aeropuerto de Manchester: tercero de Gran Bretaña en volumen de tráfico
- ✦ 1.800 empresas extranjeras
- ✦ 160.000 empleados en el sector de servicios financieros y profesionales
- ✦ Líder en el programa “Creative Cities” del Reino Unido

** cifra relativa a Manchester y su área metropolitana*

El objetivo es que para el año 2015 los socios, en conjunto, hayan:

- ✦ Contribuido en 10.000 millones de libras más anuales al crecimiento de la economía del Noroeste
- ✦ Aumentado el número de habitantes en ocupaciones de alto valor añadido (puestos que requieran un alto nivel de conocimientos)
- ✦ Aumentado la inversión interior en empleos y empresas que requieran un alto nivel de conocimientos
- ✦ Estimulado la I+D de la región en centros de educación superior (HEI’s, en sus siglas en inglés) y en el Servicio Nacional de Sanidad (NHS)
- ✦ Mejorado los logros escolares y el nivel de habilidades básicas
- ✦ Supervisado una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos
- ✦ Situado a Manchester como participante destacado en la economía global del conocimiento.

3. El sector de Servicios Financieros y Profesionales (FPS) en Manchester

La destacada posición mundial en este sector se debe en parte a que es, junto a Londres, la única ciudad del Reino Unido que posee un proveedor internacional de infraestructuras y servicios de Internet, lo que le proporciona una base competitiva fundamental para el crecimiento futuro de las empresas.

La ciudad posee un poderoso sector de servicios financieros, el primero y de más rápido crecimiento fuera de Londres. En los últimos tres años, Manchester ha generado más empleo en este sector que todas las demás *Core Cities* del Reino Unido juntas. Además, una

proporción muy significativa de los titulados en los servicios profesionales más apreciados en el país (contabilidad, derecho, banca) procede de los centros de educación superior de Manchester, incluidas sus dos Escuelas de Negocios.

4. Los Servicios Financieros y Profesionales del Gran Manchester: un plan de acción dirigido por el empresario

Un grupo de representantes de altos cargos industriales que forma la Red de Empresarios del Sector de Servicios Financieros y Profesionales del Gran Manchester (Greater Manchester FPS Employer Network) ha realizado, en colaboración con organismos de la administración, una valoración de los principales asuntos, retos y oportunidades a los que se enfrenta el sector, proponiendo una serie de estrategias que permita alcanzar sus aspiraciones de crecimiento.

Manchester y su área metropolitana constituyen sin duda el mayor centro regional de servicios financieros, profesionales y legales del Reino Unido aparte de Londres, que emplea a 214.000 trabajadores y genera un Valor Añadido Bruto de 8.500 millones de libras, lo que representa más de la mitad del empleo regional en el sector.

Las previsiones indican que el fuerte crecimiento de los Servicios Financieros y Profesionales continuará, lo que hace que este sector constituya uno de los puntales de la economía de esta región y del Noroeste.

5. Aspiraciones

Una de las ventajas del condado del Gran Manchester es la de estar situado en el corazón de grandes mercados locales, regionales y de la zona del Norte, además de poseer un “masa crítica” de trabajadores, con 700.000 empleados de tipo administrativo en la conurbación. Asimismo, el aeropuerto de Manchester, la posición de la ciudad como centro nacional e internacional de transporte y de Internet, las universidades, el gran tamaño de su población trabajadora y la magnitud del mercado de oficinas (el doble del de Leeds, entre un 50% y un 75% mayor que el de Birmingham o Edimburgo-Glasgow y uno de los veinte mayores de Europa) se suman a la considerable gama de recursos de Manchester con la que sustenta un crecimiento significativo y continuado.

La fortaleza de su sector de servicios financieros y profesionales reside en el volumen y el alcance de su actividad, lo que capacita a esta región para complementar la oferta global londinense y le ofrece oportunidades para atraer inversiones internacionales mediante contactos aún más estrechos con la capital. El desarrollo del distrito financiero de Spinningfields, la ubicación de la nueva sede del Banco de Nueva York y la capacidad para ampliar la demanda de los servicios profesionales creados a raíz del traslado de la BBC a

Manchester muestran el afianzamiento de la actividad económica en esta ciudad y su área metropolitana.

Las previsiones de crecimiento son significativas: para el año 2015, el empleo se incrementará en 58.000 puestos de trabajo y el GVA aumentará en un 2,9% anual.

El gran reto actual para Manchester consiste en sacar un mayor rendimiento de sus competitivos recursos para convertirse no sólo en el centro regional preeminente del Reino Unido, sino también en uno de los focos europeos más destacados dentro del mercado mundial.

6. Retos

En Manchester se hallan radicadas las oficinas centrales de numerosas empresas y diversos centros regionales organizativos. Existe un clima de optimismo generalizado, si bien, para cumplir con la aspiración de crecimiento del sector, deben superarse aún desafíos significativos.

La tendencia hacia la *deslocalización* y la subcontratación continúa, y esto, junto a las nuevas tecnologías y los cambios en los hábitos de los consumidores, representa una amenaza real para el empleo de este sector en todo el país. Los bancos y las aseguradoras se encuentran entre las empresas más susceptibles a las iniciativas de reducción de costes, especialmente en lo relativo a las operaciones internas. El objetivo es mitigar todo lo posible este efecto y compensar las pérdidas potenciales de empleos atrayendo hacia Manchester a una mayor cantidad de trabajadores destinados a puestos de responsabilidad (técnicos y directivos) y, a la vez, apoyar a las empresas de subcontratación existentes en la región para captar una mayor proporción de operaciones externalizadas. El menor coste respecto a Londres y el Sudeste es otro importante factor a su favor.

Aunque el Gran Manchester cuenta también con cerca de 100.000 alumnos de enseñanza superior, la atracción de personal cualificado continúa siendo el principal agente de crecimiento empresarial. La oferta combinada de oportunidades de negocio junto con las brillantes perspectivas de futuro de la ciudad sitúan a Manchester en una posición inmejorable para atraer y retener los mejores talentos en la región y aprovechar el intenso flujo migratorio hacia el norte del país.

Comparando las necesidades estratégicas de crecimiento identificadas por la Red Sectorial de los FPS con los procesos de planificación estratégica de los organismos del gobierno, incluido el desarrollo del plan de negocios del condado, se observa que la ciudad-región de Manchester se encuentra bien situada para poner en marcha y sacar el máximo partido de sus ventajas y recursos colectivos para colmar las aspiraciones de crecimiento del sector. La Red ha señalado una serie de campos clave de intervención

donde la actuación gubernamental podría destinarse de una forma más eficaz a apoyar el crecimiento continuado de Manchester como destino internacional de negocios y afianzar así su posición en el escenario mundial.

7. Campos de intervención

La Red de empresarios destacó tres campos fundamentales que han determinado las principales líneas de actuación en el plan de intervención sectorial.

7.1 Estrategia de inversiones

- I. Identificación de mercados potenciales de inversión interior para las actividades de comercialización con objetivos bien definidos, tanto en el Reino Unido como internacionalmente, centrándose en las áreas donde Manchester y su región estén claramente a la cabeza del mercado y se encuentren en una posición única o destacada. Estos mercados podrán estar ubicados dentro del sector o bien en otros (incluyendo las oportunidades que surjan por los traslados de empresas del sector público). El objetivo será mejorar igualmente las relaciones entre negocios y crear una masa crítica que consolide aún más la oferta de inversión de la región.
- II. El desarrollo del mercado de las PYME locales, especialmente de las empresas de tamaño mediano, es otro de los elementos destacados de la estrategia de crecimiento. De ese modo se intentará aumentar el número de grandes compañías que cuentan con oficinas centrales en la región y provocar una expansión de la actividad en el sector, en respuesta a la intensificada demanda de servicios profesionales en el ámbito local por parte de estas empresas en expansión. Dentro de esta estrategia se promoverá también la agrupación de empresas (*cluster*) con el fin de trabajar más eficazmente con otros sectores donde ya exista este tipo de interacciones.

7.2 Estrategia de mercado

Los empresarios subrayan la necesidad de una campaña promocional transparente para incentivar la inversión. MIDAS (la Agencia de Desarrollo e Inversión de Manchester) orienta a sus socios hacia una nueva campaña de marketing empresarial para hacer resaltar todavía más, nacional e internacionalmente, la imagen de Manchester y su destacada posición, centrándose en el sector de los FPS.

La campaña no se limita a canalizar inversiones hacia la región, sino que también trata de destacar el papel preponderante del conjunto del sector, al aumentar el volumen de negocio de las empresas presentes en la zona (competentes a nivel nacional e internacional), asegurarse de que el sector de la enseñanza pública y privada permanezca en la región,

apoyar la captación y retención de talento (incluidos los titulados) y seguir construyendo sobre la sólida base emprendedora ya existente.

7.3 Habilidades profesionales

La Red de los FPS ha ejercido una influencia directa en la creación de un centro de prácticas ubicado en Manchester dentro de la Financial Services Skills Academy, que sitúa a los empresarios en el centro del diseño y la puesta en práctica de la educación y los recursos para la formación financiados con fondos públicos. Todo ello tendrá efectos positivos sobre la cantidad y el nivel de los candidatos que aspiren a formar parte del sector.

La Red ha reunido a empresarios y al sector educativo para fomentar la creación de programas que mejoren la oferta de trabajadores, en especial de titulados y de profesionales altamente especializados.

8. Puntos clave

- Manchester es ya el mayor centro regional de negocios del Reino Unido y se encuentra en una posición ideal para convertirse en uno de los principales centros financieros y profesionales de Europa.
- Un sector en crecimiento en el Gran Manchester beneficiará a toda la región y complementará la oferta de Londres.
- Existe un plan concertado de acción, impulsado por los empresarios, para alcanzar el potencial de crecimiento, como parte de un acuerdo financiado por fondos públicos y privados.



Capítulo VI. Gobernanza y Cooperación Internacional



Gobernanza y Cooperación Internacional

D. Alfonso Yerga Cobos

Director de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía

Dña. Sarah Obregón Davis

Arquitecta

1. Gobernanza: el entorno del concepto

La palabra GOBERNANZA es de esas expresiones que resultan polémicas. No sólo porque su aparición en el contexto internacional está ligada a organismos con una visión determinada de los temas de buen gobierno, sino porque su uso originario se realiza como una alternativa a una situación que se critica, fundamentalmente, en países a los que se responsabiliza de su bajo nivel de desarrollo económico.

En efecto, la ligazón de GOBERNANZA al “governance” de tales entes internacionales, cuya posición, en términos de regulación económica, es dominante, entendiéndose por tal que se apoya en la concesión de recursos financieros, imprescindibles, tanto para el desarrollo humano de dichos países, como para la eliminación de la deuda contraída con otros, usualmente del denominado “primer mundo”, connota al concepto de GOBERNANZA de unas raíces que, cuando menos, hay que aclarar.

Es cierto que los usos posteriores del concepto han primado otras perspectivas que no tienen que ver con una consideración del Estado como un regulador ineficiente de las relaciones sociales y, más bien, un lastre para el libre desenvolvimiento de los agentes que concurren en el mercado. Es igualmente cierto que esas otras lecturas posteriores han ido desde las posiciones, bien representadas por el Libro Blanco para la Gobernanza Europea, de intentar un desenvolvimiento diferente de las actividades de las instituciones europeas ante la realidad del alejamiento de la toma de decisiones de la ciudadanía europea y la necesidad de conformar una arquitectura institucional no lastrada por el peso de los Estados Nación europeos y el juego de poderes y contrapoderes que eso comporta, hasta posiciones más interesantes a los efectos de lo que es el objeto de estas jornadas.

Entre estas posiciones hay quienes contemplan la GOBERNANZA como una forma diferente de gobernar que, por un lado, recogería lo que históricamente ha sido la tradición del buen gobierno, es decir, una reivindicación de la política para la ciudadanía, y, por otro, la asunción de los nuevos paradigmas que el siglo XX nos ha ido poniendo sobre la mesa: un Estado más eficaz y eficiente no significa un Estado mínimo, la participación ciudadana debe complementar a la democracia representativa, la transparencia y el combate de la

corrupción no es una premisa del mercado sino de institucionalidad y, por tanto, de generación de capital social, etc.

En este contexto, y más cuando nos encontramos en eventos donde tenemos la oportunidad de debatir miembros de sociedades posicionadas de diferente forma en el índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, el concepto de GOBERNANZA debe ser analizado en relación con el de COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Es fácil de entender que, tal como hemos señalado anteriormente, se puede considerar la COOPERACIÓN un requisito a los efectos de préstamos internacionales o se puede considerar como una política pública a la que hay que poner una atención singular por cuanto se convierte en base del desarrollo humano. En el primer caso estaríamos alejando la GOBERNANZA de la realidad social y en el segundo estaríamos considerando que sólo es posible la GOBERNANZA si trabajamos desde tal realidad. De este modo, la incursión acerca del contexto del concepto no es un mero debate terminológico; tiene una singular importancia por cuanto viene a argumentar una visión desde la realidad social alejada de todo tipo de metodologías de general aplicación y por tanto desconocedoras de las características específicas de cualquier sociedad. Y un poco más: nos estaríamos, igualmente, alejando de una visión de “concepto moda”, que tanto daño hace a quienes lo padecen como a quienes se lo creen, en lo que al gobierno de los asuntos públicos se refiere.

2. La cooperación internacional en perspectiva

Acabamos de salir de una serie de Cumbres que afectan a la comunidad iberoamericana. Sabemos que el tejido de la política internacional es difícil de elaborar, como bien sabemos que los problemas estructurales son difíciles de resolver. El peso de la historia a la hora de considerar el desarrollo es una realidad que está ahí y que, desde la perspectiva de planes de futuro, debe servir para ayudar al diseño de iniciativas que den respuesta a los problemas y desafíos que comporta tanto la problemática iberoamericana como la orientación de la COOPERACIÓN INTERNACIONAL para su resolución. No es esperanzador hacer el estado de la cuestión acerca de la resolución de los grandes “objetivos del milenio”, como no lo es la suma de incertidumbres que genera el análisis estadístico de la distribución del crecimiento cuando se nos dice que América Latina va mejor.

Desde la óptica de la gestión de las relaciones entre regiones y ciudades, y desde una visión progresista de la COOPERACIÓN, la reflexión anterior nos interroga acerca de cómo encarar mejor la relación entre ambos conceptos y entre ambos mundos. Y esta afirmación tiene mucho que ver con la propia naturaleza de la Asociación América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), tal como recogen sus estatutos; de modo que consideramos que los puntos de reflexión sobre los que deberíamos extendernos podrían ser los tres siguientes:

- * La búsqueda de un equilibrio entre COOPERACIÓN con recursos tangibles y recursos intangibles: hay que incorporar a los actores sociales en la COOPERACIÓN para concretar los resultados en tanto que el desarrollo territorial y humano no es exclusivamente la construcción de las infraestructuras y los equipamientos que integran el capital público.
- * La importancia de la generación de conocimiento y su transformación en instrumentos y herramientas de gobierno: con la finalidad de generar un vínculo entre responsables políticos y responsables técnicos que promueva el buen gobierno, en tanto que la mayor dificultad para el desarrollo está precisamente en la accesibilidad a la información y generación de conocimiento para lograr la transformación de éste en herramientas adaptadas y apropiadas a cada territorio.
- * El compromiso de la AERYC por la investigación y la difusión, como se señala en dos de sus objetivos:
 - a. Investigar y desarrollar metodologías a través de proyectos de cooperación – recordamos que es difícil encontrar mejor escenario que estas jornadas para la coincidencia de temas definidos como prioritarios, instituciones con capacidad para abordarlos y actores comprometidos-.
 - b. Difundir buenas prácticas a través de este tipo de jornadas, ya que, siempre y cuando se asuman y se concretan en iniciativas de cooperación y de compromiso, el efecto multiplicador de las mismas será muy alto.

3. Propuesta para una agenda de cooperación internacional

Más allá de los grandes números y de las grandes iniciativas, que, lógicamente, están en el ámbito de los Estados y de algunas regiones, queremos hacer una reivindicación de la expresión de Schumacher de que “lo pequeño es hermoso”, en este caso referida a la importancia de iniciativas concretas con un ciclo de vida fácilmente ejecutable y evaluable. Quizá porque ese es el contexto en el que los autores de esta ponencia se mueven y donde la reivindicación consiste en hacer una propuesta que siga los puntos anteriormente expuestos y defienda los instrumentos en el ámbito institucional en el que nos movemos. Esto significa que, por un lado, se busca promover una perspectiva de la COOPERACIÓN INTERNACIONAL que no subraye tanto los aspectos de “contención”, expresión que remite a la actitud por la que se da dinero para que la situación social crítica no se desborde, y que sea más “estructural”, entendiendo por tal que se actúe sobre una cultura de gobierno y con sus instrumentos de gestión, para innovar con nuevas formas de cooperación en ambos sentidos.

Además, desde esta perspectiva, el territorio de la GOBERNANZA se amplía más allá del ámbito iberoamericano, por cuanto para quienes, en estos momentos, venimos del Sur de Europa sabemos cuánto de buen gobierno se necesita en el Norte de África y en el África subsahariana y cuánto de COOPERACIÓN en ambos ámbitos. De la misma forma, cualquier otra persona podría hablar de la Europa del Este o del escenario asiático. Y sabemos que, sin un planteamiento diferente, la COOPERACIÓN INTERNACIONAL tan sólo actuará de “contención” por cuanto hacerlo desde una perspectiva “estructural” pone en cuestión el rol de esos países que a veces parece deducirse de la consideración que sobre esos ámbitos tienen los países del “primer mundo”.

En este sentido, todos aquellos centros, como es el caso de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, que se mueven en el ámbito de los denominados “laboratorios de ideas”, pueden jugar un papel facilitador y proactivo, no sólo en la generación de un discurso distinto, sino, y sobre todo, en la propuesta de instrumentos e iniciativas diferentes.

4. El proyecto Jalisco/Andalucía

Como corolario de todo lo expuesto, y de manera singular como concreción del punto anterior, queremos presentar el que denominamos “proyecto Jalisco/Andalucía”. Sus elementos descriptivos son básicamente cuatro:

- Una nueva visión de la cooperación entre regiones; que se concreta en un proyecto donde el intercambio de conocimiento y la construcción de herramientas para el desarrollo humano es el objetivo central.
- Un proceso para concretar un proyecto; donde se tiene el compromiso –y los acuerdos y convenios existentes- de las instancias y Administraciones y por lo tanto de los actores para la puesta en marcha de proyectos de COOPERACIÓN INTERNACIONAL
- Una iniciativa que responde a intereses comunes: la calidad de vida, el desarrollo humano, la planificación o planeación, la ciudadanía y las ciudades, así como los territorios y sus gobierno, son los grandes temas sobre los que queremos cooperar.
- Una experiencia de vinculación entre responsables políticos y responsables técnicos, donde la necesidad de los actores políticos por buscar nuevas herramientas para la toma de decisiones hace que estos foros sean oportunidades para generar espacios donde se valore el trabajo conjunto político-técnico.

Y el estado del proyecto en el momento presente es el siguiente:

- Se ha analizado el marco normativo de la planeación para ambas regiones.

- Se ha realizado el estudio comparado de indicadores sociales y territoriales.
- Se ha elaborado el esquema del marco metodológico de la propuesta instrumental.

5. Conclusión

Se supone que los países del denominado “primer mundo” han acumulado instrumentos de desarrollo y metodologías para hablar de ello, y que los países en vías de desarrollo, por su parte, han acumulado intentos y frustraciones. A pesar de este supuesto, la problemática sigue siendo la misma para ambos, aunque desde diferentes ámbitos y en distintos procesos, pero las cuestiones a resolver giran en torno a pobreza, institucionalidad, representatividad democrática, ... Creemos que en ese contexto, que es político, es necesario seguir avanzando en el ámbito de las propuestas más que en el del discurso. El discurso ha demostrado, reiteradamente, sus limitaciones, precisamente porque se ha utilizado como excusa para el no hacer o para el beneficio económico en torno al mismo. Debemos procurar que la GOBERNANZA no se convierta en otro elemento reiterativo de ese discurso y debemos ser capaces de sorprender con propuestas innovadoras y comprometidas. De conseguirlo, la COOPERACIÓN INTERNACIONAL irá adquiriendo, paulatinamente, otro perfil. Precisamente el que creemos que necesitamos las regiones comprometidas con los proyectos de cooperación basados en el intercambio de experiencias para la generación de conocimiento.



Gobernanza territorial democrática

D. Antonio Fernández Poyato

Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

1. El surgimiento de la gobernanza en el campo de la cooperación

El tema de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no-gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad civil y, en general, los fenómenos que implican la globalización, han hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales.

Así, en la actualidad, se ha generado la necesidad de una profunda revisión de los conceptos a partir de los cuales en el pasado se analizaba el escenario político. En efecto, **el término gobernanza aparece a la luz de los cambios actuales en el análisis clásico de lo político-institucional y como un desarrollo a la teoría institucionalista.**

Pese a que desde los años cincuenta se observa el desarrollo sistemático del estudio de la gobernanza, **en el ámbito de la cooperación internacional es un tema que comienza a figurar sólo a partir de la década de los ochenta, momento en que se revela como factor esencial y central del desarrollo.**

Es completamente acertado señalar que hasta la segunda mitad del decenio de los '80, la palabra "governabilidad" no se escuchaba con frecuencia entre los distintos grupos que trabajan para el desarrollo. Sin embargo, **hoy en día resulta difícil leer una publicación sobre temas del desarrollo publicada por organismos de ayuda multilaterales y bilaterales, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales, en que no se recurra con frecuencia a su uso.**

La amplia aplicabilidad del término, su referencia a problemas básicos de orden político (incluyendo la eficacia y la legitimidad), y la cantidad de temas en que el se incluyen han hecho de él en el último decenio un instrumento útil para un número creciente de sujetos en el debate sobre el desarrollo.

Un concepto que se ha prestado a confusión y que es aún tema de debate

Derivada de la palabra *governance* y proveniente del mundo anglosajón, “*governance*” es una palabra que ha sido utilizada habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades.

Aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, no deja de implicar la existencia de un proceso político: “*governabilidad*” significa crear consenso, u obtener el consentimiento necesario para llevar a cabo determinadas políticas, un programa, etc., en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y, por tanto, difícilmente operacionalizable. La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un concepto con límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera⁸².

El primer uso de esta noción en el campo de la cooperación multilateral, estuvo estrechamente ligado a la idea de “buen gobierno” preconizada principalmente por el Banco Mundial o por el Fondo Monetario Internacional, con los respectivos programas de ajuste estructural y los proyectos de descentralización. Sin embargo, el concepto desde la esfera del desarrollo ha cambiado mucho desde entonces, no sólo porque procedía de una visión político institucional clásica de corte top-down, sino además porque no toma en cuenta la participación de otros actores más allá del Estado y porque presupone la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y a nombre de quién.

En los últimos años se ha venido dando una disertación sobre el uso indiscriminado entre gobernabilidad, gobernanza, buen gobierno y fortalecimiento institucional. **Desde la FIIAPP la gobernabilidad, es comprendida como un proceso en continua construcción que va asumiendo e incorporando a su explicación aquellos aspectos de la realidad que tienen el poder de influir en la capacidad de formular e implementar políticas y decisiones públicas.** Desde el punto de vista de la gobernanza democrática se trata de llevar a cabo políticas sin violentar el marco del derecho y las condiciones de legitimidad democrática.

La gobernanza como factor fundamental del desarrollo

No obstante el debate aún abierto sobre el término, hoy por hoy, la gobernabilidad democrática o gobernanza y el valor de las capacidades de buen gobierno e institucionales

82 Prats, Joan. *Revista IIG*, 2002.

son consideradas objeto y condición necesarias del crecimiento, del fomento del desarrollo humano y de la erradicación de la pobreza.

La gobernanza es posible en una sociedad donde el ejercicio de la democracia es viable y factible equilibrando los poderes políticos y en la cual la generación de un nuevo concepto de cultura democrática donde la característica principal sea la inmersión de la población en los espacios públicos de una manera más comprometida y constante.

La gobernanza es necesaria para el desarrollo en tanto:

- Permite la estabilidad necesaria para el crecimiento
- Reafirma la razón de ser del Estado como principal arbitro de los procesos de desarrollo
- La consecución de la gobernanza otorga legitimidad al sistema y a las instituciones que se encuentran inmersos en él.

Finalmente, puede decirse que la gobernanza es fundamental hoy en día en la medida en que el marco y los actores de las relaciones políticas actuales ha cambiado, cambiando con él necesariamente la forma en la que hay que intervenir cuando esas relaciones no funcionan.

2. Formas de cooperación en materia de gobernanza

Por otra parte, retomando la idea de que **la gobernanza es una construcción progresiva, incremental e interdisciplinaria**, se establece que la mejora y el fortalecimiento de ésta pasa por establecer y favorecer entre otras cosas el establecimiento de condiciones necesarias para que se produzca el llamado “cambio institucional”.

El cambio institucional, tiene por objeto adecuar y adaptar las instituciones a las necesidades sociales que van surgiendo. Debido a ello, resulta casi evidente que dicho cambio no puede imponerse desde una norma (en sentido general) interna o internacional. Por el contrario, el cambio institucional exige actores e instituciones fuertes (con liderazgo político, económico y social), capaces de articular una visión y, amparados por una amplia coalición que siente las bases de un amplio consenso político y social sobre los resultados que se esperan. Destaca que, este consenso debe ser capaz de sostenerse en el tiempo y de establecer una especie de código de conducta (principios) para la gobernanza democrática.

Al respecto, si señalamos que **el fortalecimiento de la gobernanza pasa por favorecer el establecimiento de las condiciones para el cambio institucional y, que el cambio**

institucional debe generarse y evolucionar como un proceso introspectivo de cada sociedad, llegamos a la conclusión que la superación de los obstáculos para lograr la gobernanza es una cuestión política antes que técnica.

Cooperación a niveles diferentes

En este punto nos preguntamos cómo puede la cooperación favorecer este proceso? La cooperación internacional puede -y debe- tener dentro de este proceso un papel de “ayuda” a los actores implicados para que estos logren sentar las bases necesarias del desarrollo. **Esa ayuda debe traducirse en favorecer el establecimiento de condiciones para que la gobernanza pueda darse.**

Favorecer ese establecimiento de condiciones parte de estudiar y comprender la dinámica interna de cada uno de los países con los que se quiere cooperar. Es buscar acciones que actúen de forma sistémica y agregar voluntades políticas para llevarlas a cabo.

Por ello, desde la FIIAPP concebimos nuestra cooperación en materia de gobernanza desde una visión multidimensional que actúa sobre diferentes niveles de la realidad política e institucional de un país. Los 3 niveles en los cuales enfocamos nuestra actuación son:

- *Nivel político.* Acciones destinadas a establecer un diálogo político, a la creación de consensos, al fortalecimiento de una cultura democrática, a la participación, a la creación de nuevos liderazgos, etc.
- *Nivel de políticas públicas.* Combinación de acciones políticas y técnicas destinadas a impulsar nuevas políticas públicas o mejorar las ya existentes a favor de un mayor desarrollo. Políticas incluyentes que favorezcan la estabilidad y la cohesión social.
- *Nivel de la gestión pública.* Acciones técnicas que contribuyen a una mejor gestión de los asuntos públicos, a un mejor desempeño de las instituciones, a una nueva cultura de servicios públicos orientados a los ciudadanos.

3. Importancia de la gobernanza local

La revalorización de lo local

Paralelo a todo el desarrollo en el debate sobre la gobernanza, se han venido llevando a cabo procesos de descentralización impulsados en algunos casos por organismos internacionales o por la misma realidad de las ciudades que puja cada vez más por una respuesta cercana y adecuada a sus habitantes.

Es así como hoy en día “lo local” se ha convertido en un tópico común entre diversos puntos de vista, estudios, debates, proyectos y programas en torno a los problemas y opciones del desarrollo.

Curiosamente, la arremetida del proceso de globalización ha impulsado una renovada visibilidad e importancia del espacio local, frente a las fuerzas supranacionales que moldean las reglas del juego en el mundo actual. De administrador de servicios públicos en el último y más débil eslabón del estado, pareciera que finalmente los municipios están adquiriendo el perfil de un auténtico gobierno local, lo cual implica no solamente la legitimidad basada en la elección democrática sino: ejercicio de la autonomía, eficiencia, eficacia, gestión participativa, promoción del desarrollo integral, y contribución a la estabilidad de las instituciones democráticas nacionales.

La importancia adquirida por la dimensión local de la gobernanza puede entenderse como el resultado de la convergencia de múltiples factores que interactúan y se complementan a favor de la reivindicación del espacio urbano y local como lugar de encuentro de los grandes retos de la gobernanza de nuestros días. Entre esos múltiples factores, tenemos:

- ✦ **Globalización económica y cultural**
Un primer proceso que viene desarrollándose con fuerza y que constituye uno de los factores que actúa a favor de la dimensión local de la gobernanza, se trata de la globalización económica y en parte cultural e institucional.
- ✦ **El cambio en el modelo de desarrollo económico y de articulación política y social.** El fracaso de los programas de ajuste estructural que dejó demostrado que es necesario considerar la dimensión política para dar respuesta a los problemas del desarrollo y el valor cada vez más imperante que recobra la sociedad civil, hace del espacio local un ámbito ideal para conjugar dichos elementos.
- ✦ **La constitución de megaciudades**
Un factor determinante para impulso de lo local es la tendencia a la urbanización mundial y de América Latina en particular. Este aumento de la población en las ciudades, que acusarán más intensamente las urbes de segundo nivel, presiona a la vez que brinda oportunidades a los actores de la gobernanza local en su misión de asegurar unos servicios básicos imprescindibles para la consecución de las necesidades básicas de sus ciudadanos.
- ✦ **Finalmente, los procesos de descentralización en marcha** deben entenderse como un elemento clave para el surgimiento de una nueva gobernanza que gana significado a nivel local.

3.1 Importancia de lo local para la gobernanza

Las ciudades son ya, y han de verse nacional e internacionalmente reconocidas, como actores importantes del nuevo modelo de gobernanza. Sin embargo, la gobernanza local es importante no sólo porque la población mundial se concentra crecientemente en ciudades, la interdependencia territorial se produce entre ciudades y porque las ciudades son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural hoy en día. **Hay razones por las cuales se considera que la gobernanza local trasciende los intereses específicos del espacio territorial al que se circunscribe.**

En los últimos 30 años el ámbito local se ha considerado como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia, el nivel de gestión pública más próximo a los ciudadanos y un escenario ideal para desarrollar mecanismos que potencien la participación ciudadana en los asuntos públicos. La gobernanza local crea mecanismos para que la gente pueda participar en la misma, generando las bases de un proceso de gobierno incluyente y estructuras de decisión del gobierno local en donde la población se siente representada. Ese acercamiento con la población le ha valido para figurar como la entidad estatal con mayor legitimidad ante los ciudadanos.

En este sentido, la gobernanza local puede participar en la construcción de una gobernanza global o nacional, en la medida que actúe como un espacio de legitimación de las políticas y generador de cultura democrática.

De hecho, **el gobierno local es considerado ya como una posibilidad real de procesos de reconversión cultural y ejes de desarrollo social.** Desde un enfoque basado en las redes de políticas públicas (POLICY NETWORKS), la administración local debe jugar un importante papel como canalizador de las iniciativas de desarrollo y colaborar en la articulación de lo local con otros niveles de Estado, y de lo público con lo privado.

Finalmente, **la gobernanza local es importante en la medida que los espacios locales pueden considerarse “laboratorios de ejercicio democrático”** porque permiten el ensayo de diferentes propuestas e iniciativas de las diferentes instancias de apoyo nacionales e internacionales y que pueden derivar en la generalización de prácticas exitosas.

Sin embargo, como las ciudades y gobiernos locales, son una institución inserta en un determinado Estado, orden social y sistema político, no se le debe atribuir cualidades intemporales, por lo que la transformación en auténtico gobierno local depende de procesos, contextos y factores sociopolíticos muy diversos a los cuales hay que atender de forma paralela.

3.2 Obstáculos para la gobernanza local

Pese a las potencialidades de la gobernanza local, aún son muchas las limitaciones que no permiten el desarrollo de las localidades, sobre todo, porque el **ejercicio de gobierno es aún muy limitado, pues hasta hoy, a los municipalidades se les continúa considerando entidades de carácter netamente administrativo**, lo que los obliga a depender básicamente de las políticas y procedimientos de las entidades de gobierno estatales y/o federales.

Sin embargo, los problemas no tan sólo vienen del ámbito gubernamental, en los municipios y en las organizaciones también existen **viejos vicios y contradicciones internas que impiden de alguna manera el avance democrático y la gobernanza municipal**. En muchos de los municipios aún se observan actitudes de prepotencia y aplicación de la autoridad discriminada; aspectos como el autoritarismo, el localismo, y la intolerancia hacia las fuerzas de oposición continúan siendo una práctica común que de alguna manera dificulta la relación con la sociedad que gobiernan.

Otra situación que limita también el ejercicio de gobierno y la generación de formas democráticas en los municipios y en la mayoría de las ciudades del país, es que **existe una básica interpretación del concepto de participación ciudadana y más aún de la corresponsabilidad política para gobernar**.

Las experiencias demuestran la dificultad de gobernanza, principalmente porque los diferentes actores persiguen sus propios intereses (empresarios, político-sindicales y sectoriales), **no existe una cultura de diálogo anterior y el liderazgo en la construcción de consenso en el ámbito del desarrollo local** todavía no ha sido asumido completamente por el gobierno local.

Un último aspecto sobre el que vale la pena reflexionar, es sobre **el proceso mismo de descentralización**. Si bien la descentralización se está haciendo universal; pero en sí misma tampoco es ninguna panacea, y muchas veces se hace de forma incorrecta: vemos todavía demasiados sistemas de democracia local completamente mediatizados por el proceso político nacional; marcos legislativos que no clarifican las competencias y responsabilidades centrales y locales, públicas y privadas; sistemas de financiamiento que no garantizan la suficiencia económica y permiten la manipulación partidista de las asignaciones por las autoridades centrales; ausencia de programas nacionales de desarrollo de las capacidades de gobernanza local; debilidad en las asociaciones de gobiernos locales; captura de algunos gobiernos locales por sectores tradicionales, amparados en la falta real de participación política; dependencia de la cultura burocrática tradicional y escasa capacidad de gestión pública.

4. La cooperación en la construcción de la gobernanza local y territorial

Un proceso hacia la mejora de la gobernanza local debe promover un enfoque holístico y una comprensión multisectorial, basándose en las necesidades y capacidades de todos los grupos presentes en el territorio.

Pero para cooperar en la construcción de la gobernanza local, es necesario considerar muchos ámbitos territoriales: ciudades, ayuntamientos, regiones, etc., y además es necesario definir a una localidad sin limitarla a unidades espacio-temporales. En este nuevo contexto, lo local es más que un territorio, un gobierno local y unos ciertos actores.

Por tanto, **lograr la gobernanza local, consiste en incidir en las redes en las que se configura una localidad y de este modo poder incidir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos en la articulación del territorio.**

Un esfuerzo de esta naturaleza **implica llevar adelante transformaciones profundas que afecten la dinámica política, organizativa y de gestión, mediante cambios en las políticas nacionales y en la institucionalidad local, es decir las reglas del juego que rigen las interacciones entre los actores.**

Ahora bien, en la medida que nos encontramos **ante problemáticas nuevas se requiere también una cultura política nueva que construya un discurso que proporcione legitimidad y coherencia** y que aborde el problema de las localidades desde una visión de sistema del conjunto de la sociedad.

De no ser así se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y el debilitamiento del Estado. **Las localidades no deben convertirse en una imagen contradictoriamente aislada y anacrónica del desarrollo, sino que deben contribuir al desarrollo general de una sociedad.**

4.1 La visión FFIAPP en materia de gobernanza local

En este sentido, FFIAPP enfoca su visión de gobernanza local desde esa visión multidimensional antes señalada y considera de igual forma los 3 niveles de cooperación:

4.2 Nivel político

En este punto se puede contribuir en la **redefinición del esquema que rige las relaciones entre los diferentes niveles de poder del Estado: Nivel central, regional y local. Clarificación de los marcos competenciales e impulso de nuevos mecanismos para la representación de las localidades y sus necesidades en otras instancias de poder.**

Puede resultar valioso el impulso a la **construcción de redes de ciudades** intermedias capaces de planificar integralmente su desarrollo estratégico. Estas redes **podrían constituirse en espacio de intercambio de experiencias y aprendizaje muy importante al tiempo que generaría una institucionalidad con un mayor peso político en los espacios de representación.**

A nivel político resulta de igual importancia, ayudar a **fortalecer las redes locales plurales, impulsar el diálogo y los consensos, así como la construcción de nuevos liderazgos.**

Otros elementos que posibilitan la obtención de resultados concretos en materia de gobernanza y construcción de lo público consiste en el **fomento de la cultura cívica y democrática** que sea capaz de superar las limitaciones implícitas en una agenda de gobierno basada en el juego antagónico gobierno/oposición, apostando en cambio, por el establecimiento de una agenda local en la que puedan generarse consensos renovados entre los distintos actores políticos.

4.3 Nivel de políticas públicas

En este nivel resulta prioritario **contribuir en el mejoramiento de las políticas nacionales afectan la dinámica y los marcos en los cuáles se desenvuelven las localidades.** Es decir colaborar en la una mejor formulación de políticas que impactan directa o indirectamente el ámbito local, como podrían ser: políticas de descentralización, políticas de ordenamiento territorial, políticas fiscales y tributarias, gasto público, etc.

En este punto, y con objeto de afianzar la democratización del sistema de gobernanza local, una medida que parece prioritaria es **la racionalización del proceso descentralizador, mediante la clarificación de los marcos electorales, competenciales y financieros.**

Otro punto que resulta importante es **contribuir al desarrollo de las capacidades de elaborar localmente programas sociales y políticas adecuadas, así como la generación de capacidades para implementarlas.**

Finalmente, en este nivel es importante **la generación de capacidades para resolver conflictos y para llegar arreglos sociales y construcción de consensos.**

4.4 Nivel de la gestión pública

Este nivel que hace **alusión a una cooperación mucho más técnica se refiere al fortalecimiento y mejora de la gestión de las políticas y programas: servicios municipales, implementación de programas y gestión de los mismos.**

La gestión pública local debe dotarse de instrumentos que garanticen no sólo su eficiencia sino también su accesibilidad, transparencia y responsabilidad. En este sentido el desarrollo de nuevas capacidades de gobernación implica:

- Impulsar una nueva cultura de gestión pública orientada y al servicio de los ciudadanos
- Fortalecer la institucionalidad local mediante asistencias técnicas, capacitación, intercambios de experiencias, etc.
- Promover la participación y el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública buscando pasar de la formación de la ciudadanía en la participación, hacia la capacidad de incidir efectivamente en el campo de las políticas públicas referidas al ámbito de lo local y lo nacional

Además de la cooperación en estos 3 niveles, **para la FIIAPP, resulta de vital importancia el avanzar en la elaboración de un marco analítico y conceptual que permita formular y dirigir estrategias de gobernanza en la línea de la visión antes expuesta.**

Hay que decir finalmente que **todo esto sólo será posible en la medida en que sea una construcción colectiva.** La gobernanza no es sostenible si se fundamenta de manera casi exclusiva en la cooperación internacional. Sólo **la conjugación de esfuerzos y el tendido de diversos puentes pueden crear las condiciones para lograr hacer de las entidades locales y regionales, espacios de intercambio y apoyo que favorezcan el crecimiento y el desarrollo para los ciudadanos.**

Gobernanza y cooperación internacional

D. Javier Pinazo

Doctor en Derecho. Profesor de Ciencias Políticas y de la Administración UCH-CEU

PRIMERO.- Un enfoque de la cooperación internacional para lograr un desarrollo económico y social lo más endógeno y autónomo posible, pasa por despolitizar la ayuda para el desarrollo y articularla sobre;

- Criterios más objetivos posibles sobre la verdadera necesidad, haciendo uso de los indicadores objetivos (vg. El indicador de desarrollo humano -IDH – basado en los factores esperanza de vida; nivel de alfabetización y PIB/habitante)
- Utilización de mecanismos de control sobre el destino de la ayuda, canalizándola a través de interlocutores y gestores creíbles.

SEGUNDO .- Desde el punto de vista de la gobernanza, los ámbitos de cooperación preferentes deberían ser;

- El rol de las instituciones incluso los procesos sociopolíticos de socialización o de participación, que supone la propia cultura de la cooperación.
- Propagación de un cultura de solidaridad extraterritorial

TERCERO.- Como metodologías e instrumentos prioritarios de cooperación, se propone lo que denominamos 'Neoinstitucionalismo Estratégico', como engarce entre la gestión estratégica y la gobernanza, y que supone que la Administración no pierda su papel predominante en cualquier contexto de gobernabilidad. En sede de una gobernanza para la cooperación, supone gestionar redes de asuntos con actores heterogéneos, en el que predominen los intereses generales o públicos, que excederían de los intereses concretos territoriales o de grupo. Se trata de incorporar y consensuar en el diseño estratégico para la cooperación, aquellas propuestas de los actores que redunde claramente en el interés general pretendido, de un desarrollo sostenible y crecimiento del bienestar integral compartido.

CUARTO.-Desde el ámbito político-administrativo valenciano las buenas prácticas para la cooperación internacional deberían tener en consideración lo siguiente:

- 1) Dado de los gobiernos locales no tienen competencias directas en materia de cooperación internacional sería buena práctica de la gobernanza territorial democrática para la cooperación, el promover y asumir como primera línea de actuación la

promoción del “Programa Pobreza 0” (Coordinadora de ONGs www.pobrezacero.org) que articulada con la pretensión de iniciativa legislativa popular consiste en;

- MÁS AYUDA oficial al desarrollo, priorizando a los sectores sociales básicos, hasta alcanzar el compromiso del 0,7%.
 - MEJOR AYUDA, desligada de intereses comerciales, orientada a los países más pobres y coherente con los Objetivos del Milenio.
 - MÁS COHERENCIA en las diferentes políticas de nuestros gobiernos para que todas ellas contribuyana la erradicación de la pobreza.
 - CANCELAR LA DEUDA IMPAGABLE: los países ricos, el Banco Mundial y el FMI deben cancelar el 100% de la deuda de los países más pobres.
 - DEUDA PORDESARROLLO: invertir los recursos liberados por la cancelación de la deuda de los países empobrecidos para alcanzar los Objetivos del Milenio.
 - CAMBIAR LAS NORMAS DEL COMERCIO internacional que privilegian a los países ricos y a sus negocios e impiden a los gobiernos de los países empobrecidos decidir cómo luchar contra la pobreza y proteger el medio ambiente.
 - ELIMINAR LAS SUBVENCIONES que permiten exportar los productos de los países ricos por debajo del precio de coste de producción, dañando el sustento de las comunidades rurales en los países empobrecidos.
 - PROTEGER LOS SERVICIOS PÚBLICOS de liberalizaciones y privatizaciones con el fin de asegurar los derechos a la alimentación, y de acceso al agua potable y a medicamentos esenciales.
 - FAVORECER EL ACCESO A LA TECNOLOGÍA por parte de los países menos desarrollados, de acuerdo a sus necesidades, para que puedan disfrutar de sus beneficios.
- 2) Desarrollo en el nivel autonómico de la Comunidad Valenciana de lo previsto en el artículo 62 del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía⁸³ según el cual “*Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo dirigida a los países y poblaciones estructuralmente pobres, con el fin último de erradicar la pobreza. Para lograr*

83 *aprobado por el Pleno de las Cortes Valencianas en la sesión del día 1 de julio de 2005*

este objetivo establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas privadas que haga falta para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior”.

Supone que la ley de cooperación al desarrollo de la Comunidad Valenciana, se adecuará a ese espíritu y que además deberá exigir mecanismos propios de la Gobernanza - proponiéndose como modelo el de la UE⁸⁴, tales como:

- ✦ el principio de democracia participativa,
 - ✦ las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión
 - ✦ el mantenimiento de un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
 - ✦ el reconociendo y promoción del papel de los interlocutores sociales.
 - ✦ el fomento de una buena gobernanza.
 - ✦ el derecho a una buena administración.
 - ✦ la concepción de una Administración abierta, eficaz e independiente.
- 3) Igualmente debe promoverse una cultura de integración cultural, social y económica de la población inmigrante. Las políticas de inclusión pasan por planteamientos transversales o multidimensionales en materia de urbanismo-infraestructuras y acción socioeconómica y educativa. La promoción y acción de integración es una estrategia de prospectiva.

QUINTO.-En sede de Gobernabilidad territorial enfocada hacia la cooperación internacional los retos y riesgos suponen un arte de gobernar contracorriente y articulado desde un neoinstitucionalismo estratégico supone;

- ✦ Una estrategia para la democratización del bienestar como problema de estilo de gobierno, de ejecución de políticas y de gestión de recursos (financieros, políticos y técnicos).

84 Proyecto de Constitución para la Unión Europea presentado en Bruselas, 13 de octubre de 2004 a la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. (Artículo I-19; I-47; I-48; I-50; II-101; III-398.)

- ✦ La superación de una concepción economicista del bienestar que suponga una apuesta por un bienestar razonable y mayoritario frente aún superestar elitista y un malestar generalizado.
- ✦ Mayor participación de la sociedad civil amplia y suficientemente representada en su diversidad, y un mayor compromiso individual y colectivo en la cooperación al desarrollo de otros, en el que se asuma una disminución razonable del nivel de bienestar actual.
- ✦ Un estilo de gobernabilidad y de interacción desde las propuestas de gobernanza, pero muy cauto según la tipología de los actores, y frente a los fenómenos de huida del Estado o depublicación.
- ✦ Un especial cuidado de las relaciones interadministrativas con actores políticos heterogéneos.
- ✦ La asunción del riesgo y de costes de poder equivocarse, pero desde la valentía del afrontamiento y desde la sabiduría de la rectificación, ancladas en la legitimidad que dan las buenas instituciones que persiguen unos buenos fines, una buena gobernabilidad y una buena administración.

La acción de cooperación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas

D. José Luis Furlán

Director de la Agencia de Cooperación Técnica de la Unión Iberoamericana de Municipalistas

1. ¿Qué es la Unión Iberoamericana de Municipalistas?

La UIM es una Organización no Gubernamental Internacional para el Desarrollo, sin ánimo de lucro, apartidaria, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar plena, constituida en el año 1990 a iniciativa de responsables políticos y técnicos de municipalidades españolas e iberoamericanas⁸⁵.

La UIM persigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- la promoción de relaciones de cooperación e intercambio entre municipios, personal al servicio de los gobiernos locales y estudiosos e investigadores de la autonomía y el desarrollo local de España e Iberoamérica;
- el fomento de actividades que favorezcan el desarrollo de las autonomías locales;
- el estímulo de la participación ciudadana y vecinal en la gestión de los intereses que les son propios;
- la defensa de los intereses municipales y de su actividad ante organismos nacionales e internacionales;
- la capacitación y perfeccionamiento de los responsables de la gestión local.

Su Programa de Formación de Altos Dirigentes y Funcionarios Iberoamericanos en Gobierno y Gestión Local ha sido declarado adscrito a la Cumbre Iberoamericana en la Cumbre celebrada en Santa Cruz de la Sierra. La UIM también Cuenta con el reconocimiento de la UNESCO y la de la OEA. Asimismo, integra el Consejo de Dirección de PANGEA, junto a la Unión de Dirigentes Territoriales de Europa (UDITE) y la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale* (SSPAL).

85 *En la actualidad la UIM cuenta con más de 2.000 miembros originarios de la totalidad de los países iberoamericanos.*

También mantiene relaciones de colaboración en el campo académico y técnico con instituciones públicas y privadas españolas y latinoamericanas. Entre ellas cabe mencionar: a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, a la Universidad Carlos III, a la FIIAPP, al INAP, al IAAP, etc.

Desde su fundación, la UIM ha hecho de la formación y capacitación de los altos directivos y funcionarios de América Latina y España su eje principal de acción, en el convencimiento que los cambios y las transformaciones en los gobiernos locales son el resultado, en gran parte, de la vocación de servicio y de calidad de las competencias profesionales de sus responsables⁸⁶. La Escuela de Gobierno Local tiene la misión de organizar y ejecutar todos los programas presenciales y virtuales orientados a esos fines.

El Instituto de Investigaciones Urbanas y Territoriales tiene por misión promover el conocimiento de la realidad urbana y local en Iberoamérica por medio de la investigación y producción científica sobre la realidad urbana y territorial en todas sus dimensiones.

Finalmente, la Agencia de Cooperación Técnica es el órgano que contribuye a que los municipios puedan materializar los postulados que la UIM sustenta. Su misión es brindar servicios de orientación y asistencia técnica a los procesos de modernización y cambio en el ámbito urbano y municipal.

2. El alineamiento de las actividades de la UIM con los objetivos de la Cooperación Española

La UIM es patrocinada por un conjunto de instituciones públicas españolas, agrupadas en la Red Internacional de Cooperación al Desarrollo, que aportan sus recursos de cooperación a sus proyectos. Entre ellas cabe mencionar a la AECI, a la Junta de Andalucía, a las Diputaciones de Almería, Córdoba, Granada y Jaén y a un creciente número de ayuntamientos.

El financiamiento de las actividades de la UIM por parte de la cooperación española al desarrollo, centralizada y descentralizada, ha determinado un lógico alineamiento de sus actividades con los objetivos de aquélla. De tal manera, la UIM también puede ser caracterizada como una institución colaboradora y ejecutora de proyectos de la cooperación española, centralizada y descentralizada.

⁸⁶ Desde su fundación en 1990, la UIM ha tenido cerca de 20.000 participantes en sus actividades de formación. Actualmente, además de sus programas propios, cuenta con una creciente Red de Programas Asociados, de la que forman parte prestigiosas instituciones académicas y de formación latinoamericanas. Esta Red, junto al Programa de Formación Virtual, posibilitan el acceso de un número creciente de participantes a las actividades de capacitación de la UIM.

Así, la elaboración de los planes anuales de la UIM están orientados por el marco normativo general de la cooperación española. En primer lugar, la Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Plan Director de la Cooperación Española, habiéndose dictado en el corriente año el correspondiente al cuatrienio 2005 –2008.

La Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo estableció los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la política española de cooperación internacional al desarrollo, a la que se concibe como parte de la acción exterior del Estado y un aspecto fundamental de la acción de los estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo.

En la Ley se define expresamente el objetivo de esta política: erradicar la pobreza en el mundo.

El Plan Director, por su parte, es el elemento básico de planificación que determina las líneas generales y directrices básicas para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional al desarrollo.

El Plan Director 2005 – 2008 integra la política española de cooperación internacional al desarrollo en los acuerdos internacionales que constituyen la agenda internacional común del desarrollo. Esta agenda internacional común del desarrollo tiene una referencia privilegiada: la Declaración del Milenio, fruto de la cumbre mundial celebrada en el año 2000⁸⁷.

En 1991 se produjo la incorporación de España al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). En ese marco, en el año 2002, el CAD realizó un Informe sobre las políticas y los esfuerzos realizados por España en materia de cooperación internacional al desarrollo .

Dicho Informe, a la par de señalar los notables avances realizados por España, especialmente el establecimiento de la reducción de la pobreza como objetivo global de los esfuerzos, su adhesión a la Incitativa de Copenhague del 20/20 y el desarrollo de un conjunto de instrumentos aptos para dar coherencia y coordinación a las actividades, también formuló recomendaciones a la luz del nuevo paradigma de la cooperación internacional, fruto de las lecciones aprendidas por los países donantes⁸⁸.

87 *Los Objetivos del Milenio acordados en el año 2000 en las Naciones Unidas por 189 Jefes de Estado y que deberían alcanzarse en el 2015, incluyen la reducción del hambre y la pobreza a la mitad de los niveles de 1990, educación primaria universal, promoción de la igualdad de género, reducción en dos tercios de la mortalidad infantil, reducción en tres cuartos de la mortalidad materna, y haber empezado a revertir la propagación del HIV y de la malaria, entre otros.*

88 *Véase: Furlan, José Luis, “Las tendencias actuales de la cooperación al desarrollo y su impacto en los proyectos de fortalecimiento municipal”, UIM, enero de 2005.*

Entre otras, esas recomendaciones señalaron: la necesidad de enfocar mejor las actividades a los principios y objetivos de la cooperación, vale decir, a la reducción de la pobreza; la posibilidad de integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus indicadores como marco para la evaluación de las actuaciones; la necesidad de adoptar un enfoque más orientado a los resultados en la programación y ejecución con el fin de aprovechar las lecciones extraídas; reforzar la responsabilidad de los países socios en la gestión de la ayuda; mejorar los vínculos entre los proyectos y las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas por los propios países beneficiarios de la ayuda y avanzar hacia enfoques sectoriales con otros donantes.

El Plan Director 2005 – 2008 recoge esas recomendaciones y las plasma en sus principios, objetivos, criterios de intervención y prioridades.

Respecto a los principios, el Plan Director señala 3, a saber: 1) La ayuda al desarrollo es más eficaz cuando apoya una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el gobierno nacional del país beneficiario en colaboración con su sociedad civil y sectores políticos y sociales; 2) La valoración del éxito o del fracaso de las políticas de desarrollo debe hacerse en función de los resultados obtenidos en los países beneficiarios y 3) El desarrollo sostenible sólo puede conseguirse mediante políticas coherentes e integradas de largo plazo, que incorporen las claves económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales.

El Plan vuelve a señalar que el fundamento y objetivo final de la política de cooperación internacional para el desarrollo es la erradicación de la pobreza, entendida como aquella situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. Este enfoque multidimensional de la pobreza, que está estrechamente vinculado con la noción de desarrollo humano, integra también la perspectiva de género y la sostenibilidad ambiental, ambos factores imprescindibles para una efectiva reducción de la pobreza y la exclusión.

Además de la lucha contra la pobreza, el Plan Director 2005 – 2008 establece como prioridades horizontales la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y el respeto a la diversidad cultural.

El Plan Director 2005-2008 presta especial atención al aumento de las capacidades sociales e institucionales. Para ello plantea líneas estratégicas y actuaciones en varios sectores prioritarios: 1) Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; 2) Cobertura de las necesidades sociales; 3) Promoción del tejido económico y empresarial; 4) Medioambiente; 5) Cultura y desarrollo; 6) Género y desarrollo y 7) Prevención de los conflictos y construcción de la paz.

En cuanto a las prioridades geográficas, América Latina es considerada una región prioritaria de la política de cooperación, destacándose un fuerte compromiso con el sistema

de cooperación iberoamericano cuyas máximas expresiones son la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y la SEGIB.

3. Una propuesta trascendente de la UIM: la Agenda Local para los Objetivos del Milenio

De acuerdo con el “Reporte de Monitoreo Global 2004”, elaborado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, América Latina está en camino a cumplir con algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero lejos de otros. Presenta las mejores condiciones del mundo para poder alcanzar el objetivo de reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años para 2015 a la mitad del nivel de 1990. Sin embargo, otros objetivos, como la reducción de la pobreza a la mitad de los niveles de 1990, están lejos de ser alcanzados. América Latina apenas logró bajar menos dos puntos porcentuales la población que vive en la extrema pobreza, de 11,3 por ciento en 1990 a 9,5 por ciento en 2004. La situación está prácticamente igual desde 1981, cuando vivía en la extrema pobreza el 10 por ciento de los latinoamericanos.

De acuerdo con la información recabada por los investigadores del Banco Mundial, en América Latina, el decil más rico de la población se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Las conclusiones a las que arribaron los investigadores corroboran algo ya sabido: América Latina es la región que presenta más desigualdad social, no sólo en cuanto a ingresos, sino también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad. También persisten enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades. Esta situación de desigualdad frena el ritmo de la reducción de la pobreza, da lugar a un proceso de exclusión social y mina el proceso de desarrollo en sí.

Frente a estos nuevos problemas, las ciudades, espacio público por excelencia, están llamadas a rehacer el protagonismo de lo público y a trabajar por la igualdad de las personas a partir de la extensión formal y material de los derechos de ciudadanía, enlazando así con las mejores tradiciones republicanas de la democracia.

Así, los fenómenos de pobreza y exclusión social obligan a los gobiernos locales, por imperativo moral y ético, a actuar para hacerles frente. Los gobiernos locales son importantes instrumentos para detener los procesos de exclusión social, para desarrollar políticas de inclusión y dar respuestas a los problemas que obstruyen la ciudadanía. Constituyen un marco decisivo para promover y consolidar procesos de democracia participativa y de control público sobre el Estado. También son generadores de conciencia ciudadana solidaria.

En el curso de su existencia institucional, la UIM ha celebrado 7 Congresos Internacionales de los que han surgido sendas Declaraciones. En cada una de ellas, como conclusión de

los debates, la organización ha fijado su posición sobre temas de interés para el desarrollo del municipalismo en Iberoamérica. En el Congreso celebrado en octubre de 2004 en La Antigua, Guatemala, la UIM impulsó el debate de una Agenda Local para los Objetivos del Milenio. Fruto de los análisis y las deliberaciones que tuvieron lugar en el evento del que participaron más de 600 municipalistas de Iberoamérica fue la Declaración de La Antigua, Guatemala.

La Declaración⁸⁹ sostiene que frente a los fenómenos de exclusión social, los municipios iberoamericanos, espacios públicos por excelencia desde los orígenes de la democracia, están llamados a rehacer el protagonismo de lo público y a trabajar por la igualdad de las personas. Así, los gobiernos locales se han convertido en instituciones claves para detener los procesos de exclusión social, desarrollar políticas de inclusión y dar respuestas a los problemas que obstruyen la ciudadanía.

En la Declaración, la UIM apuesta por la capacidad de los municipios iberoamericanos para paliar los efectos de la exclusión social, reducir la pobreza y erradicar la discriminación y propone una Agenda Local para los Objetivos del Milenio con los siguientes puntos:

- ✦ Fortalecer las capacidades locales para planificar y ejecutar políticas sociales con una efectiva inversión social
- ✦ Descentralizar las políticas sociales y conformar una “Red Local Multisectorial” de lucha contra la exclusión social
- ✦ Reclamar en los niveles supranacionales un urgente, mayor y más eficaz respaldo a los esfuerzos locales.
- ✦ Construir un modelo urbanístico que facilite la integración de los ciudadanos en condiciones de igualdad y erradique la discriminación territorial
- ✦ Considerar la inclusión social como variable en la gestión de los servicios públicos locales
- ✦ Facilitar el acceso democrático a las nuevas tecnologías como remedio a la exclusión digital
- ✦ Priorizar la inversión e intervención articulada en salud y educación como premisas fundamentales para alcanzar el desarrollo de una comunidad

89 El texto completo de la Declaración de La Antigua Guatemala, ¿Exclusión social?: Una Agenda Local para los Objetivos del Milenio puede consultarse en la página web de la UIM, www.uimunicipalistas.org

- Transversalizar el enfoque de género en las agendas políticas de largo plazo como elemento constitutivo de la igualdad social.
- Implementar un observatorio permanente local para la integración de los grupos étnicos y migrantes
- Asegurar el desarrollo saludable de niños, jóvenes, ancianos y discapacitados mediante acciones focalizadas y controladas en el nivel local

La Declaración, que claramente se enmarca en la política española de cooperación internacional, constituye una base firme sobre la cual los gobiernos locales pueden orientar sus esfuerzos para combatir la pobreza y la exclusión social y avanzar hacia un desarrollo equitativo y sostenible.

4. La contribución a la Gobernanza Local a través de las actividades de formación

El núcleo del concepto de gobernanza es que los desafíos de hoy no pueden responderse sólo desde los gobiernos⁹⁰. La clave de la gobernabilidad de nuestro tiempo consiste en construir las capacidades de interacción entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil y ello a lo largo del eje local-global⁹¹.

Por tanto, la tarea primordial de los líderes locales es la generación de condiciones de gobernabilidad, es decir, la construcción de capacidades del sistema social para enfrentar los desafíos del desarrollo. Para alcanzar la gobernabilidad en el escenario local se hace necesario:

- La construcción de una visión colectiva del desarrollo local, en la que se refleja el propósito colectivo por alcanzar y que anima a los agentes locales.
- El reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve.
- El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso. Es el elemento crítico identificado unánimemente en toda la literatura sobre gobernabilidad y busca identificar cuál es el balance “adecuado” y como lograrlo. La importancia de la identificación de los actores, su roles y potencialidades. Supone la

90 Cfr. Stocker, Gerry; “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, UNESCO, *International Social Science Journal*, versión electrónica en español en www.unesco.org/issj/rics155/stockerspa.html

91 “A los príncipes republicanos”. *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, IIG, marzo de 2004.

precisión de la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto subnacionales como nacionales, públicos y privados, la consecución de consensos, la legitimidad y el liderazgo.

- La construcción de capacidades institucionales que garanticen la eficacia de las políticas públicas necesarias en el proceso. Pretende profundizar y discutir sobre instrumentos de eficiencia administrativa, de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras, y de sostenibilidad financiera de las experiencias.
- La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso. En la medida en que se subraya el concepto de gobernabilidad democrática, se busca precisar su alcance y especialmente su condición de herramienta. Se requiere señalar y discutir sobre los riesgos de su práctica, la manera de enfrentarlos, así como sus limitaciones.
- La obtención de resultados que reflejen mejoría en los indicadores de desarrollo humano en la sociedad en la que se realiza la intervención.

No obstante, el gobierno local tiene un rol fundamental, que es el de animación de los procesos de desarrollo local: tiene que liderar estos procesos en la comunidad, plantear su necesidad, convocar a los actores locales a sumarse tras un esfuerzo colectivo y para ello primero debe ponerse en condiciones. Es decir, el municipio que se necesita para liderar un proceso de desarrollo local es un municipio distinto al tradicional. Las habilidades que esta tarea de promover y gestionar el desarrollo le demanda al municipio son distintas que las que han exigido otras necesidades de la sociedad. Dicho de otro modo, el municipio prestador de servicios no alcanza. Se requieren del municipio otras capacidades porque los instrumentos a utilizar son diferentes a los que se usan en otras funciones municipales. La tarea de promoción del desarrollo local demanda a los municipios una reestructuración. Así como las empresas en el marco de la globalización deben alcanzar nuevos niveles de competitividad y productividad reestructurándose; así también los gobiernos locales tienen que dar respuesta a los nuevos desafíos.

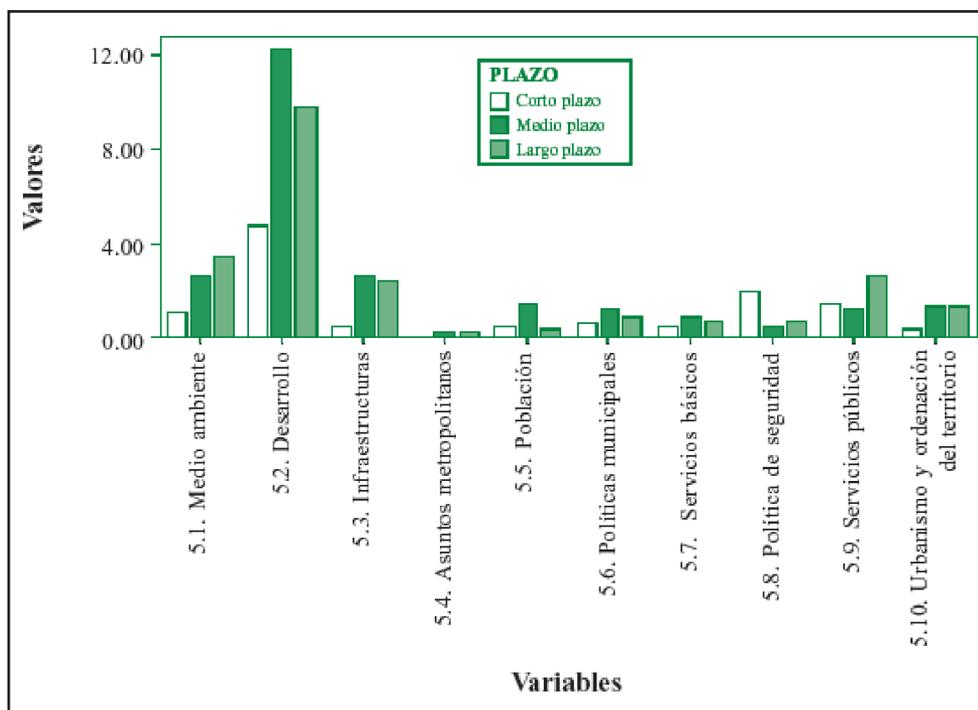
El nuevo desafío del municipio hoy es promover el desarrollo, ayudar a la comunidad a encontrar una salida a los problemas institucionales, económicos, sociales y ambientales, sobre todo en aquellas localidades y regiones más afectadas por la reestructuración y el ajuste. Para hacerlo exitosamente, el primero que tiene que reestructurarse es el propio municipio, incorporando todas las capacidades necesarias para encarar la tarea. Entonces, el primer instrumento de actuación en el plano de la organización para el desarrollo tiene que ser una institución municipal modernizada. La calidad de la organización del aparato del gobierno es un aspecto de la capacidad institucional de gobierno y también contribuye a la gobernabilidad.

En esa línea de preocupaciones y con la finalidad de establecer las necesidades de modernización y capacitación en los gobiernos locales iberoamericanos, en el año 2002, la UIM dio a conocer los resultados de un extenso estudio⁹², que sirvieron de base para la revisión de los contenidos del programa de formación, estableciendo sus puntos fuertes y débiles y las consecuentes necesidades de actualización.

Es importante destacar que los desafíos de primer nivel identificados por el estudio se focalizan en el resultado de la actividad de las municipalidades hacia el exterior, hacia la sociedad. En ese plano, la investigación también constató que existen importantes déficit en cuanto a las acciones que deben llevar a cabo los municipios para conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y tampoco se evalúa su satisfacción con respecto a los servicios que les presta el gobierno local; todos estos aspectos son imprescindibles para que las municipalidades consoliden su legitimidad social.

Las áreas en las que se detectó una mayor necesidad de capacitación son, por este orden: desarrollo local y el fomento del empleo, calidad en la administración y en los servicios públicos, planificación estratégica y políticas urbanas y ambientales.

Desafío. Desarrollo Municipal y Políticas Municipales



92 Unión Iberoamericana de Municipalistas, *Los procesos de modernización y capacitación en los gobiernos locales iberoamericanos*, UIM, Serie Estudios y Comentarios, N° 8, Granada, 2004.

En cuanto a las principales medidas a adoptar relacionadas con la modernización, las prioridades se refieren a los aspectos internos y, en concreto, a fortalecer las instituciones mejorando la capacidad de gestión. Los desafíos identificados en este plano fueron, en este orden de prioridad, la mejora de la gestión, la mejora de las finanzas locales, el cambio en las actitudes y estilos políticos, la mejora en la gestión de los recursos humanos y la implantación de técnicas e instrumentos innovadores de gestión organizacional.

Finalmente, el estudio estableció un tercer nivel de desafíos, constituido por el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad, entendida como el atributo del conjunto de la sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean a estas en cada momento para impulsar su desarrollo en una democracia participativa.

Este desafío conjuga aspectos internos y externos a la propia municipalidad ya que tiene relación directa con la legitimación que debe tener la municipalidad en sus ciudadanos. En realidad, se trata de una categoría con una relación causa efecto con casi todas las demás. En efecto, si una municipalidad presta bien los servicios bajo su responsabilidad, mejora los niveles de desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, y ello tiene como consecuencia necesaria que la institución se fortalece y mejora la gobernabilidad en su territorio.

En síntesis, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad local y partiendo de este importante e inédito estudio, la UIM ha procedido a rediseñar su Plan de Formación⁹³ incorporando todos los contenidos necesarios para responder a las necesidades detectadas en los actores locales.

5. La asistencia técnica como instrumento de cooperación internacional

Como ya se ha señalado, la Agencia de Cooperación Técnica es el órgano que contribuye a que los municipios puedan materializar los postulados que la UIM sustenta. Su misión es brindar servicios de orientación y asistencia técnica a los procesos de modernización y cambio en el ámbito urbano y municipal. También apoya la acción de las asociaciones municipales e instituciones de cooperación nacional e internacional que trabajan en favor del fortalecimiento municipal y el desarrollo local.

Una de las modalidades de esta cooperación son las misiones de asistencia técnica, en general actividades de corta duración, orientadas al estudio, diagnóstico, dictamen y propuesta de medidas a adoptar sobre problemas concretos y puntuales de las entidades locales iberoamericanas. Las contrapartes de estas misiones son municipios, organismos e instituciones nacionales relacionadas con las políticas locales.

93 *El Plan de Cooperación 2006 de la UIM, recientemente aprobado por su Consejo de Dirección podrá consultarse en breve en la página web www.uimunicipalistas.org*

Con relación a las Asociaciones de Municipios, tanto nacionales como regionales, los servicios de asistencia técnica se orientan al fortalecimiento de sus capacidades propositivas en defensa de la autonomía y el fortalecimiento municipal y de sus capacidades de interlocución ante los gobiernos nacionales.

Otro servicio, de especial interés para instituciones de apoyo y cooperación internacional es la identificación, formulación y evaluación de proyectos y programas relacionados con el fortalecimiento municipal y el desarrollo local.

Igualmente, dentro del campo de las políticas y el gobierno local, la Agencia participa como organización consultora en convocatorias y llamados formulados por organismos e instituciones locales, nacionales e internacionales. La participación en estos proyectos puede darse en forma independiente o en asociación con instituciones y empresas dedicadas a la actividad.

A continuación se presentan los trabajos más recientes realizados en el marco de este Programa:

- ✦ Identificación de un Proyecto de Fortalecimiento Municipal para la República de Mozambique en el marco de la Política de Descentralización, por cuenta y orden de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Subdirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental.
- ✦ Consultoría para la elaboración de un Proyecto de Ley para separar la fecha de elecciones municipales y de otros cargos públicos por cuenta y orden del Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEMHON) para la Asociación de Municipio de Honduras (AMHON).
- ✦ Consultoría para la elaboración e implementación de un sistema de recaudación mancomunada por cuenta y orden del Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEMHON) para la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).
- ✦ Consultoría para la elaboración de un Proyecto de Ley de Finanzas Municipales por cuenta y orden del Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEMHON) para la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).
- ✦ Consultoría para fortalecer la capacidad de incidencia política de la AMHON en el marco del Pacto Local por cuenta y orden del Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEMHON) para la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

- Consultoría para la elaboración de un Proyecto de Ley sobre Carrera Pública Local por cuenta y orden del Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (PRODEMHON) para la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).
- Consultoría para el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña en el marco del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo “Diseño de Cursos de Capacitación en Desarrollo Local” basado en el Diseño preliminar de cursos de capacitación en Desarrollo Económico Local (DEL).
- Consultoría para la Subdirección de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), consistente en la Evaluación del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHON).
- Participación en el equipo de Asistencia Técnica Internacional (ATI), del Programa de Fortalecimiento Municipal y Descentralización de la Unión Europea en Guatemala (2004-2007), en asociación con TRANSTEC S.A., la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).

Como puede concluirse con facilidad de los temas que han sido objeto de acciones de asistencia técnica, también en este campo las actividades de la UIM constituyen una clara contribución al desarrollo de la gobernanza local.

6. Conclusiones

Dado que la UIM es una institución no gubernamental que colabora y ejecuta proyectos de la cooperación española, centralizada y descentralizada, se da un lógico alineamiento de sus objetivos con la política de cooperación internacional al desarrollo de España.

Así, las acciones de la UIM, orientadas por el objetivo central de la política de cooperación internacional que es la lucha contra la pobreza, apuntan a fortalecer al gobierno local, instancia clave de articulación y promoción de la gobernanza local.

Por ello y dado el despliegue territorial de sus actividades, la acción de cooperación de la UIM, tanto en el plano de las orientaciones doctrinarias para el gobierno y el desarrollo local, como en el de la formación, la investigación y la asistencia técnica, constituyen un claro aporte a favor de la gobernanza local en Latinoamérica.

Capítulo VII. La gobernanza en las grandes metrópolis



Atribuciones y materias de interés metropolitanas

D. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad

1. Introducción

¿Qué es lo específicamente metropolitano? ¿Cómo distinguirlo de las atribuciones y servicios estatales y municipales?. El tema es estratégico ya que de esta definición dependen en buena medida las posibilidades reales de alcanzar acciones coordinadas y concertadas entre los tres ámbitos de gobierno.

Existen dos caminos para iniciar un proceso político-técnico que permita dilucidar qué le toca a quién dentro de una metrópoli:

- La primera corresponde a una revisión de las atribuciones de las entidades federativas que afectan directamente el gobierno y administración de una metrópoli, para determinar la conveniencia de mantenerlas o trasladarlas al ámbito metropolitano. Igualmente, determinar cuáles atribuciones de los municipios establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debieran ser metropolitanas y a partir de esta definición, valorar, por una parte la eficiencia institucional de los gobiernos locales para ejercerlas y, por la otra, valorar su eficiencia social, económica, política, espacial y ambiental en el cada una de las metrópolis del país, para reasignar, en su caso, aquellas que debieran corresponder a un ámbito intermunicipal –más de dos municipios en una metrópoli- y/o metropolitano –todos los municipios de la metrópoli.
- La segunda, partiría de la realidad metropolitana de México y establecería las funciones, atribuciones y materias que debieran corresponder al ámbito metropolitano.

En ambas perspectivas se parte de un reconocimiento tácito:

- El gobierno y administración metropolitana requiere de una Visión Nacional que establezca las “reglas del juego” y las condiciones de coordinación interestatal, siendo ambas responsabilidad del gobierno federal.
- En segundo lugar, es necesario un mecanismo que facilite y oriente la coordinación intermunicipal, el cual es facultad de los gobiernos estatales. Es decir, existen materias y acciones –de planeación y oferta de servicios para el desarrollo y funcionamiento

cotidiano- que corresponden al ámbito local o municipal, por lo que su prestación coordinada con otros municipios debe ser promovida y legislada para que opere en la realidad y no quede sujeta a la voluntad de los gobernantes en turno.

Sin embargo, el gobierno y administración de las metrópolis como unidades socio-espaciales con vida propia, reconocimiento comunitario y problemática específica, rebasa la acción individual de los tres ámbitos de gobierno y obliga a garantizar la coordinación interestatal e intermunicipal con leyes y estructuras de gobierno que la obliguen y que se diseñen a partir de la totalidad metropolitana y no de la apreciación e interpretación de las partes que la conforman (estados y municipios).

Las atribuciones de los gobiernos municipales, establecidas en el artículo 115 de la Constitución nacional se enfocan principalmente a la planificación del desarrollo local, la prestación de servicios públicos para el funcionamiento de las ciudades y, conjuntamente con el artículo 122 de la propia constitución, ofrecen un margen razonable para que puedan establecerse formalmente las instancias gubernamentales para coordinar la acción de gobierno en el ámbito metropolitano. Señalan inclusive la obligación de estas instancias de regular, conjunta y coordinadamente, el desarrollo de las conurbaciones, estableciendo también la posibilidad de crear comisiones metropolitanas de atención sectorial.

En la definición de las materias de interés o atribución metropolitana, más importante que la materia misma, es, por una parte, la necesidad de garantizar la coordinación en su aplicación por parte de los entes que la tienen bajo su responsabilidad, independientemente que sean federales, estatales y/o municipales y, por la otra, la conveniencia de ejercer las atribuciones desde entes públicos con cobertura en todo el territorio metropolitano y no solo en estados o municipios.

La legislación nacional hace referencia solamente a la coordinación entre autoridades de los ámbitos de gobierno establecidos; la deja a la libre decisión de cada esfera de gobierno y no asume al ámbito metropolitano como un territorio intermedio al municipal y estatal al que debieran definirse materias específicas sujetas a atribuciones y obligaciones.

Como consecuencia, no existen referentes sobre materias que deban ser etiquetadas como metropolitanas desde la legislación y la planeación nacional, en el sentido, que debieran tener un enfoque y cobertura metropolitana y por lo tanto requieren ser atendidas de manera exclusiva por entes creados para actuar en toda la metrópoli. Desde otra perspectiva, tampoco existen estudios suficientes sobre las materias que debieran ser atendidas o ejercidas por las autoridades –federales, estatales y/o municipales- de manera coordinada dentro de una metrópoli.

La realidad entonces, es que es necesario iniciar la discusión a partir de las múltiples evidencias que existen sobre el ejercicio de materias y atribuciones, que siendo estatales o

municipales, se han iniciado procesos de actuación coordinada, como es el caso de las que atienden las comisiones, consejos y otras instancias metropolitanas en diversas metrópolis de México.

Estas experiencias, como se argumenta reiteradamente en este texto, han sido rebasadas por la realidad de las propias metrópolis; su aplicación ha estado fundada en actitudes “voluntaristas” derivadas de la laxitud de la legislación y el mínimo interés gubernamental por el fenómeno metropolitano. Por estas razones, las materias que has sido sujetas a coordinación metropolitana requieren ser revisadas de manera exhaustiva, para confirmar o no su carácter metropolitano y sobre todo para detallar qué de cada una, debe ser atribución metropolitana y que no.

Con base en esta conceptualización y asumida la conveniencia de una coordinación obligatoria entre los tres ámbitos de gobierno responsables de cada metrópoli y la creación de estructuras para operar y administrar sus materias y servicios, la pregunta es ¿qué materias y qué servicios?.

El listado siguiente, se considera de interés y atribución metropolitana y es apenas preliminar, ya que otras materias o parte de ellas, pudieran ser también de atribución metropolitana; y es solo un esbozo y primera aproximación al análisis que se requiere para elevar a rango legal su ejercicio coordinado entre esferas de gobierno o decidida su responsabilidad directa para ser ejercida por entes metropolitanos.

2. Las atribuciones de interés metropolitano

Los temas, fenómenos y sectores que se consideran de interés metropolitano por encima de las entidades y municipios, son aquellos que tienen las siguientes características:

- Por su estructura unitaria requieren de decisiones, manejo u operación integrada a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por los gobiernos (federal, estatal o municipal).
- Su localización y/o magnitud, es de escala metropolitana/regional o afecta al todo metropolitano, por lo que las decisiones y operación en torno a estas materias debe ser metropolitana.
- Su operación y/o manejo en una metrópoli, requiere de acciones de continuidad, complementariedad y o coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados –hacia delante, hacia atrás o simultáneamente-.

- Su operación y/o manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad.
- Su manejo a escala metropolitana es más eficiente y eficaz de acuerdo a los estándares reconocidos.

2.1 Ordenación económica del territorio

Uno de los factores típicamente territoriales, es decir, que dependen fuertemente de su arreglo en el territorio es la actividad económica. Las economías y externalidades de las actividades productivas están muy asociadas a su localización. Por ello, ordenar el territorio para preservar y desarrollar la producción en las metrópolis y sus regiones es condición central de la competitividad de cada sector y de la metrópoli como un todo.

Igualmente, promover, incentivar y coordinar los esfuerzos productivos –inversiones y generación de empleo- es una actividad que requiere de acuerdos entre quienes administran territorios a fin de definir áreas de mercado y sus relaciones con el resto de las funciones urbanas.

Desde una perspectiva eminentemente territorial, cualquier analista de este fenómeno, reconoce que hace falta un diálogo permanente entre los responsables gubernamentales de aplicar las políticas urbanas y quienes aplican las políticas para regiones y sectores productivos, que permita alcanzar acuerdos integrados. Las evidencias de falta de información, lenguaje común y conocimiento de los programas que impactan directamente el territorio en los tres niveles de gobierno y en la sociedad son claras. Este fenómeno es más evidente en las metrópolis.

Es necesario desarrollar los conceptos de ordenamiento territorial generales para todas las meso-regiones y los propios para las regiones metropolitanas, evaluar los impactos que tendrá en la legislación nacional y estatal y proponer las estrategias, proyectos e instrumentos –jurídicos, administrativos, de organización institucional, de planeación- que permitirán su ejecución.

El ordenamiento del territorio es una función inherente al Estado que consiste en organizar el crecimiento económico como alternativa al comportamiento del mercado en general y del laboral en particular que exige el traslado de la población a las áreas que concentran la creación de empleo que son las ciudades y en mayor medida las metrópolis.

Si bien al inicio de la década de 1980, perdió legitimidad el ordenamiento territorial ante las políticas llamadas neoliberales, hoy toma fuerza nuevamente en las naciones que lo utilizaron después de la segunda guerra mundial como paradigma del desarrollo opuesto al *laissez faire*.

Un buen ejemplo es Francia⁹⁴ con su Ley de Orientación para el Reordenamiento Duradero del Territorio. Este concepto de “durabilidad”, traducido por la ONU como sustentabilidad, se orienta a ofrecer una alternativa de desarrollo, sin comprometer los recursos naturales y el ambiente. Esto implica que cada “pedazo de territorio” (región, entidad federativa, metrópoli), deberá ser acondicionado o ajustado –desde la política y la planeación- para que atienda los grandes propósitos de igualdad y sustentabilidad y responda a una gran incógnita:

¿Debiera permitirse que el mercado distribuya a la población (y al empleo) de acuerdo a fuerzas que actúan bajo lógicas de inversión o por el contrario, a través del ordenamiento territorial deberán crearse las condiciones de distribución de la inversión, el empleo y la población para buscar equilibrio: social, espacial y ambiental?. En pocas palabras: ¿un buen reordenamiento territorial es condición para crear los empleos que requiere cada región y metrópoli?⁹⁵.

La respuesta debiera ser que sí, simplemente porque la redistribución de oportunidades y empleo –a través de la política de inversión pública y fiscal cuando menos- entre los ciudadanos de las diversas regiones y especialmente entre las metrópolis es una razón absolutamente legítima.

El desplazamiento de personas en busca de oportunidades de empleo fuera de sus ciudades y regiones (las menos dinámicas) tiende a perder el “capital social”, es decir, todo aquello que le genera ventajas para su desarrollo “por ser de un sitio y vivir en el” (relaciones personales, herencias, solidaridades, reconocimiento social, etc.). Estos costos abonan a la conveniencia de recuperar el desarrollo local o endógeno⁹⁶.

De acuerdo con Lipietz (ibid, 14), donde se ha permitido un desarrollo endógeno el resultado ha sido más competitivo que el neo-fordista (basado en la deslocalización de mano de obra como las maquilas de la frontera norte mexicana). Un desarrollo local basado en la calificación, reciprocidad y movilización de su sociedad, permite crear más empleos y mayor riqueza para la población local.

De ahí que las nuevas tendencias son a buscar un desarrollo regional y metropolitano en lugar del desplazamiento –migración- de mano de obra, dando preferencia a la capitalización de los lazos sociales locales por medio de la capacitación, la contratación local y el fortalecimiento de las capacidades económicas de la propia región, incentivando

94 Ver. Lipietz, 2003: *Reordenamiento del territorio y desarrollo endógeno*, Revista *Territorio y Economía*, número 1/primavera 2003, SIREM, Méx. DF. Pp. 8-20.

95 Lipietz Alain, 2003: *Reordenamiento del territorio y desarrollo endógeno*, *Territorio y Economía*, número 1, primavera 2003, Méx. DF p. 9

96 Putman, R. D., 1999: *Le déclin du capital social aux Etats-Unis*, *Lien Social et Politique-RIAC*, número 41, primavera 1999.

su desarrollo, en lugar de buscar las zonas de bajo salario, alta flexibilidad laboral y escasa calificación.

Ejemplo de esfuerzos de desarrollo regional han sido los distritos industriales; sin embargo, “en la década de los noventa se hizo evidente que el modelo de los distritos industriales no se había generalizado, aún a pesar de los buenos ejemplos...tanto del Valle del Silicón, como de maquinaria pesada en Emilia Romana o incluso el distrito de la confección de Guamarra en Lima... El modelo de la gran empresa multinacional...seguirá vigente e incluso seguirá siendo dominante” (ibid, 13).

El riesgo entonces es la tendencia a fomentar la flexibilidad, con la cual la migración hacia las ciudades y regiones de crecimiento acumulativo será mayor -cómo la frontera norte-, empujando a mayores movimientos migratorios y perdiéndose la oportunidad de fomentar el crecimiento de cada región y metrópoli por la vía de la capacitación -alta especialización- que tiene como base mayores inversiones regionales en educación, con lo que tiende a reducirse la competencia entre metrópolis por la flexibilización, que finalmente, no es otra cosa que la reducción de salarios, lo que provoca el estancamiento de la demanda colectiva.

¿Qué tipo de reordenamiento territorial regional-metropolitano se requiere bajo la premisa del desarrollo endógeno?

Es necesario recuperar el modelo de base económica de exportación que desarrolló North desde la primera mitad de los años 1950 en el que aparecen dos subconjuntos: La base económica de exportación, en la que los empleos se orientan a generar recursos que irán fuera de la región (su pago proviene de fuera de la región). La base económica interna, en la que las actividades económicas sirven a la propia región (su pago proviene de recursos internos). La primera permite financiar las importaciones y permite crear una demanda local con sus consecuencias de mayor empleo e ingreso (efecto de redistribución keynesiano). Los factores que determinarán el nivel de riqueza y su distribución local son:

- La calidad de la base exportadora. La esencia del modelo es lograr relaciones de asociación entre las fuerzas vivas: el capital y el trabajo en busca de construir un mercado social. Su evolución se da a lo largo de dos o tres generaciones consolidando un proyecto asociativo territorial entre las jurisdicciones que componen las metrópolis y las regiones y socio-económico entre sindicatos, organizaciones empresariales y sistema de educación e investigación científica. El papel del Estado, desde la perspectiva regional-metropolitana es facilitar estas asociaciones en lugar de fomentar el desplazamiento de la población en busca de empleo a otras regiones.

- ✦ La propensión de la población y empresas locales a surtirse localmente prefiriendo al proveedor local, lo que depende de la capacidad de la oferta y de la demanda y la de construir una cultura de consumo regional-metropolitana a partir de estructuras industriales, comerciales y de servicios de alta calidad y competitividad⁹⁷.
- ✦ El desarrollo de los servicios de la región metropolitana para la propia comunidad, que depende del desarrollo de la economía social y solidaria, el asociacionismo entre pequeñas empresas locales, el apoyo de la administración estatal y municipal y el sector social (hoy por ti, mañana por mi). Una evidencia del éxito de esta política es que como asevera Lipietz (op cit, 17), las regiones ricas de la tercera Italia...tienen la red más densa de “cooperativas sociales” pertenecientes al tercer sector.

El Estado mexicano requiere estructurar un sistema de metrópolis de equilibrio y de ciudades pequeñas y medianas para enfrentar la amenaza de los grandes desequilibrios entre las regiones, a partir de dinámicas económicas endógenas.

A través de la inversión y el gasto federal y la política fiscal redistributiva a nivel social y regional se requiere buscar la mayor generación de empleo local (en los sectores primario, secundario y terciario) incluyendo el llamado sector cuaternario –empleo consagrado al cuidado del cuerpo y el espíritu de otros: salud, educación, cultura- que prospera en las grandes aglomeraciones urbanas.

Las reglas del juego y la regulación para que estas políticas ocurran, provendrá mayormente del nivel federal (legislación social, fiscal, territorial); igualmente, se deben promover infraestructuras detonadoras como aeropuertos internacionales o grandes universidades que solo es posible decidir a nivel metropolitano.

La clave es buscar, a partir de un debate nacional, que la población y las actividades económicas –los empleos- NO se localicen en donde la dinámica espontánea los atrae, sino en las metrópolis y ciudades donde las condiciones de desarrollo, equilibrio, sustentabilidad, eficiencia de la infraestructura lo requieran. Esto implica plantear una visión de desarrollo regional-metropolitano y ordenación del territorio con base en las fortalezas locales.

Corresponde al ámbito metropolitano desarrollar las estrategias de ordenación y fomento económico del territorio para el conjunto de jurisdicciones que la conforman, de acuerdo con las “vocaciones” de cada una para impulsar la base económica del conjunto.

Es un acuerdo estratégico entre el sector social, público y privado, coordinado por el gobierno metropolitano para la promoción y fomento de la actividad industrial, comercial

97 *Corresponde al denominado Coeficiente Keynesiano multiplicador del ingreso en la región distribuido localmente por la base exportadora.*

y de servicios que promueva la productividad, las exportaciones, la modernización tecnológica, la ampliación de la base empresarial y la capacitación de la fuerza laboral. Las experiencias de promoción económica realizadas por cada gobierno –estatal y municipal- especialmente en regiones altamente urbanizadas y metropolitanas, sin una estrategia de ordenamiento territorial, han llevado a baja eficiencia, pérdida de empleo y competencia en la que tienden a ganar los grandes consorcios y tienden a perder los territorios.

2.2 Desarrollo urbano-metropolitano

Existe un sistema de planeación regulado a nivel federal en el artículo 26 constitucional y particularmente, desde la perspectiva territorial, en el artículo 115 de la constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos. Cada entidad federativa cuenta con legislación sobre planeación y sobre desarrollo urbano que teóricamente debiera conducir a una estrategia compartida para ordenar y desarrollar las ciudades y metrópolis.

La realidad es que la planeación urbana no solo adolece de diversas debilidades en su estructura, normatividad y aplicación, sino que ni siquiera está coordinada con las otras esferas de planeación: la del desarrollo y la ambiental, con lo cual, las dependencias de los tres ámbitos de gobierno responsables de cada uno de estos sistemas, los operan de manera desarticulada al interior de las entidades federativas y los municipios y entre los sectores que conforman las estructuras de gobierno.

Si en los tres ámbitos de gobierno no existe coordinación de estos sistemas de planeación, es claro que la situación se agudiza en los territorios metropolitanos y sus regiones, en los que no existe siquiera una base jurídica e institucional para ejercer planes programas y/o proyectos que los contemplen como totalidades.

Si planificar una metrópoli implica acuerdos socio-políticos entre los actores sociales y el gobierno, que permitan atender los fenómenos y problemas de la conurbación, desde una perspectiva de unidad socio-espacial que garantice que cada elemento se vincula con el resto y cada decisión de política pública –y privada- responde a un “proyecto de metrópoli acordado para el largo plazo”, la clave es crear las condiciones que obliguen a las entidades y municipios a construir dicho proyecto.

El plan o programa de desarrollo integral de la metrópoli (y su región), es entonces una función y atribución metropolitana, en la que participan las partes aportando su visión de desarrollo que es articulada desde la metrópoli en una sola visión compartida y coordinada.

Los planes de desarrollo de las entidades y los municipios debieran ajustarse a los ya acordados para la metrópoli y su región; el camino inverso resulta prácticamente imposible

de ejecutar, ya que los planes de cada entidad y cada municipio elaborados por y para la demarcación correspondiente, difícilmente conformarán una totalidad cuando se agreguen para conformar el proyecto metropolitano.

Así, el desarrollo urbano-metropolitano, debe contar con una estrategia de planificación fundamentada en las leyes generales y particulares de cada ámbito de gobierno, para definir de manera integrada el esquema espacial y temporal para el aprovechamiento y control del suelo urbano, los recursos naturales, el ambiente y las infraestructuras, a partir de orientaciones claras de política económica, social e institucional, para la ejecución de acciones programáticas para el acondicionamiento material y elevación de la calidad de vida de la población que está asentada en el territorio metropolitano.

Con base en estos acuerdos y estrategias, cada demarcación debe estructurar sus propios planes y programas, lo que hace más factible contar con una estructura de planeación del desarrollo urbano-metropolitano armónica y coordinada.

2.3 Vialidad y Transporte

Uno de las materias reconocidas como claramente metropolitana es, por una parte, la estructura vial –carreteras urbanas, calles, ferrocarriles urbanos- y, por la otra, los transportes públicos –automotor, eléctrico, híbrido- por una razón principal: son estructuradores del espacio metropolitano.

La estructura vial depende de las funciones urbanas en cuanto a su intensidad y flujos, al grado de convertirse positivamente en facilitadora del crecimiento y la eficiencia urbana o negativamente en su obstáculo. La definición de vías es la más importante en el ordenamiento y crecimiento de las ciudades. No puede ser definida “conforme las presiones de crecimiento lo exijan”, sino planificada con visiones de largo plazo. Igualmente, no es posible aceptar que cada jurisdicción de una metrópoli, defina sus vialidades sin considerar las conexiones y continuidad con las existentes y proyectadas por las otras demarcaciones.

La elaboración del plan o programa integral metropolitano de vialidad es una responsabilidad que claramente debe corresponder a un órgano metropolitano que considere y tome en cuenta las necesidades de las partes, pero que centralice la definición y diseño de los trazos, los corredores y determine la prioridad de los cruceros y en general de las obras, de manera que respondan a las necesidades establecidas en el plan metropolitano de desarrollo urbano.

Solo así es posible integrar un sistema articulado de vialidades que atiendan las necesidades de las áreas de origen y destino dentro de la metrópoli y que comunique adecuadamente las distintas áreas y funciones, especialmente donde confluyen masas de pobladores o las que concentran funciones de servicio público (terminales, aeropuertos, centros de abasto, estadios, universidades, hospitales, etcétera).

Cada metrópoli requiere definir qué jerarquía vial debe corresponder a decisiones metropolitanas y cuáles a los gobiernos locales, aunque es claro que los ejes viales, carreteras urbanas –libramientos, viaductos, periféricos, vías primarias y secundarias- corresponden al nivel metropolitano y las calles locales a la autoridad municipal.

Los transportes públicos tienen una jerarquía metropolitana similar a las infraestructuras por donde circulan. Donde ingresa transporte público, se impulsa la ocupación del suelo con usos urbanos. Coordinar, orientar y controlar los sistemas de transporte, permite tener más certeza en el sentido que la metrópoli crecerá con más orden y que los flujos serán más eficientes.

El diseño de rutas y modos de transporte –microbús, autobús, metrobús, metro, tren ligero, trolebús- es una materia metropolitana, en la que deben concurrir las jurisdicciones que la integran, reconociendo que las rutas estructuradoras y de trayecto que ligan las grandes áreas de la metrópoli no pueden ser definidas ni operadas por organizaciones locales o estatales. Lo mismo ocurre con los puntos de transferencia y terminales de todo tipo de transportes, desde autobuses hasta aeropuertos, cuya localización y magnitud debe ser una decisión metropolitana.

Existen sistemas de transporte que atienden rutas locales y de trayecto corto, al interior de áreas de la metrópoli, que pueden ser sujetos de control local, siempre y cuando sean resultado de una planeación general metropolitana de transportes de personas.

Existen equipamientos de transportes de bienes que requieren de una planeación y control metropolitano como las estaciones, centros de transferencia, encierros e inclusive operaciones como la definición de rutas de proveeduría, horarios de carga y descarga.

Las metrópolis tienden a ser generalmente centros de distribución y lugares de origen y destino de actividades y personas; son centros de empleo y de difusión del conocimiento y el avance social, económico y cultural. Impactan regiones por la influencia que tienen sobre estas al ser centros de recepción de productos y servicios y proveedores de toda naturaleza.

Las vialidades y los transportes, provocan efectos estructuradores entre los territorios, al grado de promover la creación de empleo e inversión en algunos en detrimento de otros; la planeación, promoción y decisión sobre estrategias y obras de comunicaciones y transportes, debe ser entonces conducida por entes que tengan la visión del todo regional-metropolitano y su actuación debe adecuarse a estrategias y políticas mesoregionales y nacionales.

2.4 Ecología y Medio Ambiente

Así como se reconoce a la metrópoli como unidad socio-espacial, es también una unidad socio-ambiental. La cuenca atmosférica o hidrológica donde se ubica una zona metropolitana, no pierde su carácter geográfico-ambiental, aunque si corre mucho más riesgo de transformación y deterioro por los usos urbanos.

Planificar integralmente la metrópoli a partir de su localización regional en un espacio geográfico-ambiental es fundamental, para intentar mantener los equilibrios y reducir los riesgos de la huella ecológica provocada por las acciones humanas.

La revisión de los documentos de planeación de las metrópolis mexicanas deja claro que ninguna es sustentable y que todas enfrentan serios problemas ambientales, especialmente relacionados con el manejo del agua, el deterioro de la flora (bosque) y el control de los residuos sólidos. Igualmente, carecen de acuerdos entre las jurisdicciones donde se localizan para atender de manera integral estos problemas.

Por ello, la mayor parte de ellas, rebasa la capacidad de carga de los ecosistemas donde se localizan, provocando la desaparición de especies, la contaminación de los recursos naturales –agua, suelo y aire- y la ruptura del equilibrio ambiental, por lo que el tema ambiental y su atención es estratégico para la naturaleza y para la sociedad.

Los fenómenos ambientales y los relacionados a la explotación de los recursos naturales en las regiones predominantemente urbanizadas, solo pueden ser manejados bajo principios sistémicos que reconozcan el carácter geográfico-ambiental de la región metropolitana, para acceder a un entendimiento de las cadenas y relaciones que existen entre las condiciones naturales –clima, flora, fauna, geomorfología, hidrología- y las estrategias sociales para aprovecharlas de manera sustentable.

Por ello, la definición de medidas de mitigamiento sobre el deterioro ambiental, el desarrollo de estrategias para la restauración y protección ambiental y el logro de acuerdos sociales y públicos para la preservación del medio ambiente, a partir de la regulación y el control de los factores que provocan la contaminación, solo puede hacerse desde perspectivas regional-metropolitanas y no por demarcaciones estatales o municipales.

En este sentido, destaca que las políticas de usos del suelo, especialmente los orientados a la preservación del ambiente y los recursos naturales, deben definirse a partir de las necesidades que la propia metrópoli –y su región- presenta como unidad.

Esto tiene consecuencias directas en las demarcaciones municipales que integran la metrópolis, porque mientras algún municipio puede ser sujeto de acciones de promoción de ciertos usos, otros por el contrario, por sus características ambientales requieren

controlarlos, lo que crea diferencias entre las autoridades locales, especialmente cuando no existen, por un lado, los acuerdos que definen qué uso en dónde y, por el otro, las políticas compensatorias para las jurisdicciones que pudieran “perder” frente a las que ganan.

2.5 Agua Potable y Saneamiento

Planificar, diseñar, establecer, operar y administrar un sistema integral de manejo hidráulico, que incluya programas de abastecimiento de agua potable, saneamiento de aguas servidas y tratamiento y reuso del agua pluvial y residual, es una materia metropolitana con referentes regionales hacia las cuencas hidrológicas que abastecen al conglomerado urbano.

Al igual que los transportes, la escala y área de atención son fundamentales para definir la demarcación responsable de las políticas hidráulicas y, al igual que la atención al ambiente, la política hidráulica depende de las condiciones que presente la región geográfica y ambiental donde se localiza la metrópoli.

Constituir organismos y/o empresas metropolitanas para la distribución del agua potable, para la conducción de las aguas residuales y para el tratamiento y reuso del agua, tiene la ventaja de una operación homogénea que facilita la operación, el mantenimiento, la definición de tarifas y el cobro de los servicios, cuestión no resuelta por la gran diversidad de estrategias y políticas que tiene cada gobierno estatal y municipal en México. Esto no implica quitar a los municipios –y estados- esta facultad, sino organizarlos en una unidad metropolitana de la que todos se pueden beneficiar.

Por otro lado, los sistemas de distribución local de agua y saneamiento, así como su operación y mantenimiento dentro de una metrópoli, pueden seguir siendo materia municipal, siempre y cuando:

- El ayuntamiento reconozca que atiende el último eslabón de una cadena de distribución que se asienta en una política metropolitana y es coordinada desde este nivel.
- Los ayuntamientos reciban el líquido del organismo estatal de agua que a su vez lo recibe de la Comisión Nacional del Agua, lo que implica que las políticas de tarifas, especificaciones técnicas, mantenimiento, deben ser determinadas a nivel metropolitano y ejecutadas a nivel local.
- Los servicios sean de calidad y cuenten con cobertura suficiente y políticas de administración similares entre los ayuntamientos de la metrópoli.

La acción coordinada entre los tres ámbitos de gobierno fundada en acuerdos que son obligatorios por ley y que implican consecuencias claras y rigurosas por incumplimiento,

es el camino para atender las necesidades hidráulicas de las metrópolis, en una época en que este recurso es reconocido claramente como NO RENOVABLE.

2.6 Residuos sólidos

Especialmente delicado para la salud de la población y del ambiente, es el manejo y administración de los residuos sólidos que genera una metrópoli. Si bien la recolección local –domiciliaria- puede ser materia municipal, no lo es la concentración, transferencia, disposición y tratamiento de todo tipo de residuos, sean domiciliarios, industriales o peligrosos, porque requieren, por una parte, de escalas y políticas de manejo y, por otra, de localizaciones y tecnologías, que deben decidirse de manera centralizada en un órgano responsable para toda la metrópoli.

Puede existir entonces un convenio intermunicipal para la conformación de un sistema integral de limpia –operado por una organización o empresa metropolitana-, responsable en primer lugar, de la recolección de las basuras y la limpieza de los espacios públicos –vialidades, parques, plazas- y, en segundo lugar, de la operación, manejo y disposición final de los residuos en cuanto el confinamiento y procesamiento. Puede hacerse mediante la suma de recursos humanos y materiales de los ayuntamientos y el establecimiento de normas técnicas y administrativas.

Un tema central relativo a la operación metropolitana de un sistema integrado de manejo de basuras, son las políticas compensatorias que deben establecerse para las demarcaciones que aportan más a la solución del problema que el resto.

Es el caso de la decisión de localización de los sitios para la disposición final de los residuos que recae en un municipio; el problema es que las soluciones modernas, por su magnitud, inversión, escala y tecnología, no están al alcance de la mayor parte de los municipios de una metrópoli, por lo que se requiere de coordinación y cooperación para hacerlos factibles y del desarrollo de proyectos transparentes y con tecnologías “limpias”, para hacerlos aceptables por la comunidad, reduciendo la reticencia social cuando tienen que localizarse en alguno de los municipios de la metrópoli.

Desde la escala metropolitana es posible establecer normas básicas para la recolección y tratamiento de los desechos sólidos urbanos, igualmente, es más eficiente establecer las medidas y procedimientos administrativos de sanciones para disminuir la contaminación generada por fuentes emisoras y para reducir los índices de generación de desechos sólidos industriales.

2.7 Seguridad pública

Las relaciones sociales definen la problemática de la seguridad pública. Estas relaciones tienen tres categorías:

- Estructurales, que corresponden a pautas permanentes de relación entre individuos, como es el caso del trabajo o la educación; en esta categoría predomina la relación productiva.
- Eventuales, que corresponden a todo tipo de contactos y relaciones superficiales como pueden ser en el comercio, en los viajes intra-urbanos; en esta categoría predominan las relaciones territoriales.
- Personales, que se refieren a las relaciones que tienden a formar redes, como es el caso de las familias, los clubes; en esta categoría predominan las relaciones personales.

El conjunto de relaciones conforman el todo social; la forma como interactúan estas categorías impacta la estructura territorial urbana y la propia estructura social. Un ejemplo de esto, es la expansión desordenada de las aglomeraciones urbanas en las que las categorías estructural y personal, se ven impactadas por la territorial, cuando las distancias y el tiempo, especialmente de traslado, se multiplican poniendo en riesgo las relaciones estructurales y personales.

Uno de sus impactos más importantes, es el cambio en la percepción de los ciudadanos sobre su seguridad en cada una de estas categorías. Conforme se transforma la sociedad y la ciudad pierde la escala social (la pequeña escala), los individuos reducen su interacción frecuente con otras personas y se incrementa la relación eventual con otros.

El resultado es un menor conocimiento “del otro”, una relación personal disminuida y por ello, mayor “heterogeneidad afectiva”; es decir, desinterés por los demás, lo que reduce la seguridad y amplía el espacio para el delito.

La seguridad pública en la metrópoli tiene diversos componentes asociados a la localización y movilidad de los ciudadanos:

- Por una parte, la seguridad de las personas y sus posesiones en su entorno inmediato, es una función claramente local –municipal- en la medida que la cercanía ciudadana hacia los responsables de su seguridad incrementa la confianza y permite mayor eficiencia en los servicios.

- ✦ Por otra parte, la seguridad en los trayectos de personas y flujos de bienes y servicios, así como los espacios públicos, requieren igualmente de la movilidad de los cuerpos de seguridad, sin que las fronteras político-administrativas los inhiban.
- ✦ Finalmente, los fenómenos derivados de la globalización del delito –crimen organizado- se caracterizan por no tener fronteras de ningún tipo, exigiendo de acciones de investigación y persecución que ocurren en todo el territorio metropolitano (y más allá).

Por ello, la consecuencia del comportamiento del delito y la necesidad de seguridad de la población y las organizaciones, se asocia a la movilidad y al desarrollo de recursos tecnológicos que rompen con barreras político-administrativas.

La creación de cuerpos de seguridad metropolitanos o de coordinación obligatoria y rigurosa de los cuerpos locales (estatales y municipales) es una necesidad que debe ser valorada en cada metrópoli.

Se requiere un acuerdo público y social para la integración de Sistemas de Seguridad Pública Metropolitana mediante la coordinación de operaciones, transmisiones, comunicaciones, recursos y dispositivos, entre cuerpos policiales, capacitación de elementos, mandos medios y superiores y de la instalación de una red ciudadana de vigilancia y alerta.

La legislación penal del fuero federal y estatal, es una barrera para la efectiva aplicación de estrategias metropolitanas de seguridad, porque no define los fueros a partir de la realidad de los fenómenos de inseguridad en el espacio, sino por tipología y gravedad. La revisión de esta legislación y su adaptación a la realidad socio-espacial de los grandes conglomerados metropolitanos es fundamental para el combate al crimen y la inseguridad.

La procuración de justicia por su parte, no pareciera requerir de cambios relevantes en cuanto a su operación a partir de la realidad metropolitana, más allá de la que significara una reestructuración de los delitos por fuero y la garantía de estrategias, códigos y recursos homogéneos para ser aplicados en cada una de las partes del todo metropolitano.

Aparentemente tampoco es necesario un cambio en la organización y administración de los sistemas de reclusión y rehabilitación social, más allá de la homogenización requerida para la procuración de justicia, ya que operan de acuerdo con la “demanda” territorial.

En consecuencia, más que considerar a la seguridad pública y la procuración de justicia como materias exclusivamente metropolitana, se requiere de acuerdos que hagan obligatoria la coordinación entre las dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno y definir mandos unificados que permitan actuar a las organizaciones con libertad y reglas claras y transparentes en el territorio metropolitano.

Más específicamente, es necesario valorar la conveniencia de crear sistemas metropolitanos de seguridad pública, conformados por subsistemas de prevención, disuasión, vialidad, justicia cívica y de sanciones. Igualmente, es conveniente conformar distritos metropolitanos de actuación para los sistemas de seguridad pública.

Promover la constitución de cuerpos de policía metropolitana, con el conjunto de las demarcaciones conurbadas, coordinados por una comandancia única metropolitana. Igualmente, es conveniente crear jefaturas de operación de vialidad y tránsito metropolitanas, dependientes de una comandancia única, a propuesta de los gobiernos involucrados; su objetivo sería vigilar permanentemente el mantenimiento y seguridad del sistema de vialidades de la metrópoli.

Por su carácter integral, la participación social y la capacitación requieren de visiones igualmente metropolitanas; de ahí que resulta conveniente conformar consejos consultivos de seguridad pública en las metrópolis e institutos superiores de policía y seguridad pública metropolitana.

2.8 Riesgos, contingencias y protección civil

Existen dos tipos de riesgo y contingencias que requieren de estrategias de manejo distintas en la metrópoli:

- Por una parte, aquellos que se asocian con el comportamiento “natural” y que tienden a afectar a toda la metrópoli y su región, como los relacionados con el clima y las alteraciones de la naturaleza –ciclones, terremotos, otros-.
- Por la otra, los que son producto de fenómenos inducidos por la acción humana en la metrópoli o su entorno –incendios forestales, inundaciones, otros- y que tienen localizaciones en áreas de la metrópoli.

Definir, a partir de los riesgos que enfrenta la población, las áreas más vulnerables y planificar estrategias de prevención y atención, es una materia metropolitana, porque el riesgo físico y la contingencia están asociados a localizaciones ubicuas que son más dependientes de condiciones geográfico-ambientales que de demarcaciones político-administrativas.

De ahí que el diseño y operación de sistemas integrales de prevención, auxilio y apoyo a la población, para prevenir y mitigar los impactos de desastres producto de fenómenos naturales y de la actividad humana, es una materia metropolitana, en la que se pueden sumar los recursos de las demarcaciones –especialmente municipales- que conforman la metrópoli, por medio de convenios intermunicipales y normas técnicas y de administración de los recursos para ofrecer servicios donde se requieran independientemente de donde ocurren y quien los atiende.

Los servicios de bomberos y de protección civil estarían en esta lógica, ya que no es suficiente que exista solo coordinación voluntaria y que los cuerpos de un municipio apoyen a otros, sino que se requiere establecer previamente una política de integración de los servicios y contar con los recursos para ofrecerlos en tiempo y forma. Todo ello, implica la creación de organizaciones metropolitanas con mandos y estrategias centralizadas.

Específicamente es necesario crear o consolidar cartas de riesgos a nivel regional-metropolitano, identificando la tipología de amenazas y riesgos a los asentamientos humanos por distintos fenómenos y condiciones de vulnerabilidad. Diseñar escenarios de desastres, con el propósito de establecer las medidas preventivas y correctivas para su atención desde una visión de toda la metrópoli y, establecer sistemas de monitoreo permanentes sobre los factores que son más propicios de provocar riesgos.

2.9 Otras materias

Existen muchas otras materias que pueden ser sujetas de coordinación metropolitana en mayor o menor medida. Bajo una perspectiva de desarrollo metropolitano, prácticamente todas las acciones públicas debieran ser sujetas de coordinación entre las demarcaciones gubernamentales que conforman la metrópoli. Sin embargo, existen diferencias en cada caso, que definen los niveles, coberturas y obligatoriedad de coordinación entre las entidades federativas y/o los municipios que integran cada metrópoli.

En general, los servicios sociales que son responsabilidad del gobierno –educación, salud, cultura, recreación, abasto, entre otros- tienen una característica típicamente territorial, que es la cobertura por áreas de atención, que es normada por los sistemas de planeación urbana.

Estos sistemas, definen la localización de cada equipamiento de acuerdo con las características socio-espaciales, como la densidad poblacional, la accesibilidad de la población al servicio y las socio-demográficas –edad, sexo, ingreso, etcétera-. De ahí que el emplazamiento, tamaño y especificaciones de cada equipamiento y los servicios que ofrece, requieren de acuerdos entre los gobiernos de las demarcaciones que los albergan.

En consecuencia, es necesario establecer acuerdos y convenios interinstitucionales que determinen, desde la localización hasta la operación, de cada equipamiento de acuerdo a las NECESIDADES de cada parte de la metrópoli por encima de las estrategias de cada jurisdicción.

Como materia de atención metropolitana, se destacan los equipamientos de alta cobertura (urbana, regional), dejando bajo la responsabilidad municipal, los de cobertura local (localidad, barrio o colonia). Estos servicios, en cuanto a su localización, magnitud y cobertura, deben ser coordinados por el gobierno –por medio del sistema de planeación

metropolitano- concertando las acciones para crear los equipamientos con otros actores sociales, a fin de que sus emplazamientos atiendan las necesidades de las comunidades, evitando hiperconcentración o ausencias dentro del tejido metropolitano.

En el caso de la educación, es claro que los equipamientos del nivel básico pueden ser definidos y operados a partir de las necesidades municipales (aunque corresponda a los gobiernos estatales y al federal tomar las decisiones de política educativa e incluso de localización); las diferencias aparecen en la escala media-superior, superior y tecnológica, ya que son servicios cuya escala tiende a rebasar a los municipios y su cobertura corresponde a grandes zonas de la metrópoli o a esta como unidad. En estos casos, la planificación, localización y desarrollo de los equipamientos debe ser materia metropolitana (aunque, al igual que en el nivel básico, la política educativa se ejerce sectorialmente desde los gobiernos estatales y el federal).

Los servicios de salud, deben diseñarse y operarse con criterios similares, ya que si bien los relativos a consulta y atención primaria a la salud son locales, los relativos a urgencias y especialidades, tienen coberturas que rebasan a los municipios y escalas metropolitanas y/o regionales.

La recreación y el deporte, están asociados a las condiciones socio-demográficas de la metrópoli y por ello, los de cobertura amplia, como parques metropolitanos, zonas y ciudades deportivas deben ser planificados desde ópticas metropolitanas, a diferencia de los parques de barrio y las áreas deportivas locales que pueden ser materia municipal.

Estos servicios deben ser gestionados y operados por sistemas integrados que, mediante factores de optimización y cobertura de los servicios, se decida su localización y magnitud por el conjunto de las instancias de gobierno que conforman la metrópoli, incluyendo la construcción y ampliación del equipamiento instalado, que debe responder a las condiciones específicas sociales y demográficas de cada parte de la metrópoli.

La cultura y los servicios que ofrece el gobierno, deben organizarse a partir de convenios interinstitucionales que orienten la acción pública y social, con el propósito de garantizar presencia de estos servicios a lo largo y ancho de la metrópoli, contribuir a exaltar el arraigo y tradición de cada municipio que compone el todo metropolitano y su región, mantener y conservar el patrimonio cultural y promover las expresiones de identidad histórica y la riqueza creadora de los artistas locales.

3. Los recursos financieros y el problema fiscal en las metrópolis

3.1 Financiamiento metropolitano

El financiamiento de una metrópoli es probablemente uno de los temas más complejos y menos estudiados en México, del que dependen las posibilidades reales de su desarrollo integrado⁹⁸.

Como establecen Morales y García (2004, 204)⁹⁹ la estructura y funcionamiento del tema financiero y fiscal en la realidad urbana mexicana...

”no ha permitido que las metrópolis cuenten con recursos organizados de manera tal que se adapten a las nuevas situaciones que enfrentan. Para entender la incongruencia que hay entre la organización financiera y fiscal y las metrópolis hay que caracterizarla a partir de dos dimensiones. La primera tiene que ver con las jurisdicciones formales que participan en la vida de una metrópoli, que a su vez reflejan una rigidez financiera y fiscal y que producen una inequidad horizontal; y una segunda dimensión, tiene que ver con la inequidad vertical, es decir, sobre la correspondencia entre las atribuciones y necesidades de gasto de cada nivel de gobierno que incide en la metrópoli y los recursos, naturaleza y suficiencia de los mismos para atenderlas”.

Mientras que la primera proviene de la multiplicidad de jurisdicciones que integran una metrópoli, así como de su creciente especialización, polarización y disparidad fiscal, la segunda, es el producto de las formas y estrategias que coordinan las inversiones y la concentración de servicios en unas demarcaciones de la metrópoli provocando una diferenciación profunda con otras (ibid,208).

Las primeras tienden a concentrar capital y empleo y las segundas población desempleada de bajo ingreso. Adicionalmente, esta inequidad vertical proviene de la distribución obsoleta de responsabilidades y recursos, concentrando presupuestos en el gobierno federal y muy pocos recursos en los municipales. Se agudiza por la baja capacidad municipal para cobrar el impuesto predial que debiera ser la fuente más importante de la inversión pública local.

Ante estas limitaciones, surge la pregunta de si el financiamiento de obras y servicios de interés de la metrópoli debe ser atribución metropolitana o si debiera buscarse resolver las inequidades comentadas.

98 *Una perspectiva sociopolítica sobre la necesidad de definir y acordar estrategias para financiar el desarrollo de las metrópolis respondiendo la pregunta ¿quién paga qué en la provisión de servicios metropolitanos?, se encuentra en: Iracheta, Alfonso, 2004, op cit.*

99 *Morales, Carlos y García, Sara, 2005: Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana, en García de Alba, Ligia (coord.): Desafío Metropolitano, PUEC-UNAM, Méx. DF*

Se debe partir de la base que un servicio o inversión de interés metropolitano, requiere igualmente contar con recursos metropolitanos para su creación y operación; es decir, no resulta conveniente que un ámbito de gobierno –con excepción del federal- financie servicios que son utilizados o benefician a otras demarcaciones de la metrópoli, porque en una estructura federalista, se establecen cargas y beneficios desproporcionados, provocando diferencias políticas; es decir, se tendería a agudizar las disparidades horizontales referidas.

El caso de diversos servicios que son financiados por el gobierno del Distrito Federal o por el gobierno del Estado de México, en la ZMVM y cuyos beneficios alcanzan también a la población de la otra entidad, es paradigmático de esta situación. Igualmente ocurre con municipios centrales metropolitanos cuyos servicios e infraestructura es aprovechada por población de municipios periféricos.

Los caminos para financiar obras, acciones o servicios de interés o impacto metropolitano son diversos y requieren ser analizados de manera específica para cada caso, por lo que los aquí comentados solo son indicativos:

El primero corresponde a los fondos metropolitanos para financiar infraestructura y equipamiento de nivel metropolitano o para la atención de servicios que claramente benefician a más de una jurisdicción o al todo metropolitano –distribución de agua en bloque, sistemas de transporte de trayecto, disposición de residuos sólidos, por destacar algunos ejemplos-.

Son instrumentos que deben ser creados por ley para garantizar su permanencia y flujo de recursos; pueden ser fondeados a partir de las aportaciones de los gobiernos que conforman la metrópoli, cuya proporción puede ser de acuerdo con los beneficios que reciben, y por políticas y acuerdos intergubernamentales que compensen dentro de la metrópoli a los que menos tienen, tanto a nivel espacial –municipios “ricos” que aportan más de lo que les corresponde para apoyar a los “pobres”- como a nivel sectorial.

Otro tipo de fondos metropolitanos particularmente importantes, son los orientados a compensar a las demarcaciones que aportan más de lo que reciben en determinados servicios. Su fuente de recursos debe ser el cobro por la prestación del propio servicio de manera que sean autofinanciables.

Los fondos metropolitanos pueden servir también para el manejo de transferencias intrametropolitanas entre las jurisdicciones que la componen.

Igualmente, es posible financiar servicios y obras metropolitanas por medio del pago que hacen las demarcaciones a las empresas o entes metropolitanos que los ofrecen.

Adicionalmente, se requieren otros instrumentos que permitan compensar o pagar servicios que siendo ofrecidos por alguna demarcación sus beneficios alcanzan a otras.

Uno consiste en el pago por parte de una(s) demarcación(es) a otra(s) que, por tener mayor capacidad o convenir así al todo metropolitano asume(n) la responsabilidad de ofrecerlo o coordinarlo.

Uno más corresponde a la aplicación de contribuciones a población flotante que recibe servicios o utiliza infraestructura y equipamientos en una jurisdicción aunque radica en otra, por lo que no se les pueden cobrar por la vía de impuestos a la vivienda (Morales y García, op cit, 215).

3.2 Fiscalidad metropolitana

Desde la perspectiva fiscal, destacan dos grandes vertientes:

La primera corresponde a la necesidad de revisar el pacto fiscal entre las entidades federativas y el gobierno federal a fin de que las participaciones y transferencias hacia las entidades federativas y los municipios tengan también un enfoque metropolitano.

Si se asocia el fenómeno de creciente concentración del PIB en las grandes ciudades y se resuelve el fenómeno de domicilio para efectos fiscales, resulta necesario establecer una estrategia que permita dedicar recursos públicos para aquellas funciones y obras que por ser claramente metropolitanas, no son asumidas por los gobiernos de las demarcaciones que las conforman.

La segunda corresponde al aprovechamiento de los impuestos inmobiliarios que por ser de base territorial, es relativamente más fácil identificar a los causantes, calcular las bases gravables y reducir la evasión. La realidad es que las ciudades mexicanas presentan los cobros más bajos de estos impuestos a nivel internacional, por lo que se requiere establecer estrategias de gestión para que la sociedad reduzca su animadversión al cumplimiento de estas obligaciones.

Los presupuestos de inversión pública participativos, son instrumentos que permiten elevar la captura de estos impuestos, al destinar una parte proporcional del incremento recaudado por encima del realmente pagado en el ejercicio anterior, a obras y acciones que son decididas de manera participativa por la comunidad. Su esencia radica en que cada área de la metrópoli paga muy por debajo de lo que le corresponde y en general las autoridades municipales no están dispuestas a pagar el precio político de exigir el pago que corresponde por ley. Al garantizar que una parte de cada peso adicional recaudado sea etiquetado directamente a las acciones que decidió la comunidad, la tendencia a elevar la recaudación es real.

Los impuestos metropolitanos pueden tomar dos formas cuando menos:

- La primera puede ser un impuesto predial homologado entre todas las demarcaciones e inclusive recaudado y distribuido centralmente por un ente metropolitano *ad hoc*.
- La segunda, consiste en la creación de un impuesto territorial metropolitano, orientado exclusivamente a financiar obras y acciones metropolitanas.

Cualquier acción fiscal para elevar la recaudación de las jurisdicciones que conforman una metrópoli, debe partir por incentivar o establecer por ley los mecanismos para que se compartan bases fiscales y se homologuen y homogenicen tarifas y bases gravables.

Un acuerdo metropolitano básico debe eliminar la “competencia” entre demarcaciones con relación a sus estructuras fiscales, así como las disparidades en tarifas de servicios¹⁰⁰.

100 Para profundizar en este tema se sugiere el ensayo de Morales y García, *op cit*, 2004.

Gobierno cercano para el Desarrollo de las Regiones de Jalisco. Un ejercicio de gobierno mediante redes territoriales.

D. Claudio Antonio Sainz David

Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco

1. Contexto general

Jalisco como primer estado federal ha tenido una vocación federalista y municipalista donde el municipio es el punto en que opera la intersección trascendental entre la vida privada y la pública: es todavía el hogar, pero es ya la Patria.

Promover la democracia local y municipal es consecuencia de una convicción esencial de orden político: la convicción democrática. Y más claramente aún: “La democracia es una, de pueblo a gobierno, no a la inversa; donde facilitar y promover las condiciones propias para su realización en la vida local y municipal es asegurar su vigencia a escala nacional” (Lujambio, 1994).

Históricamente, el estado de Jalisco y, más concretamente, Guadalajara, han actuado como centro de distribución comercial hacia el occidente y noroeste del país, principalmente de bienes agropecuarios. La dinámica económica del estado ha mantenido su tradicional vocación comercial, con la presencia de sectores industriales orientados hacia el mercado nacional y con una marcada concentración de la actividad económica en la zona metropolitana de Guadalajara. A ello hay que añadir el establecimiento de industrias de tecnología avanzada, que han logrado incorporar a pequeñas empresas locales en sus procesos productivos y que constituyen los sectores con mayor participación en las exportaciones totales del estado y del país. Todo ello configura un sistema productivo territorial diversificado, que hace de la zona metropolitana de Guadalajara un importante nodo regional y de integración internacional de México.

No obstante, el estado muestra grandes desequilibrios territoriales y una fuerte concentración de población en la zona metropolitana de Guadalajara, situación que ha llevado al gobierno estatal actual a impulsar un novedoso proceso de descentralización y regionalización productiva.

Existen fuertes lazos mesoregionales con la costa del pacífico, el bajío y el noroeste del estado, regiones con potencialidad pero sin adecuadas infraestructuras para su desarrollo óptimo.

Por lo tanto el desarrollo humano así como el regional equilibrado y sustentable, las oportunidades para los jaliscienses, el combate frente a la delincuencia y contar con un Gobierno cercano y transparente, son los cinco principales compromisos del Gobierno de Jalisco, los cuales buscan responder a las principales demandas de la sociedad, atendiendo los grandes desafíos del desarrollo del estado. Todo esto en combinación con las políticas públicas algunas de naturaleza sustantiva u operativa, otras más adjetivas y normativas, todas apuntando a la gestión del desarrollo, a través de planes y proyectos enfocados a la atención a zonas marginadas, al desarrollo regional, a la complementariedad en los trabajos y al apoyo del programa estratégico carretero.

El Gobierno de Jalisco ha trabajado de una forma interdisciplinaria en las doce regiones del estado, tratando de solucionar de manera conjunta los problemas en cada una de estas. Por ejemplo en la región diez “Sierra Occidental”, se presentó un informe regional de resultados involucrando a las áreas de salud, educación, desarrollo rural, urbano y humano, así como a finanzas y COPLADE, quienes participaron en las mejoras de la zona y a través del diagnóstico y la planeación generar nuevos planes y proyectos para dar continuidad a las acciones realizadas.

Podemos referirnos entonces al término “gobernanza”, que indica una nueva forma de gobernar mas cooperativa y con mayor corresponsabilidad, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas (Rhodes, 1997). La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones, lo cual produce una cercanía entre los actores del gobierno y sociedad.

Esto provocó la aparición de mecanismos políticos para la participación ciudadana y el acercamiento de la sociedad a expresar su sentir con relación a los problemas que los atañen. El “Lunes Municipal” es uno de estas herramientas de planeación y programación que a través de un Fondo de Desarrollo Regional actúa en beneficio de la población en las diferentes áreas de desarrollo antes mencionadas. Una de las líneas de trabajo es la cercanía con la sociedad, lo cual implica un ejercicio de gobernanza, con esa manera de actuar de los poderes públicos de cara y en íntima relación con la sociedad, de manera que la democracia que se perfila en México, sea en Jalisco tarea cotidiana.

El Gobierno de Jalisco en el periodo 2001 –2007 lo encabeza el Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña como Gobernador Constitucional, quien planteó las cinco principales compromisos antes citadas para el Plan Estatal, por ende, cinco líneas de acción de Desarrollo, a efecto que el territorio de Jalisco que comprende aproximadamente 80.000 Km² de variada geografía, clima y recursos territoriales y que aloja a 6 millones 752 mil 113 habitantes que generan una importante diversidad cultural y una economía cercana

a los 100'187.668 millones de pesos de producto interno, siendo la tercer economía de la Republica Mexicana.

2. El contexto de Jalisco y de México

La Republica Mexicana desarrollo a partir del año 2000 una transición democrática, en con cinco factores esenciales, la transición democrática, una gran cantidad de jóvenes llegaron a la edad electoral y participan en la vida pública del país Esta estructura por edad trae consigo demandas de servicios y empleo que en el mediano plazo varían su perfil conforme a la pirámide poblacional dando paso a la transición demográfica que a su vez es un reto que genera oportunidades. Así mismo, existe una transición social en la que organizaciones de la sociedad civil se hacen presentes, reconociendo el papel de la mujer en la sociedad y fijando compromisos hacia los grupos de raíz étnica del país. La transición territorial se visualiza hacia la conformación de cinco mesoregiones en el país despertando una promoción de los valores y oportunidades regionales. Se trata además de responder a la transición económica que obliga la globalización en el comercio y las finanzas con cambios al modelo económico mexicano y al mercado interno en tránsito a la nueva economía basada en la información y el conocimiento en tanto que la transición política se da a partir de la promoción a la participación democrática de los actores luego de las elecciones del año 2000.

En este contexto los rasgos de la realidad de Jalisco emergen a partir de la propia geografía en que el Estado es parte de la Región Centro Occidente y el articulador de esta región que recibe el Corredor Interoceánico Mexicano. El Estado de Jalisco cuenta con una diversificación productiva y clusters microregionales que ocupan a más de 23 millones de personas.

Los sectores que destacan son producción agropecuaria y ganadera con 5.9% de PIB en áreas destacadas como el avícola, el porcícola, el lácteo, la producción industrial 19.7% del PIB en sectores farmacéuticos, alimentarios, textiles y del calzado, el sector de servicios con 38%del PIB, financieros de turismo y particularmente el sector de la industria electrónica y del software.

La sociedad Jalisciense está en continua transformación con 207.200 estudiante en los niveles pre-universitarios y 151.700 en niveles universitarios, con Instituciones universitarias y especializadas en investigación, la población productiva de Jalisco enfrenta de aquí a 2030 un cambio importante de la pirámide poblacional y por tanto un papel futuro de soporte a los sectores no productivos.

Por razones históricas en 2001 se reconoce el que hay zonas y corredores de desarrollo claramente implantados en el centro Ciénega de Chapala, el Sur y la llamada región de los Altos en tanto hay zonas con marginación, de esto se desprende que en el Plan Estatal

de Desarrollo se siente con líneas específicas para el Desarrollo Humano de la población y para otorgar oportunidades de desarrollo para todos, para ejercer un gobierno cercano y transparente haciendo además un combate frontal a la delincuencia y para buscar un desarrollo regional equilibrado y sustentable, buscando entonces una estrategia territorial específica para cada microregión (región estatal) de Jalisco.

En este contexto Jalisco no puede verse como entidad aislada y por ello promovió desde 1999 un trabajo en relación a los estados de su propia mesoregión nacional, la Región Centro Occidente de México.

3. La gestión interestatal de Jalisco.

A partir de la necesidad de encontrar solución a los requerimientos de infraestructura interestatal y en un trabajo compartido con los demás estados de la región se adelanta la iniciativa regional con las premisas siguientes:

La filosofía de trabajo es lograr redes de participación como base para integrar los nueve estados del Centro-Occidente del país (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas) en un proceso en el que se cuenta con un órgano de coordinación de alto nivel en el que se han reunido los gobernadores por cuatro ocasiones. Se ha logrado establecer un órgano permanente: El Fideicomiso de la Región Centro Occidente con reglas de operación definidas y aportaciones operativas a un fondo regional que contó con recursos por 4.3 millones de pesos, derivado de las aportaciones del Gobierno de la República y los nueve gobiernos de los estados involucrados.

A la fecha se ha logrado integrar y publicar el Programa de la Región Centro Occidente (PRCO), que cuenta con ocho redes sectoriales integrada cada una en un Consejo Sectorial. En estos consejos sectoriales donde participan los distintos grupos de autoridades que desarrollan su labor en una lógica interestatal, trabajan en función de la agenda regional y de las cuestiones de su responsabilidad, para dar cauce a la gestión integral del desarrollo a través de redes de trabajo intersectorial. Estos consejos han definido una cartera de proyectos en promoción y en colaboración con la oficina de la Presidencia de México y con el Senado de la República se trabaja en la adecuación del Marco Jurídico para lograr la institucionalización de los procesos regionales, que logre la organización y promoción para la gestión regional impulsando la participación de los actores gubernamentales y la sociedad en la dimensión mesorregional.

4. La red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad

En México el 24% de la población y el 23% del producto interno se aloja en 55 ciudades, estas ciudades de orden metropolitano tienen una fuerte relación con sus regiones de soporte y son el motor del desarrollo.

Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo señala que Las transiciones demográfica, social, económica y política del país exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas en México. En este sentido, se han anunciado reformas y puesto en juego palancas, trabajado para establecer alianzas y emprendido procesos de diálogo. El Ejecutivo Federal se ha comprometido a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad. Serán reformas que implicarán la descentralización de facultades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios. Estarán dirigidas a que la economía crezca con estabilidad, a disminuir la pobreza y a avanzar en la igualdad, en el acceso a oportunidades, a expandir la educación, a consolidar el avance democrático, a profundizar la transparencia y la rendición de cuentas, a abatir la inseguridad y a cancelar la impunidad. La realidad es que en el ámbito de gobierno federal no se cuenta con una política publica para las ciudades.

Ante este panorama, un grupo de estudiosos y especialistas con el apoyo de algunas instituciones, entre ellas Colegio Mexiquense AC, Secretaría de Desarrollo Urbano de Jalisco y el Instituto Municipal de Planeación de León - lanzaron la iniciativa no gubernamental denominada Red Mexicana de Ciudades hacia la sustentabilidad. En fecha se emite la declaración de león que señala conveniente la formación de Nodos Regionales que permitieran impulsar la integración de las ciudades a la red, así como difundir y multiplicar los productos de las actividades que se realicen para el desarrollo urbano sustentable. Se han realizado seminarios anuales de los cuales en 2001 y en 2005 han sido en Guadalajara donde se firma la Declaración: hacia la sustentabilidad de las ciudades mexicanas decreto que busca renovar el compromisos base de la Red.

Como parte de las tareas de la Red Mexicana se estableció en noviembre de 2001 en Guadalajara el Nodo Regional Centro Occidente con los objetivos:

- Facilitar la formulación de una estrategia compartida entre las ciudades acerca del desarrollo urbano sustentable
- Promover nuevas fórmulas de planeación y gestión urbana capaces de asegurar la adecuada integración de los aspectos económico, social, ambiental y físico-territorial.
- Propiciar el intercambio de experiencias entre las ciudades acerca de "mejores prácticas" en la materia;

- ♦ Impulsar Proyectos conjuntos de investigación en apoyo a la formulación y ejecución de políticas urbanas sustentables, así como el diseño de instrumentos organizativos, financieros y de asistencia técnica para el desarrollo sustentable de las ciudades.
- ♦ Operar convenios de cooperación internacional que permitan canalizar en forma eficaz hacia las ciudades mexicanas los enfoques y prácticas que han probado su pertinencia y su operatividad en ciudades de otros países.

Recientemente Se ha integrado el Observatorio Regional Centro Occidente que espera reactivar el Nodo Regional de Ciudades

5. La gestion territorial estatal de jalisco

El territorio de Jalisco en el año de 1995 comprendía aproximadamente 80,000 kilómetros cuadrados de extensión y albergaba a una población de casi seis millones habitantes. Por lo que hacia 1996 el Gobierno de Jalisco determinó el agrupamiento organizacional de los 124 municipios con criterios que permitieron integrar 12 regiones territorializando tareas que hacia 2001 permitieron innovar algunos aspectos:

Durante la administración del Gobernador FIRA se han logrado la revisión de los Planes regionales y la determinación de Agendas y programas de Desarrollo regionales basados en sus vocaciones específicas:

Esto a su vez ha promovido la integración de Programas Estratégicos para subregiones ó para integración de Regiones: describir.

Como tal , se cuenta con un trabajo interinstitucional en el que entidades estatales, la Secretaria General de Gobierno, el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría d Turismo, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Humano y la Secretaría de Desarrollo Urbano trabajan en forma horizontal, coordinada con los 24 municipios en grupos sectoriales formando una Red intragubernamental que se reúne de una manera ordenada y periódica para analizar, acordar y evaluar.

Con el propósito de acercar el ejercicio de Gobierno al territorio de descentralizar la actuación del Gobierno Central hacia el Gobierno local y los ciudadanos se determinó el programa denominado Lunes Municipal, en el que el Gobernador del Estado y su equipo de trabajo, se desplaza hacia las regiones para sostener reuniones de exposición y evaluación de actuaciones con los presidentes municipales, con los empresarios de la región, con escolares y maestros y con ciudadanos.

Este orden de ideas, se cuenta con un programa para apoyar a los municipios con dificultades estructurales y que se gestiona en base a dos fondos de apoyo

El fondo de Apoyo Municipal es un organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado, instituido en la Secretaría de Fianzas como órgano de Gobierno con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como principal función, brindar apoyo financiero a los ayuntamientos y consejos municipales para facilitar la realización de obras y prestación de Servicios públicos con absoluto respeto a la autonomía municipal.

Este fondo esta integrado por un Consejo Directivo, que lo gobierna y Administra reuniéndose mensualmente con la finalidad de estudiar, analizar y autorizar las solicitudes de apoyo financiero que hayan sido presentadas al Consejo Directivo del Fondo por los Municipios peticionales.

En tanto que el fondo garantiza la suficiencia del gasto respecto de las funciones asumidas por las Entidades Federativas que originalmente corresponden a la Federación, determinando su monto a partir de un porcentaje referido al del total de los recursos transferidos o en su caso, a partir de los montos de los recursos estatales que se han utilizado para ello.

En cada municipio de los gobiernos locales se cuentan necesidades que solamente se pueden cubrir con el apoyo y trabajo multinivel, alcanzando incluso a la participación de la comunidad, de los ciudadanos, para esto se ha diseñado el programa de Acción Comunitaria Estatal –PACE – que permite la integración de grupos sociales solidarios que realizan tareas de mejoramiento físico de su hábitat, banquetas, fachadas de sus viviendas, espacios de convivencia, plazas y espacios para deporte y pequeños proyectos productivos mediante la aportación de su trabajo, con la participación financiera y de gestión combinada de los Gobiernos Municipales y del Gobierno del Estado. A noviembre 2005 se cuenta con trabajo en diversas comunidades que tienen rango poblacional de 400 a 1000 habitantes en barrios y colonias en ocasiones muy apartados por la geografía estatal.

Se cuenta con una secuencia de acciones y programas que en lo regional va de la mesoregión Centro-Occidente a la Estatal (microregión) y hasta la comunidad, siempre mediante una tarea horizontal y multinivel.

6. La gestión de la region metropolitana

La visión de desarrollo conjunto lleva implícito un avance importante en nuestra perspectiva de construir en México un Federalismo más incluyente, equitativo y transparente, al otorgar al municipio el papel protagónico que le corresponde en la definición de las estrategias a seguir para cumplir, de la mejor manera posible, con los servicios públicos que está obligado el Ayuntamiento a prestar a sus gobernados, y para aprovechar el vocacionamiento y potencialidad económica, política y social de todo su territorio.

En Jalisco, el tema de asociación municipal lo hemos planteado desde un enfoque integral que está presente en nuestras estrategias de impulsar el desarrollo de todo el Estado, a partir de cada una de sus 12 regiones; en este marco se ha incrementado la participación de todos los municipios. Además, el impulso del financiamiento para obras detonadoras del desarrollo regional a partir de esfuerzos de planeación, priorización y ejecución de proyectos concretos, en los que participan de manera conjunta las autoridades municipales, las autoridades estatales y federales, pero también, la representación de los sectores social, económico y productivo.

Fundamentalmente, para cumplir este objetivo, ha sido la creación, un Fondo Regional para el desarrollo de las regiones de Jalisco que, desde su inicio, en el año 2002, y hasta la fecha, se ha aplicado a la aportación de recursos estatales por 708 millones de pesos. Este monto se ha duplicado con lo aportado por los municipios, para proyectos detonadores del desarrollo de cada una de las regiones, lo que sólo en el año 2005 permitió impulsar de manera conjunta 158 obras y acciones de alcance regional en 111 municipios, principalmente acciones de infraestructura carretera, que han venido a fortalecer la actividad productiva, turística y comercial de todo el Estado.

Así, las regiones ofrecen un punto de encuentro inmejorable para alcanzar acuerdos de beneficio general; a los gobiernos municipales les brinda la oportunidad de ir más allá del apremio cotidiano por la prestación de servicios. En la Zona Metropolitana de Guadalajara, se ha constituido el Consejo de la Zona Metropolitana, integrado por todos los ayuntamientos de la Zona Conurbada y el Gobierno del Estado, para poder crear la infraestructura que hace falta para esta zona. Este Consejo pionero a nivel nacional, como consecuencia también de una Ley de trabajo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que fue a iniciativa de Efraín González Luna el Consejo Municipal de Desarrollo, hemos podido establecer una agenda común de obra pública ambiciosa, enfocada a cuatro estrategias bien definidas y del Programa de Construcción de Infraestructura Vial. Sin embargo, no está por demás mencionar que en la Zona Metropolitana de Guadalajara se requiere ampliar los alcances de la cooperación intermunicipal y analizar la conveniencia de incluir otros ámbitos de interés y actuación común, como son la seguridad pública, el manejo de la basura o el mejoramiento del medioambiente.

El Observatorio Metropolitano de Guadalajara u OMEGA, es un proyecto liderado por instituciones de educación superior como lo son el ITESO, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad de Guadalajara. Además cuenta con el apoyo de instancias del gobierno estatal y federal, institutos de investigación y planeación, direcciones generales de desarrollo urbano y de los Ayuntamientos de los siete municipios de la zona conurbada de Guadalajara. El objetivo que persigue OMEGA es analizar y evaluar permanentemente las condiciones de esta metrópoli en materia ambiental, urbana, económica y social, con la finalidad de contribuir a través de información confiable, oportuna y accesible al logro de una ciudad más equitativa, humana y funcional.

Para lograrlo, el Observatorio ha definido cinco líneas de trabajo permanente:

- Monitoreo y evaluación de los reportes sobre el estado de la ciudad.
- Consulta y participación ciudadana respecto de los asuntos públicos metropolitanos.
- Capacitación profesional de agencias y actores sociales concurrentes.
- Investigación e innovación en materia de políticas urbanas y programas institucionales, y
- Comunicación y difusión poniendo al alcance de la ciudadanía la información producida.

La aproximación a la realidad metropolitana se articulará sobre tres ejes temáticos:

- El Ambiental centrado en los aspectos ecológicos de la urbe.
- El Urbano-territorial enfocado a las transformaciones de los espacios, y
- El Económico-social referido a los patrones demográficos y las dinámicas productivas de la gran ciudad.

El Observatorio Metropolitano de Guadalajara busca ofrecer una visión global de la metrópoli de manera útil como información práctica para administradores y tomadores de decisión; técnicos y políticos; inversionistas y promotores; consejos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales; empresas y corporativos, pero sobretudo, para el ciudadano interesado en la situación de su entorno vital y en el futuro de su ciudad. La promoción económica, el desarrollo local, la calidad de vida y la sustentabilidad son los aspectos que servirán para proporcionar una base de datos estadísticos producidos desde este trabajo plural.

Esta iniciativa (pionera en el país) se articula a los esfuerzos nacionales y mundiales por proporcionar un mejor futuro urbano a millones de personas. OMEGA forma parte de la red global de Observatorios Urbanos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. En la actualidad, 237 ciudades de los cinco continentes proporcionan datos precisos acerca de los 49 indicadores mundiales que dan cuenta del nivel que guardan estas localidades en materia de infraestructura, medio ambiente, vivienda, transporte y suelo, entre otros.

A su vez, el Observatorio Metropolitano de Guadalajara es una experiencia piloto para otras iniciativas similares con las que la Secretaría de Desarrollo Social conformará una Red Nacional de Observatorios Urbanos dentro del Programa Hábitat México que el gobierno federal emprende.

En el ámbito local, el Observatorio busca establecer un diálogo con las distintas dependencias y entidades que atienden la cuestión urbana y ambiental en la región. Las delegaciones federales de SEDESOL y SEMARNAT, el Gobierno Estatal, el Consejo de la Zona Metropolitana, y los ayuntamientos de Guadalajara, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

A la comunidad académica se le brindan espacios para analizar y proponer respuestas pertinentes a las necesidades reales, mientras que a los actores sociales y económicos, todos tienen la oportunidad de plantear sus necesidades y demandas, participando directamente en el diseño de las respuestas; a nosotros, como Gobierno estatal, nos permite ofrecer soluciones integrales, trascendiendo las parcelas sectoriales.

Por ello, vemos con buenos ojos la intención de crear un Instituto de Planeación Metropolitana, que ayude a mejorar de manera significativa los servicios que reciben más de tres millones de habitantes que conviven en esta gran metrópoli y, que a la vez, nos permite orientar el vocacionamiento que queremos dar a nuestra ciudad en los años por venir, bajo criterios de orden y sustentabilidad.

En Jalisco, la promoción del desarrollo desde las regiones, y con las regiones, es el elemento básico para asegurar la continuidad de los esfuerzos individuales y colectivos; que la promoción para el crecimiento económico no puede darse únicamente en la búsqueda de grandes inversionistas que encuentren en Jalisco un lugar propicio para desenvolverse, sino que es fundamental que estos y otros actores se vinculen estratégicamente, y que de manera conjunta podamos garantizar que sean sostenibles los esfuerzos en un entorno de aprovechamiento racional y sustentable.

“Hoy debemos pensar localmente pero actuar regionalmente” (Ramírez Acuña, 2006).

Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa

D. Joan Romero

Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

1. Una consideración previa

El gobierno de las áreas metropolitanas y de las regiones urbanas cuenta con una interesante tradición en Europa occidental. En función de los diferentes contextos globales y específicos de cada momento, en diversos países se han ensayado formas de coordinación y cooperación. Experiencias que bien pueden ser agrupadas en torno a dos grandes etapas: un primer momento, durante la década de los ochenta, en la que se ensayaron –con desigual fortuna- experiencias de gobierno metropolitano, y una segunda etapa, que cobra mayor fuerza desde la segunda mitad de la década de los noventa, en la que pueden observarse cambios apreciables en la forma de acometer los retos colectivos que plantean las “ciudades reales” (Salet; Thornley; Kreukels (eds.) 2003; Heilnet; Kübler, 2005). De formas de gobierno metropolitano se ha transitado hacia formas de cooperación entre esferas de gobierno y entre actores en las que prevalece la flexibilidad y la voluntariedad.

En otra parte ya se han resumido y valorado algunas de esas experiencias de gobierno de áreas metropolitanas y de cooperación en algunas regiones urbanas europeas (Sorribes; Romero, 2006). La consolidación de la red urbana de los países del Báltico a través del programa Nordregio es quizá un primer elemento a constatar. En el caso de Alemania la existencia y protagonismo de los Länder no ha impedido que éstos y el Gobierno Federal hayan consensuado en la German Conference of Planning Ministers de 1997 la identificación de los seis “puntos fuertes” de la red urbana del país (Berlin/Brandenburg, Hamburg, Rhein-Main, Rhein-Rhur, Stuttgart, y el Triángulo de Sajonia) y que hayan favorecido el desarrollo de nuevos desarrollos metropolitanos de ámbito regional. Los casos de los gobiernos metropolitanos de Hannover, Stuttgart o la región del Rhein-Rhur ejemplifican bastante bien el poder crucial que han tenido en Alemania las conferencias regionales impulsadas desde los propios Estados federados. Aunque es cierto que la tradición de planificación pública es muy fuerte en Alemania y que ello puede dificultar la concertación con el sector privado, experiencias como la coexistencia en Stuttgart del gobierno metropolitano regional (UR) y de una sociedad por acciones encargada de la promoción del gobierno metropolitano (WRS) demuestra que, desde su propia singularidad histórica, Alemania avanza con decisión en el camino de la gobernanza democrática. Las 14 redes informales de ciudades que existen en dicho país no hacen

sino avalar una valoración necesariamente positiva en la que las experiencias de Frankfurt (Asociación Voluntaria –UVF- de Municipios), Hannover y Hamburgo son de gran interés (Heeg, 2003; Fürst y Rudolph, 2003; Freund, 2003; Fürst, 2005).

El caso del Reino Unido es sin duda más complejo. Además de la existencia de peculiaridades notables en los tres países de la Unión (Inglaterra, Gales y Escocia) la causa fundamental de la aludida complejidad deriva de la abolición en 1986 de gobiernos metropolitanos de gran tradición –precedida por la disolución del *Greater London Council*- y del vacío normativo creado hasta finales de los 90. Este vacío fue subsanado en gran medida (y la experiencia del AGMA de Manchester así lo demuestra) por la existencia de una profunda cultura de cooperación público-privada y de partenariado (el *Thames Gateway London Partnership* creado en 1995 es un buen ejemplo) que hizo posible niveles de coordinación “de facto” entre gobiernos locales, agencias gubernamentales e intereses económicos privados. Se creó una tupida malla de relaciones que es la que todavía perdura en las principales áreas urbanas dado el retraso “normativo” que caracteriza el país (hasta el 2000 no fue “repuesto”-con características diferentes- la *Greater London Authority*) (Thornley, 2003; Goldsmith, 2005).

El caso francés tiene un singular interés. Aunque los graves conflictos de noviembre del 2005 evidencian la existencia de profundos problemas de cohesión social en las grandes áreas urbanas francesas, es justo reconocer que en poco tiempo – desde la aprobación de la ley Chevènement de 1999 – el mapa metropolitano en Francia ha experimentado una apreciable modificación aunque las experiencias de cooperación en regiones urbanas aún no hayan dado los frutos deseados (Motte, 2003; Négrier, 2005).

No menos sugerente, lo ha explicado muy bien la agencia francesa DATAR (2004), resulta la reciente “llamada a la cooperación metropolitana” promovida por el Estado francés con el triple objetivo de: a) contribuir a ayudar a las áreas metropolitanas que demuestren voluntad política suficiente para reforzar sus funciones económicas superiores; b) movilizar progresivamente las políticas sectoriales del Estado en esas áreas; y c) incitar a la cooperación metropolitana movilizando actores públicos y privados, grandes ciudades y ciudades medias de las coronas metropolitanas. Estos objetivos han de concretarse en la elaboración de proyectos metropolitanos elaborados por las colectividades, como condición previa para poder acceder a partir de 2006 a la obtención de *contratos metropolitanos* para acometer las acciones estratégicas acordadas. Una iniciativa interesante, que ya cuenta con el precedente de los *contratos de aglomeración*, en la que se pretende dar contenido a los principios de gobernanza, partenariado y cooperación voluntaria con fórmulas flexibles, amparando cualquiera de las posibles formas que ésta pueda adoptar, pero privilegiando la escala metropolitana como la más adecuada para mejorar la competitividad y la cohesión de esas áreas urbanas.

El balance de las iniciativas políticas recientes bien puede definirse todavía como discreto, (Lefèvre, 2003; 2004; Motte, 2003) pero es sin duda prometedor: en la actualidad existen 3500 *Communautés de Comunes*, 140 *Communautés d'Agglomération* y 15 *Communautés Urbaines*; de otra parte, desde el gobierno francés y la DATAR se ha impulsado en el 2003 la creación del *Comité Interministeriel d'Aménagement et Développement du Territoire* (CIADT) y se prevé establecer el 2006 un contrato metropolitano con aquellas áreas que hayan respondido al plan de trabajo contenido en la "llamada a la cooperación metropolitana" del 2003. Al igual que en Alemania, también en Francia el impulso político ha sido una variable clave en la consolidación de regiones urbanas más eficientes y democráticas.

Por último, a pesar del retraso objetivo que pueda detectarse, también en Italia ha habido importantes novedades legislativas (la ley urbanística regional 2000, la ley estatal para el gobierno del territorio en curso de aprobación). Además, casos como los de Turín (más orientado hacia un planteamiento nítidamente estratégico y de partenariado) o como la Conferencia de Planificación del PTCP de Bologna en el 2004 (más orientado a la cooperación en la esfera pública) son de indudable interés (Gualini, 2003).

En conjunto, por lo que se refiere a Europa, puede afirmarse que la última década del siglo XX y la primera del XXI son pródigas en prácticas que mejoran sustancialmente la competitividad y la sostenibilidad de las principales regiones urbanas instaurando modelos de gestión que intentan responder, adaptándose a tradiciones nacionales y a contextos específicos, al paradigma de la gobernanza democrática.

El propio Consejo Económico y Social Europeo ha llamado la atención recientemente sobre la importancia estratégica de las áreas metropolitanas en el nuevo contexto, al tiempo que reclama mayor atención específica sobre estas áreas para abordar con mayor coherencia territorial las dinámicas en curso (Consejo Económico y Social Europeo, 2004). Aunque el balance de experiencias de coordinación y cooperación metropolitana en Europa es todavía escaso, existen ya iniciativas que permiten extraer conclusiones de algunos resultados. Pero sobre todo, y esto es tal vez lo más importante para el futuro de las áreas metropolitanas también en España, ya se dispone de una extensa tipología de formas de cooperación. Con sus éxitos - todavía discretos puesto que la "cooperación no es la regla" (Lefèvre, 2004) - y sus fracasos lo cierto es que puede colegirse que en diferentes países de la Unión existen interesantes corrientes de fondo a favor de la coordinación multinivel, con el liderazgo indiscutible de la esfera pública; de la cooperación entre actores públicos y privados, y de la búsqueda de formas muy flexibles y diversas de planificación estratégica a escala metropolitana (Romero, 2005).

2. El remarcable fracaso de España

Más allá de la existencia de diferentes modelos de organización del Estado, tanto en el ámbito anglosajón, en el de los países nórdicos o en países latinos con estructuras inspiradas en el Estado napoleónico, en la mayor parte de Europa bien podría decirse que se asiste a una transición desde formas de gobierno a formas de gobernanza democrática en regiones urbanas y metropolitanas. Aunque en muchos casos los expertos advierten que es pronto para valorar los efectos de esa transición, lo cierto es que se constata la emergencia de nuevas formas de elaboración de planes estratégicos, se ensayan nuevas vías de participación democrática, se refuerzan mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y se incentivan muy variadas fórmulas de cooperación entre actores públicos y privados (Romero; Farinós, 2004 y 2005). Democracia deliberativa o participativa, ciudadanía, coordinación multinivel, transversalidad, enfoques estratégicos, desarrollo equilibrado, cohesión, gestión prudente del territorio...son ingredientes indisolubles de la gobernanza democrática que forman parte de muchas de las iniciativas hoy en curso. No de todas, puesto que como es bien sabido también existen otras experiencias en las que la gobernanza se asienta preferentemente en los puntos fuertes que definen el pensamiento neoliberal. Pero, en general, se perfilan nuevas formas de gobierno y procesos participados de toma de decisiones estratégicas en regiones urbanas y metropolitanas orientadas a superar las concepciones tradicionales de gobierno “gerencial” o “burocrático”.

El contexto europeo permite percibir con mayor claridad el carácter atípico de la situación española. En nuestro caso carece de sentido hablar de transición dado que no han cristalizado en el pasado formas “tradicionales” de gobierno metropolitano. De resaltarse alguna singularidad sería en todo caso la contraria: en la década de los ochenta, justo cuando en otros ámbitos se ensayaban formas “tradicionales” de gobierno metropolitano, en España se asiste a la disolución de los escasos organismos que hubieran podido habilitar a las administraciones públicas a la creación de algún tipo de gobierno supramunicipal en las grandes áreas metropolitanas. Más allá de las diferencias entre algunas de ellas, como Madrid y Barcelona, (García, 2003; Leal, 2003; Tomàs, 2005) lo cierto es que el profundo proceso de *devolución* de poder político a favor de un nuevo nivel de gobierno con amplias competencias en la escala regional, las Comunidades Autónomas, no sólo no fue utilizado para crear nuevos espacios de gobierno metropolitano, sino que fue aprovechado para suprimir cualquier posibilidad en esa dirección.

Los organismos de gestión supranacional creados en la inmediateza posguerra (el Gran Bilbao y el Gran Valencia en 1946) no tuvieron ningún impacto positivo y el mantenimiento del régimen autoritario hasta 1978 hizo que las dos experiencias metropolitanas del período de la intensa industrialización y urbanización del país (la COPLACO en Madrid creada en 1972 como instrumento de desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana del área metropolitana de Madrid aprobado por Decreto 3655/1963 de 26 de diciembre y la Corporación Metropolitana de Barcelona creada en 1973) nacieran como intentos

tecnocráticos de regular los crecientes problemas de las dos principales áreas urbanas españolas y obtuvieran resultados muy limitados.

Con la restauración de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 se abre una nueva etapa en la que desde el principio se concede prioridad a la construcción del Estado de las Autonomías. La prioridad dada a la consolidación de los nuevos poderes regionales y el mantenimiento en la Constitución de las provincias como entes de régimen local dejaban escaso margen al debate metropolitano.

En Madrid se llegó a aprobar en 1980 un Real Decreto que regulaba la revisión del Plan de 1963, pero la aprobación del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid abortó esta vía al coincidir el ámbito de la Comunidad Autónoma con el del área metropolitana (en la actualidad, esta supera claramente los límites político administrativos de la Comunidad Autónoma). En 1996 el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid aprobó el documento de bases del plan regional de estrategia territorial sin que, hasta el momento, exista ninguna novedad digna de mención.

En el caso de Euskadi, la disolución del gran Bilbao, la aprobación del Estatuto de Gernika y el mantenimiento de las Diputaciones Forales hacía prácticamente imposible que fraguara ninguna experiencia de gobierno metropolitano. Sin embargo en 1991 se crea la Asociación BM-30 (Bilbao –Metropoli 30) con una metodología estratégica y un valioso bagaje de actuación. Una muy interesante, aunque poco conocida, experiencia que ha servido sin duda como ejemplo para la puesta en marcha de la Asociación del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona.

En el caso de Barcelona, la aprobación en 1986 de la Ley de Régimen Local Catalana por la Generalitat de Catalunya dio origen a una discutible comarcalización y a la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona que fue sustituida por una reducida mancomunidad de municipios y varias empresas sectoriales de ámbito metropolitano. En el origen de la disolución de la CMB hubo un claro problema competencial y de rivalidad política y la segunda área urbana del Estado fue privada de un posible gobierno metropolitano eficiente y democrático.

Con ocasión de la designación de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos de 1992, en 1988 se inició el Plan Estratégico de Barcelona el cual a principios del siglo actual evolucionó hacia la actual Asociación del *Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona*, un ente multiagente y multinivel que vio la luz en 2003 Asociación en la que participan más de 300 entidades públicas y privadas que tratan de consensuar proyectos estratégicos en un ámbito que abarca 36 municipios y una población de casi 3 millones de habitantes, ámbito netamente inferior al de la ciudad “real” de Barcelona.

A pesar de esta limitación, la Asociación del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona presenta un gran interés práctico y metodológico y, de alguna manera, sigue los pasos del BM-30 de Bilbao. La probable aprobación de una nueva división territorial de Catalunya (las *Veguerías*) planteará un interesante reto para la planificación estratégica territorial.

La otra experiencia española que es obligado tener en cuenta es la reciente aprobación por el Parlamento Navarro de la Estrategia Territorial de Navarra, un documento estratégico consensuado que sigue muy de cerca las directrices de la ETE y que será, a bien seguro, una experiencia imitada por otras Comunidades Autónomas.

Sólo de fracaso puede adjetivarse la experiencia del Área Metropolitana de Valencia, la tercera región urbana del Estado. Tras la tardía disolución en 1985 de la Corporación Administrativa Gran Valencia, en 1987 se crea el Consell Metropolità de L'Horta (CMH) por Ley de la Generalitat Valenciana. Ente metropolitano que nace con dos hipotecas graves: la no cesión *de facto* por parte de la Generalitat Valenciana de las competencias urbanísticas y de transporte y la escasez de recursos financieros. Los celos de los ayuntamientos integrados y la coincidencia de ámbitos de gestión del CMH y de la Diputación de Valencia serían otros obstáculos a destacar (Sorribes, 1999).

La lánguida vida del organismo metropolitano se convirtió en franca decadencia en 1993 cuando la Generalitat Valenciana aprueba una ley que – ahora formalmente – reduce las competencias del ente. Su disolución por ley 8/1999 de 3 de diciembre no fue ninguna sorpresa. De forma similar a lo ocurrido en Barcelona el CMH fue sustituido por tres empresas sectoriales (EMTRE, EMSHI Y ETM), sin que exista en la actualidad ninguna instancia pública ni asociación estratégica que tenga la función de avanzar en la gobernanza de una región urbana en la que están implicados unos 70 municipios y millón y medio de habitantes. No parece existir ningún indicio de cambio y los problemas de competitividad y sostenibilidad del área crecen a medida que se consolida un modelo metropolitano de difusión dispersa altamente congestivo (Romero; Sorribes, 2001). La urgencia de dar fin a esta situación de *impasse* es palpable. En un reciente estudio de Francesc Carbonell, director de programas de l'Institut d'Estudis Territorials de Barcelona, el área de Valencia queda ubicada en el grupo de "*Potencial Mega's*" (*Metropolitan European Growth Areas*) con un índice de 64 (resultante de las variables de masa, competitividad, conectividad y conocimiento). En el citado estudio las áreas de Madrid y Barcelona obtienen índices de 170 y 126 respectivamente estando ubicadas en el segundo grupo (el primero, obviamente, es el de Londres y París). Independientemente de la discusión sobre la bondad del indicador, la situación del Área Metropolitana de Valencia parece estar lejos de lo deseable (Carbonell, 2005).

En síntesis, en cuanto al desarrollo de experiencias relacionadas con el gobierno de las áreas metropolitanas en España, tan importante como el escaso desarrollo del principio de coordinación lo es el relacionado con las dificultades para desarrollar de forma satisfactoria

el principio de cooperación. El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno adaptados a la evolución de la *ciudad real*, constituye uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales. Sin embargo, esta incapacidad hasta ahora demostrada por los diferentes niveles de gobierno, contrasta con la reiterada necesidad de impulsar mecanismos eficaces de coordinación en la escala metropolitana y de promover formas imaginativas de cooperación entre los diferentes actores implicados.

Como se ha señalado con anterioridad (Romero, 2005), la experiencia española en este ámbito es, por ahora, tan reducida que bien podría hablarse de cierto fracaso colectivo, tanto en el ámbito de la coordinación como a la hora de desarrollar iniciativas de cooperación metropolitana en esta nueva etapa. No se dispone de indicadores fiables a escala metropolitana; tampoco de marco jurídico adecuado; no existen iniciativas remarcables que propongan una nueva arquitectura institucional favorecedora de la coordinación multinivel. Pero, sobre todo, no existe tradición ni cultura política de cooperación y esta circunstancia es probablemente el mayor impedimento para desarrollar nuevas formas de gobernanza democrática en regiones urbanas y metropolitanas.

El resultado es la existencia de profusión de iniciativas (no exentas de confusión) que con denominaciones distintas intentan acometer, casi siempre para la escala municipal respectiva -y por tanto desde la escala inadecuada-, Planes Estratégicos y Programas movilizadores. En muchas ocasiones dichas iniciativas no superan el nivel de documento que adopta la “nueva retórica territorial”, muy alejada de las cotidianas políticas tradicionales desplegadas en cada ámbito municipal. A la escala inadecuada se suma la presión ejercida por los contextos específicos, claramente productivistas, y el hecho de que las “visiones estratégicas” (tantas como municipios) no alcanzan más allá de los cuarenta y ocho meses que constituyen el *tempo* político que dista entre dos convocatorias electorales.

3. Consideración final

Ya se dispone de una larga historia de intentos de delimitación (estadística, funcional, administrativa, “informal”...) de áreas metropolitanas y regiones urbanas en Europa, pero todavía carecemos de un consenso básico en la UE para poder disponer de un sistema estadístico coherente y comparable y, más importante aún, de conocimiento de procesos reales en esta nueva etapa de redefinición de la ciudad “real” o “material” que está en continuo proceso de transformación. En todo caso, en Europa podría decirse que estamos ya en una nueva etapa de experiencias de gobierno del territorio en los niveles metropolitanos a la que diferentes Estados conceden creciente atención. Dentro de la multiplicidad de formas y singularidades de modelos, coexisten figuras “tradicionales” con iniciativas más “blandas” presididas por la flexibilidad, su carácter más informal, la coordinación, la cooperación y el partenariado público-privado.

Dado que los procesos de descentralización y desconcentración son asimétricos y en continuo cambio (flexibles por su propia lógica), se plantea ahora la conveniencia de centrar más la atención en las dinámicas de Regiones Urbanas que no en las tradicionales áreas metropolitanas, hoy desbordadas por las dinámicas económicas y sociales y por los procesos territoriales. En consecuencia, no parece aconsejable apostar por la creación futura de figuras político-administrativas de gobierno (rígidas y acotadas por definición) en la escala metropolitana para gobernar, impulsar, encauzar o conciliar procesos de difícil (o imposible) delimitación. En el actual contexto global los territorios han de encontrar acomodo, encaje propio. Instalados en una nueva etapa relacionada con una nueva generación de políticas públicas (iniciativas estratégicas, promoción económica, gestión prudente del territorio, reducción de la exclusión), las soluciones organizativas “tradicionales” centradas en la provisión más eficiente de gestión de residuos, transporte, ciclo del agua y, en su caso, planificación urbanística, también han quedado obsoletas o son insuficientes. Nos encontramos, en definitiva, con problemas de escala o delimitación y con la necesidad de superar los enfoques tradicionales del gobierno gerencial o burocrático.

En este contexto, cabe formularse otras cuestiones relacionadas con el futuro de las Regiones Urbanas. En primer lugar, si las nuevas formas de gobernanza y de “derecho blando” pueden superar las formas tradicionales de gobiernos metropolitanos. La respuesta en este caso ha de ser afirmativa, aunque los retos no están exentos de importantes dificultades derivadas de estructuras de gobierno, inercias, culturas y contextos específicos. La experiencia reciente europea demuestra que existe una gran capacidad para imaginar estructuras flexibles, de geometría variable, de cooperación sin necesidad de crear nuevas “estructuras pesadas” de gobierno de áreas metropolitanas. En segundo lugar cabe preguntarse acerca de qué papel queda reservado al espacio público, a la esfera privada o al tercer sector. Aquí se sostiene que el espacio público seguirá siendo esencial e insustituible en las nuevas formas de gobernanza democrática, aunque no exclusivo ni excluyente. Pero el principio de subsidiariedad no debe entenderse como aquel en función del cual el espacio público ocupa de forma supletoria aquellas áreas que la iniciativa privada no puede o no desea ocupar. Los principios de gobierno del territorio en esta nueva etapa deben seguir orientados por la idea de mejor Estado, más democracia, coordinación y cooperación (vertical y horizontal, formal e informal). Salvo excepciones, el liderazgo en esos procesos y formas diversas de cooperación estratégica corresponde a la esfera pública.

La situación española ofrece un panorama singular. Su parálisis contrasta de forma rotunda con relación a la evolución experimentada en Alemania, Reino Unido, Francia o Italia. La razón fundamental debe encontrarse en el propio proceso de construcción del Estado después de la CE 78. La prioridad otorgada al proceso de constitución del estado de las Autonomías, unido al mantenimiento de la figura de la provincia y las Diputaciones, han dejado muy escaso margen para abrir el debate metropolitano a mediados de la década de los ochenta y, en consecuencia, para que pudieran abrirse paso experiencias de gobierno metropolitano de “vieja generación”. A ello hay que añadir la fuerte y

tradicional cultura municipalista, muy contraria a ceder poder político a favor de otros niveles de gobierno de escala supramunicipal. Con posterioridad otras iniciativas, como leyes de comarcalización, tampoco han ayudado mucho a la creación de espacios políticos para la escala metropolitana. Dicho en otros términos, España ha “quemado” una etapa tradicional de gobiernos metropolitanos sin que se hayan podido desarrollar por falta de “espacio institucional” debido en gran parte al exceso de celo de viejas administraciones (locales y provinciales) y, sobre todo, de los nuevos gobiernos y parlamentos regionales. En el desierto español únicamente puede atisbarse cierta emergencia de los dos pequeños oasis de Bilbao y Barcelona. Por el contrario, la experiencia de Valencia es fiel reflejo de la parálisis en la que nos encontramos y buen ejemplo de cómo los procesos van muy por delante de la capacidad para entenderlos y para gobernarlos de acuerdo con los principios rectores que teóricamente casi todo el mundo comparte.

¿Sería posible que España se incorporase a esta nueva etapa de gobernanza democrática que es bien visible en otros países de Europa? En nuestra opinión depende de que puedan darse nuevas condiciones que sin duda vendrán determinadas por: a) la profundidad con que se produzcan cambios relevantes en el ámbito de la cultura de la cooperación; b) la existencia de incentivos que favorezcan o propicien formas flexibles y voluntarias de cooperación tanto en el nivel de gobierno central-gobierno regional, como en la escala regional-local; c) la existencia de liderazgos políticos de los actores principales, en especial desde la escala regional para inducir, incentivar, formas flexibles y voluntarias de cooperación multinivel y de partenariado, y d) la capacidad para proponer proyectos movilizados de escala metropolitana.

Algunas iniciativas recientes aconsejan al menos explorar nuevas direcciones: a) reclamar mayor impulso institucional para que las áreas metropolitanas ocupen mejor posición en el contexto de la Europa de las ciudades; b) acometer el reto colectivo de reforzar políticas de cohesión social y económica, evitando riesgos de dualización social; e) adoptar, al menos desde la escala metropolitana, enfoques estratégicos con el fin de implicar a los diferentes actores en la definición de objetivos. En el caso español, esta inflexión en el gobierno de las Regiones Urbanas o áreas metropolitanas requeriría la revisión del marco normativo básico actual y la adopción de nuevas disposiciones en la escala regional referidas a niveles de gobierno y financiación. La reforma de Estatutos puede ser una excelente ocasión para hacerlo (Romero, 2006). Ambas son cuestiones complejas que sin duda contarán, como ya ha ocurrido en otras ocasiones en Europa, con resistencias y dificultades. Pero algunas experiencias indican que existe margen de actuación suficiente para profundizar en los procesos de coordinación multinivel y para incentivar mecanismos de cooperación.

Por razones muy diversas, ninguno de tres factores cruciales subrayados por Kübler y Heilnet (2005), que explican el éxito de nuevas formas de gobernanza democrática metropolitana han concurrido en España: cultura y voluntad de cooperación de los actores implicados, existencia de estructuras que incentiven la cooperación, en especial

desde niveles institucionales superiores, y capacidad de liderazgo político. El hecho de que exista un modelo de Estado funcionalmente federal ayuda a explicar en nuestro caso la inexistencia de espacio político e institucional suficiente para haber desarrollado en el pasado formas “tradicionales” de gobierno en la escala metropolitana. Pero no lo justifica. La experiencia de otros Estados federales, como el alemán, son buena muestra. En cualquier caso, nada impide poder desarrollar en el futuro nuevas formas de gobernanza democrática. Es probable, o cuando menos deseable, que la propia necesidad de abordar procesos territoriales cada vez más complejos ayude a superar la actual situación de clara inadecuación entre “vieja” arquitectura institucional, “tradicional” cultura política y “nuevas” dinámicas territoriales en las regiones urbanas y metropolitanas en España.

Capítulo VIII. La gobernanza ante la fractura social.



Exclusão social e governança no brasil

D. Joao Vitor

Responsable de Planejamento do Governo Estadual de Belo Horizonte (Brasil)

O tema proposto para este painel desperta a reflexão sobre uma questão que reputo particularmente difícil e instigante. Como sabemos, a governança é um estilo de governar próprio da Sociedade do Conhecimento. Significa, em última instância, exigências de profundas transformações na vida social e, como afirma Pascual, “implica reconhecer a complexidade como elemento intrínseco do processo político; um sistema de participação e colaboração de atores plurais no contexto de redes plurais e uma nova posição dos poderes públicos nos processos de governo, o que representa a adoção de novos papéis e instrumentos”.¹⁰¹ Como alcançar esse novo patamar, ou melhor, como fazer avançar a governança democrática em ambiente de forte exclusão social como no caso brasileiro?

Minha experiência profissional ao longo dos últimos oito anos com as questões relacionadas ao poder local - primeiramente como Diretor Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora – PlanoJF, depois como Supervisor do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Zona da Mata de Minas Gerais e, agora, como supervisor da implantação de um consórcio de municípios na mesma Zona da Mata – tem permitido uma estreita aproximação teórico-prática com este verdadeiro desafio que é inaugurar uma nova forma de governar própria da sociedade info-global. E é a partir desta experiência que pretendo trazer alguns pontos para este debate.

No nível mais geral, é preciso ter sempre presente que a globalização e os avanços científicos e tecnológicos que sustentam a nova economia e forjam a nova sociedade trazem enormes potencialidades para a humanidade, mas ocorrem de modo desigual e contraditório em escala mundial. Produz riqueza e miséria lado a lado. De fato, o processo de globalização aumenta as disparidades sociais e condena à pobreza as regiões excluídas dos novos fluxos da riqueza mundial, mas ao mesmo tempo cria os meios para eliminar do mundo a pobreza. É preciso, pois, a construção de uma globalização alternativa que libere esse potencial para criar riqueza e promover a equidade e a democracia no mundo.

Tal condição nos remete aos aspectos relativos à necessidade de instituir e cada vez mais aperfeiçoar as instâncias e instrumentos democráticos de governança internacional para o enfrentamento dos problemas que se situam além da soberania de cada país. O combate ao crime organizado e ao terrorismo, os desastres ambientais, o enfrentamento da fome e da pobreza, entre tantos problemas mundiais, exigem não só a democratização dos fóruns

101 Pascual Esteve, Josep Maria. *La Estrategia de las Regiones y la Gobernanza Territorial*. Publicación Junta Andalucía. Septiembre, 2004.

internacionais como a ampliação de suas pautas de preocupação. Inclusive para temas que dizem respeito ao desequilíbrio das relações de trocas entre os países.

Os impactos provocados pelo processo de globalização numa sociedade como a brasileira são também, portanto, sabidamente contraditórios. O país detém a incômoda posição de ser um dos primeiros do mundo em distribuição desigual da renda, ter a maior taxa de juros reais e apresentar fortes desequilíbrios regionais. Tudo isso convivendo ao lado de um mercado consumidor sofisticado, comparável a qualquer templo de consumo europeu. Em suma, um país moderno, resultado de um crescimento econômico excepcional induzido pelos favores do Estado ao longo do século XX, porém um dos mais desiguais do mundo em termos de renda, propriedade, poder e conhecimento.

A Zona da Mata mineira, onde desenvolvo minhas atividades, é um retrato dessa realidade. O Estado de Minas Gerais é responsável por pouco menos de 10% da riqueza brasileira e está localizado no Sudeste, região mais desenvolvida do país. No entanto, há grande concentração dos investimentos em algumas áreas do Estado, gerando diferenças que separam as regiões mais ricas das mais pobres em termos econômicos. Isso se torna claro quando se observa a distribuição do PIB por região do Estado. A Região Central contribui com cerca de 45% do PIB total, seguida pelo Triângulo com 12,69% e pelo Sul de Minas 11,91%. Em conjunto, essas três regiões contribuem com cerca de 70% do PIB estadual; por outro lado, reúnem 55% da população total. O número correspondente para a Zona da Mata é de cerca de 8%. Uma região com cerca de 2 milhões de habitantes, bem localizada nas proximidades das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mas com forte desigualdade interna entre os seus 142 municípios, o que gera constrangimentos ao seu desenvolvimento. A maioria deles tem um PIB per capita menor que a média mineira e a diferença educacional é o principal fator de desigualdade e exclusão na região.

Na maioria dos municípios da Mata Mineira inexistem suficientes provedores de internet, eficiente telefonia celular, jornais locais, teatros e cinemas. O ensino em geral é de baixa qualidade, há pouca qualificação profissional, a formação gerencial é incipiente, são poucos os centros de P&D expressivos e é frágil a cultura da cooperação que deveria estar presente nas cadeias produtivas da região. A concepção do modelo de desenvolvimento predominante entre os agentes econômicos e governos locais se apóia na intervenção estatal, no planejamento verticalizado e hierárquico, na expectativa de implantação de grandes projetos externos e subsídios estatais, principalmente fiscais, modelo este insuficiente e insustentável na era em que vivemos. Por outro lado, os serviços públicos básicos ofertados, particularmente na área da saúde, são quase sempre precários em quantidade e qualidade.

Neste contexto de tamanha desigualdade social e concentração da riqueza, também não poderia deixar de apresentar déficits importantes a ação do Estado brasileiro na prestação de serviços de qualidade ao cidadão. De fato, é ainda extremamente desigual no país a

prestação de serviços fundamentais como educação, saúde, segurança, justiça e transporte. Assim como tem sido extremamente difícil a democratização do acesso à terra, ao mercado de trabalho e ao crédito.

Por outro lado, as políticas sociais até aqui implementadas nos últimos anos no país para a redução da pobreza e da desigualdade social têm tido como eixo central a complementação de renda, e como tal não podem ser vistas senão como pontuais e de caráter absolutamente emergencial. Enfim, políticas compensatórias de cunho neoliberal.

Estamos diante de um quadro conhecido que põe sérios desafios quando se trata de enfrentar os problemas de reajustes na economia e nas relações sociais provocados pela transição da sociedade industrial à sociedade do conhecimento. Principalmente quando é amplamente reconhecido que é preciso superar governos apoiados unicamente na ação do Estado para poder engendrar as soluções necessárias aos novos e aos velhos problemas presentes na sociedade.

Em situações de grave fratura social como a brasileira, não se trata apenas de que o acesso de importantes atores às redes sociais seja desigual ou que os processos participativos e de negociação excluam setores importantes da população.¹⁰² Em condições extremas, a exclusão social “vicia” esses processos uma vez que:

- Estimula a postura imediatista diante dos problemas a serem solucionados, tanto nos governantes quanto nas populações pobres - em detrimento das soluções estruturais e de longo prazo – principalmente porque as necessidades são em geral prementes e em sua maioria exigem respostas emergenciais;
- Reforça a crença na necessidade de lideranças forte, ou seja, na matriz autoritária que deposita a solução dos problemas sociais nas mãos de caudilhos;
- Propicia campo fértil ao clientelismo e ao assistencialismo;
- Fragiliza as organizações sociais e, particularmente, o movimento sindical face as altas taxas de desemprego;
- Eleva as expectativas de que as soluções devem vir de iniciativas exógenas, através de grandes projetos privados ou da iniciativa do poder central, gerando dependência do Estado e desqualificando as potencialidades e as lideranças locais;
- Fragiliza o sistema político-eleitoral, provocando a descrença na política, nos partidos políticos e nos políticos;

102 *Pascual levanta o problema. Op cit.*

- Possibilita a privatização de importantes setores do Estado por grupos econômicos.

Para que o novo estilo de governar avance no Brasil é preciso, portanto, superar déficits estruturais históricos em sua cultura política e no sistema de governo para implantar um ambiente favorável ao desenvolvimento - através de uma cultura empreendedora, de cooperação e trabalho em rede. Daí ser fundamental o enfrentamento de uma ampla e profunda agenda de transformações, cujo objetivo principal seja ao final a abertura do Estado à real participação e ao atendimento das necessidades do conjunto da população. Ou seja, fazer com que a máquina pública fique livre do domínio dos interesses privados restritos. Uma agenda, enfim, capaz de estimular a cooperação para mobilizar recursos endógenos, o trabalho em rede, o empreendedorismo, a criatividade e a inovação e promover o progresso humano.

Parte importante dessa construção é a reforma política e o fortalecimento dos governos locais. Isso quer dizer que para aprofundar a democracia é necessário o deslocamento de poderes e responsabilidades dos governos federal e estadual para os diversos planos locais. Requer o aperfeiçoamento da representação e o recurso à manifestação direta dos eleitores.

Para que isso aconteça é necessário mudar o atual sistema eleitoral brasileiro, com voto proporcional em listas abertas, responsável por um processo eleitoral extremamente caro e partidos fracos. Buscar novas condições institucionais que restrinjam a possibilidade de o Executivo cooptar e corromper parlamentares para negociar seu apoio sem a mediação dos partidos a fim de fazer maioria para governar. Eliminar o preenchimento de cargos públicos através de negociações partidárias em detrimento do critério de mérito, o que atinge negativamente a qualidade administrativa do Estado e favorece interesses privados e dos partidos no poder.

No atual sistema, a vontade do eleitor é comumente desconsiderada e o seu voto desvalorizado, uma vez que os eleitos não são responsáveis perante os partidos pelos quais se elegeram. Podem passar de um partido a outro, da oposição à situação, conforme sua conveniência, e tampouco respondem aos eleitores no decorrer do mandato, razão pela qual é grande o descrédito da política e dos políticos perante a opinião pública.

Enfim, prevalece no país um sistema político que tende a inibir o enfrentamento coletivo dos problemas comuns e faz com que grandes massas de excluídos se ponham tão-somente como beneficiárias passivas de programas assistenciais. Um sistema em que a cooperação para alavancar recursos da própria comunidade é inibido pela expectativa de ajuda e de recursos vindos de fora, através de políticos em troca de voto. Um sistema que desestimula as relações horizontais, deixando as comunidades sujeitas a agentes políticos poderosos

e quase sempre impedidas de participar dos assuntos que dizem respeito ao seu próprio destino.

Além das questões relativas ao aprofundamento da reforma democrática do Estado, a agenda de transformações necessárias à governança requer no Brasil avanços substanciais em várias outras frentes. Todas, entretanto, convergindo para forjar um projeto de desenvolvimento para o país consistente com a política de estabilidade monetária e incorporando valores fundamentais como o combate a toda forma de discriminação, a busca da equidade social, a implementação de políticas de distribuição de renda, propriedade, conhecimento e poder, a valorização da política de desenvolvimento científico e tecnológico e a defesa de uma governança global democrática.

Sobretudo, é indispensável refletir sobre a insuficiência do Estado como agente de mudança e sobre sua articulação necessária com a participação da cidadania organizada. Promover o debate político e teórico amplo e aberto, incorporando partidos políticos, movimentos sociais e intelectuais para definir as grandes linhas destinadas a criar um ambiente favorável ao desenvolvimento a partir da capacidade da sociedade cooperar, formar redes e regular seus conflitos democraticamente.

Enfim, governança e exclusão social no Brasil compõem uma equação cuja solução só poderá ser alcançada através da articulação de um projeto de desenvolvimento, e não apenas o crescimento econômico. Chave importante nesse contexto de elevadas exigências postas pela transição da sociedade industrial para a sociedade da informação é, evidentemente, a melhor distribuição do conhecimento através de um sistema educacional de qualidade. O que, em essência, significa dizer que o país permanecerá pobre enquanto não forem adotadas decididas e decisivas políticas que favoreçam a formação de capacidades permanentes por meio das quais os excluídos consigam atingir a cidadania plena e aí, sim, fazer o país avançar na gestão das interdependências entre governo e atores não governamentais a fim de criar e fortalecer redes de cooperação para a construção coletiva do desenvolvimento humano



Las resistencias al cambio

D. José Luis Álvarez

Director General de Empleo del Principado de Asturias

1. Antecedentes

Asturias es una pequeña región de vieja tradición industrial situada al norte de España, con una orografía muy abrupta, que ha tenido importantes déficits en infraestructuras de comunicación con el resto de la península.

En los años ochenta, todos los pilares de su actividad económica entraron en crisis simultáneamente y nuestra región sufrió la mayor densidad de reconversiones sectoriales de Europa: la agricultura, la ganadería, la minería, la siderurgia, la construcción naval y el armamento... En veinte años se perdieron cien mil de los cuatrocientos mil empleos que contabilizaba la región.

En el mismo período, otras regiones españolas y europeas han conseguido superar procesos similares de ajuste económico, pero a Asturias le está costando mucho más salir adelante. Desde los últimos seis años la situación ha mejorado y ya se crea más empleo que se destruye, pero los ritmos de crecimiento son menores a los de otras regiones y, lo que a mi modo de ver es más importante, el clima social sigue anclado en las claves del proceso de ajustes anteriores, más que en un planteamiento sobre los retos de futuro. Y, cuando se los plantea, se sitúa en la posición de una región asistida con escasa confianza en sus capacidades propias.

Para entender este aspecto más sociológico hay que tener en cuenta que las actividades económicas arriba señaladas eran desempeñadas, en la mayoría de las ocasiones, por grandes empresas de titularidad pública. Esta circunstancia tiene mucho que ver con la escasa existencia de una burguesía local, la fuerte implantación de los sindicatos, el escaso tamaño y dinamismo de las empresas (pequeñas y acostumbradas a un gran cliente cómodo y cercano) y la extensión entre la población de los valores ligados a la seguridad.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que los años de mayor dureza de los procesos de reconversión coincidieron con el inicio de la democracia en España y con la construcción del Estado de las Autonomías. En este entorno, inicia su andadura el Principado de Asturias, como institución autonómica, y nace con una fuerte presión del entorno: la tensión social se dirigía hacia ella, pero sus organismos administrativos eran muy recientes y sus recursos muy escasos.

Con la aparición de la autonomía regional, la sociedad pasó rápidamente de responsabilizar al Estado por los procesos de reconversión, a exigir al sistema político regional una salida que aportara seguridad. Todas las miradas se dirigen hacia el gobierno autonómico, que es identificado como el principal recurso de acción colectiva para orientar los cambios económicos.

La sociedad asturiana ha atribuido muy frecuentemente la responsabilidad de sus déficits económicos a las decisiones del sistema político, quizás por el importante peso de la presencia del Estado como patrón de las principales actividades económicas. En pocas ocasiones se analizan otros posibles factores sociales como las mentalidades colectivas, el comportamiento de las élites sociales, la responsabilidad individual, las estructuras familiares o la organización territorial.

Asturias es una de las regiones que más recursos económicos europeos recibe por habitante y sin embargo, no ha conseguido acercarse a la media de crecimiento del país. Es posible que las claves para explicar las diferencias entre la positiva evolución de otras regiones y la asturiana estén en los factores de tipo social.

Para algunos especialistas, los problemas de Asturias no derivan tanto de una carencia de recursos, ni del tipo de estructura económica, como de su perfil como una región deficitaria en capital social. La región se ha caracterizado por una cultura reactiva, de resistencia (al franquismo, a la pérdida de puestos de trabajo...), más que por una cultura preactiva basada en la cooperación y la confianza entre individuos y organizaciones. Estos autores encuentran la causa de este estancamiento en una deficitaria composición de las instituciones y en una constelación de actores poderosos sin liderazgo, pero con suficiente capacidad de bloqueo mutuo.

Ante esta situación, las medidas clásicas de promoción económica se acompañaron de otras para conseguir, en un primer momento, el diálogo y la estabilidad social y, en un segundo momento, su implicación en el desarrollo de una estrategia común.

2. Del conflicto al diálogo

El conflicto y la tensión social se dió de forma continuada durante los años ochenta y noventa. En el año 1999, un nuevo gobierno socialista consigue suscribir el primer acuerdo con representantes empresariales y sindicales que mejoraba la confianza entre los firmantes del acuerdo.

Este periodo coincide con un incremento de la población ocupada, aunque persiste una baja tasa de actividad y la sensación social de que la situación económica no mejora.

En el año 2004, tras unas nuevas elecciones, son los agentes sociales quienes reclaman una nueva concertación social que, como la anterior, se negocia en lógica “sindical”. Las partes intentan *arrancar* al gobierno un mayor número de acciones y un compromiso presupuestario mayor que en el acuerdo anterior, a la vez que se aseguran una mayor presencia en los instrumentos de seguimiento de las medidas acordadas y en los órganos de decisión de la ejecución de estas medidas: en ocho años los agentes sociales han conseguido asegurar su presencia, por ley, en importantes organismos autonómicos

Al finalizar la negociación de la segunda concertación social, algunos de los firmantes comienzan a preguntarse si los acuerdos alcanzados serán suficientes para asegurar el futuro éxito de la economía regional a medio plazo.

3. De la concertación a la reflexión estratégica.

Con los *deberes* de las concertaciones sociales realizados, la mayoría de los interlocutores consideran que la etapa de la reconversión industrial ya se ha superado.

En los últimos años, la región ha recuperado el setenta y cinco por ciento del empleo perdido y ha modificado su composición de manera sustancial. El sector público ha quedado reducido a poco más de cuatro mil empleos concentrados en una empresa minera y en un astillero. Si en los años ochenta los empleos se localizaban principalmente en el sector industrial, hoy el sector de servicios es el que más empleo genera. En este período también se ha producido la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Además, mientras se transformaba la estructura interna de la región el entorno también se había modificado radicalmente. La apertura de los mercados internacionales y la globalización de la economía son una realidad. Con las transferencias en materia de sanidad, educación, trabajo y empleo se ha incrementado la capacidad de autogobierno

Por otro lado, la ampliación de la Unión Europea colocará a Asturias fuera de las regiones de Objetivo 1 después del año 2007, con la consiguiente reducción de los ingresos procedentes de los fondos comunitarios. El principio de estabilidad presupuestaria limita la capacidad de endeudamiento de las administraciones y el envejecimiento de la población, una evidencia constatable en el descenso de población menor de 20 años, traerá importantísimas consecuencias a corto plazo.

En resumen, la región tendrá que afrontar un entorno radicalmente diferente. Habrá avanzado, pero lo habrá hecho basándose más en mecanismos clásicos de concertación social (de lógica incrementalista presupuestaria) que en análisis consensuados sobre los retos futuros.

Consciente de esta situación el Gobierno inició un proceso de reflexión estratégica, que partió del análisis de los retos futuros para seleccionar las estrategias concretas que se deben emprender, así como del papel y aportación de los actores públicos y privados. El mayor cambio que tuvo que afrontar la región fue de tipo cultural. Por esta razón, fue imprescindible incorporar el mayor número de actores posible, tanto para incorporar la riqueza y variedad de su información y experiencia en el proceso de análisis, como para implicarlos en los resultados y su posterior ejecución.

Por estas razones, la forma y el momento en que se realizó el proceso de reflexión fue muy importante:

En primer lugar, fue decisivo iniciarla después de haber alcanzado el acuerdo social, lo que permitió que las medidas de promoción económica y empleo continuasen bajo la cobertura del consenso y que las reflexiones sobre el futuro no se contagiasen de las tensiones propias de una negociación social.

Un segundo aspecto, muy importante, fue abrir la reflexión a más actores sociales. En la concertación social intervinieron la administración y los agentes sociales (las asociaciones empresariales y los sindicatos) y a ellos se sumaron ciento cincuenta personas procedentes de distintos ámbitos públicos y privados.

Por último, un aspecto fundamental lo constituyó la propia metodología de trabajo. Desde el inicio se planteó la situación de manera franca y se pidió a los participantes su aportación para definir conjuntamente los escenarios posibles y los retos que habría que afrontar para caminar en la dirección correcta.

Otra cuestión que debemos resaltar es que el Gobierno en ningún momento consideró que este proceso de reflexión participativa pudiese contemplarse como un sustituto del de la negociación social. Los resultados serían tenidos en cuenta en los procesos de reprogramación de las acciones acordadas en la negociación con los agentes sociales.

4. Resultado de la reflexión estratégica

El proceso de reflexión estratégica se denominó "Abriendo Futuros: Escenarios de empleo". Se inició en junio del 2004 y tiene previsto finalizar en marzo del 2006. El trabajo se organizó en tres grandes líneas de reflexión. En la primera se abordaba cómo conseguir las competencias profesionales que serían requeridas por el sistema productivo a medio plazo. En la segunda, cómo aumentar la iniciativa empresarial en la región. En la tercera, cómo mejorar la relación entre las administraciones regional y local en políticas de desarrollo y empleo.

En las tres líneas de trabajo, el gobierno ofreció un marco de reflexión inicial y a partir de ahí, entre los expertos y los participantes, se inició un proceso de reflexión conjunta que concluyó con una serie de recomendaciones a seguir en el futuro.

A continuación presentamos un breve resumen de estos aspectos por cada línea.

Línea 1: Las personas en el centro de la nueva economía: nueva política de recursos humanos.

Se destacaban los retos que la economía global exige a las organizaciones al tener que buscar, por un lado, nuevos equilibrios entre la competitividad, la productividad, la flexibilidad organizativa y la imprescindible aportación del valor que aporta el conocimiento de sus recursos humanos, y por otro, la demanda de más estabilidad laboral e incrementos constantes de la empleabilidad de los trabajadores.

Las *recomendaciones* alcanzadas se resumen en los puntos siguientes:

- Promover el debate y la reflexión en torno a las necesidades de una **nueva cultura laboral**.
- Promover **modelos organizativos y de gestión coherentes** con una estrategia de competitividad basada en la innovación y la aportación de valor personas.
- Fortalecer diálogo y negociación **a nivel sectorial**.
- Impulsar la **responsabilidad social corporativa**.
- Promover el desarrollo de competencias sociales / **relación interpersonal**.

(Estas recomendaciones fueron recogidas por la prensa regional bajo titulares que destacaban la necesidad de unir *productividad y salarios*, con abundantes noticias, titulares, artículos y entrevistas).

Tras el proceso de reflexión, el Gobierno convocó, por separado, a los representantes de las principales empresas y de los líderes sindicales de todos los sectores para presentarles las *recomendaciones*. En ambas reuniones se coincidió en la importancia de los retos que había que abordar y en las líneas generales que deberían tener las iniciativas a poner en marcha: análisis sectoriales de los factores de competitividad, e introducción de estos factores en las discusiones de los convenios laborales para ir consiguiendo empresas con más flexibilidad ante el mercado.

Línea 2: Hacia una nueva cultura del riesgo y la oportunidad: redes que impulsan nuevas iniciativas.

La reflexión inicial colocaba como reto la necesidad de incrementar la capacidad emprendedora de la población, y en especial de los jóvenes, tanto si su actividad laboral se realizaba por cuenta propia como ajena, poniendo en evidencia la diversidad de recursos que se destinan a este fin y la necesidad de mejorar los resultados a corto, medio y largo plazo.

Los participantes formularon las siguientes recomendaciones:

- Ofrecer una apuesta pedagógica por el desarrollo de **personas emprendedoras** en todo el proceso formativo.
- Dar **coherencia** a la pluralidad de iniciativas, recursos y servicios destinados al apoyo del emprendedor.
- Definir un programa de apoyo a la creación y lanzamiento de empresas desde el **ámbito universitario** promovido por investigadores.
- Apoyar la **consolidación** de los proyectos empresariales una vez constituidos

Estas recomendaciones fueron tomadas como referencia para elaborar el Plan de Emprendedores del Gobierno Asturiano, que busca una mayor visibilidad de los recursos disponibles para mejorar el acceso de los ciudadanos, y una mayor coordinación entre las entidades que reciben financiación pública para aumentar la iniciativa empresarial y apoyar a los emprendedores que pongan en marcha pequeños proyectos de empresa.

Línea 3: en una economía global: mejor cooperación local y regional.

En un entorno de economía global, las regiones también compiten entre sí, por tanto, la región debe reforzar internamente la cooperación entre sus administraciones, en primer lugar para desarrollar una visión compartida y en segundo término, para cooperar en proyectos de desarrollo que refuercen la competitividad y cohesión social.

Al finalizar el trabajo de reflexión y propuestas, los participantes coincidieron en una única recomendación: las políticas de desarrollo y empleo deben abarcar ámbitos territoriales en función de los proyectos, sin quedar reducidos a los límites de los lindes municipales, y con alianzas de cooperación entre las administraciones locales entre sí y entre éstas con la administración regional.

A partir de esta recomendación se inició un proceso de trabajo con los municipios y los agentes sociales para acordar las posibles fórmulas que pudiesen potenciar las colaboraciones supramunicipales en materia de desarrollo económico territorial y recursos humanos. Las conclusiones alcanzadas se harán operativas en forma de condiciones para concurrir a los programas financiados por la Dirección General de Promoción de Empleo, por lo tanto tendrá importantes consecuencias económicas.

5. Resistencia al cambio

El proyecto ha conseguido avanzar de manera muy importante hacia los objetivos que se pretendían al inicio del proceso. La discusión se ha centrado en el logro de los retos futuros, se ha implicado a más actores sociales y se ha originado un ámbito de discusión y reflexión social en los medios de comunicación.

Los participantes en la reflexión estratégica han valorado de forma positiva la iniciativa y la metodología de trabajo. Cuando la discusión se reflejó en los medios de comunicación se produjeron manifestaciones espontáneas de felicitación por el cambio de orientación de la discusión política y por la oportunidad de la misma. En esa dirección también se manifestaron editoriales de periódicos y artículos de expertos.

Los firmantes de la concertación social participaron en este proceso de reflexión y, públicamente, han manifestado su acuerdo con el contenido de los documentos y la mayoría de las recomendaciones. En cambio no lo han asumido como un *input* urgente para revisar y actualizar el programa de medidas acordado entre ellas y el Gobierno.

Romper la tendencia a seguir trabajando de la manera clásica presenta resistencias, aun cuando sea para hacer lo que un importante número de actores de la sociedad señala como estratégico.

Personalmente, creo que las principales resistencias proceden de causas que podemos reunir en tres grandes bloques. En primer lugar, la lógica de enfrentamiento que caracterizó las relaciones laborales en los últimos 25 años y que ha construido una historia de relaciones basada en la desconfianza. En segundo término, que los agentes sociales no hayan asumido ninguna responsabilidad ni aportado ninguna contrapartida. Y por último, la tendencia al monopolio de la representación de la sociedad por parte de los firmantes de la concertación social.

Una acuerdo social puede entenderse como una confrontación por el reparto de cuotas de poder institucional o como un acuerdo orientado a la consecución de objetivos de desarrollo. Cada negociador argumenta y defiende las acciones y el presupuesto, que considera *de su parte* (empresarial, sindical, administrativa), siguiendo los criterios que tradicionalmente han mantenido.

Cuando se alcanza un acuerdo social quedan definidas las acciones a poner en marcha y los recursos económicos que se destinan a cada una. El gobierno asume la responsabilidad de la ejecución y los agentes sociales se convierten en socios vigilantes, sin haberse comprometido con ninguna obligación. El seguimiento de lo acordado se limita al control de ejecución presupuestaria pues, en la mayoría de las ocasiones, no hay objetivos explícitos ni están definidas las responsabilidades de cada parte. Tal situación define un campo de relaciones conocido para las partes: los firmantes pueden arremeter contra el gobierno gestor cuando consideran que los *objetivos* no se alcanzan (algo que ocurre por definición, porque si no se han definido son inalcanzables), y la administración responder con el gasto realizado con su ejecución presupuestaria.

En este marco, la introducción de nuevas medidas correctoras o innovadoras, puede producir la tentación a reabrir todo el proceso de negociación desde el inicio y tener consecuencias imprevisibles. Y si, como es el caso, estas novedades proceden de otros actores, pueden poner en riesgo el papel de los negociadores clásicos, o al menos estos lo pueden entender como una interferencia en su parcela de poder.

La lógica de confrontación, la resistencia a asumir obligaciones explícitas, y la tendencia a excluir a otros actores, combinada con la gestión burocrática de la administración, consigue reducir la utilidad de las medidas que se ponen en marcha. Si la rigidez de la administración se refuerza con las dificultades para la programación de nuevas medidas, entonces estaremos ante un sistema que responderá de manera lenta a los rápidos cambios del entorno.

Para seguir avanzando se ha apostado por incrementar la confianza entre los agentes y actores sociales, combinando la ejecución de las acciones acordadas con una reflexión paralela, franca y abierta, acerca de los retos futuros y la responsabilidad de los distintos actores. Somos conscientes de que sólo se puede ir avanzando sobre el resultado de experiencias concretas de trabajo conjunto y una reflexión abierta al conjunto de la sociedad.

6. La continuidad del proceso

En la Conferencia Inicial del proceso de reflexión estratégica en junio del 2004, los representantes del Gobierno hacían hincapié en la importancia y calado de los cambios que la región debería afrontar, y en las dificultades que la Administración, como cualquiera de los actores por separado, tenía tanto para definir los retos a abordar como los proyectos a poner en marcha. Por eso se iniciaba el proceso de reflexión conjunta.

El proceso se ha iniciado y se continuará trabajando para implicar a todos los agentes y actores sociales y económicos, con sus expectativas y costumbres, intentando realizar

pedagogía para una nueva forma de trabajo basada en la colaboración bajo el lema: “a colaborar también se aprende”.

Durante el primer trimestre del próximo año 2006 se convocará a las ciento cincuenta personas que han participado en el proyecto “Abriendo Futuros. Escenarios de Empleo” para dar cuenta de los pasos avanzados y explicar como se mantendrá la reflexión estratégica en el futuro, al mismo tiempo que se exponen proyectos en los que se requiere la implicación de varios actores.

Un punto central de esta filosofía de trabajo será la puesta en marcha, en enero del 2006, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, como organismo autónomo de la administración, que estará dirigido por un Consejo Rector, en el que estarán presentes la Administración regional y los Agentes Sociales, y que contará con un órgano consultivo en el que participarán más actores sociales.

Este organismo autónomo deberá liderar las reflexiones sobre las políticas de empleo y para ello contará con un Observatorio de Mercado Laboral que le apoyará en la toma de decisiones.

El Observatorio se ha diseñado con el fin de mantener la dinámica iniciada para la reflexión estratégica: movilizar a los actores de los sectores económicos para concretar las variables que están dibujando los escenarios futuros y poder identificar los proyectos que hay que poner en marcha para reaccionar anticipadamente.

Este Observatorio tiene que movilizar el conocimiento que poseen sobre cada sector sus propios actores, trabajando con prospectiva y facilitando la información a los decisores que tienen capacidad para poner en marcha las medidas.

En el 2006 habremos conseguido grandes avances respecto a la situación encontrada en 1999. Se habrá superado la situación de conflicto continuo; se habrá aumentado la confianza entre los agentes sociales; se habrán incrementado los interlocutores para definir los retos de futuro; se ampliará la lógica de trabajo al incorporar la anticipación de escenarios futuros; y, con el Servicio Público de Empleo, se formalizará la participación de agentes y actores en un organismo que tiene, por un lado, capacidad para tomar decisiones y ejecutarlas y, por otro, la legitimidad para mantener la reflexión continua sobre todas las variables que inciden en la creación de empleo.



El reto de la atención social a las personas sin techo

D. Xavier Godàs

Asesor de la Comisión de Bienestar del Ayuntamiento de Barcelona

Una de las preocupaciones fundamentales de la política de bienestar en Barcelona es responder al reto que supone la existencia de personas que se encuentran viviendo en la calle. Nos encontramos frente a un colectivo que sufre un profundo desarraigo de los vínculos sociales básicos, aquellos que implican seguridad y afectividad en un entorno próximo y familiar; que presentan graves problemas de subsistencia económica y transitan entre la mendicidad, las ocupaciones ocasionales y los subsidios institucionales; que presentan deficiencias sanitarias notables y un consumo habitual de tóxicos. Aproximadamente, en Barcelona unas 1000 personas se encuentran permanentemente en esta situación.

Para afrontar semejante realidad, en Barcelona disponemos del Programa Municipal de Atención a las Personas Sin Techo -programa incluido en el Plan de Inclusión Social- que se articula en 5 ejes fundamentales: detección y conocimiento de las personas que viven en la calle; intervención mediante equipos especializados; acogida diurna e intervención socioeducativa; cobertura de necesidades básicas; acogida nocturna en centros residenciales propios o concertados. Nuestro trabajo se concreta mediante dos servicios fundamentales:

Primero, estamos impulsando una red de equipamientos integrales para personas sin techo. La primavera pasada se puso en marcha el primero, el Servicio de Baja Exigencia del Centro Meridiana para personas sin hogar en fase avanzada o consolidada de desestructuración personal. Que el servicio sea de baja exigencia significa que no se exigen contrapartidas de entrada a los usuarios. El objetivo radica en que éstos acaben por confiar en el recurso y vean la posibilidad de iniciar itinerarios de reinserción. El Centro se mantiene abierto los 365 días del año y tiene una capacidad para 40 personas. Implica que los usuarios gocen de un espacio de acogida residencial temporal (con tiempos de estancia variables), la cobertura de necesidades básicas (alojamiento, alimentación, higiene, salud y atención social, más diversas actividades de promoción) y la posibilidad de atención progresiva -con grados iniciales de exigencia muy bajos- a otros servicios y recursos sociales que permitan procesos personalizados de inserción. Complementariamente a este servicio, desde octubre funciona el Centro de Acogida de la Mar Bella. El objetivo de este nuevo recurso es reforzar los servicios para la detección y acogida de personas sin techo. Su finalidad es mejorar la atención y derivación hacia la red de servicios de inclusión social. Funciona en horario nocturno, de 9 a 9, y se ofrecen 100 plazas. Los equipamientos municipales para personas sin hogar se acabarán de completar en 2006, cuando entrará

en funcionamiento el segundo equipamiento en el distrito de Horta-Guinardó, y en 2007, cuando se empezará a desarrollar un tercero, todavía pendiente de ubicación.

Una segunda iniciativa es la puesta en marcha del Servicio de Viviendas de Inclusión Social. El pasado mes de julio, la Dirección de Bienestar Social, el Patronato Municipal de la Vivienda y ADIGSA (Generalitat) acordaron la creación de un primer banco de 23 viviendas de inclusión en Barcelona. Con este primer paquete de viviendas esperamos atender a unas 100 personas. No obstante, nuestra intención es llegar a un parque de 50 viviendas en 2007. La función de este servicio es ofrecer a las personas o familias en situación de exclusión social una vivienda temporal y compartida, con apoyo socioeducativo, que facilite el proceso de inclusión y la preparación para vivir autónomamente. El contrato con el usuario incluye un plan de trabajo y la permanencia en el hogar por un periodo de seis meses, renovable hasta un año. Los destinatarios son personas o familias con autonomía suficiente para asumir el cuidado y la atención propia del hogar y sus hijos e hijas (en caso que los haya), así como el compromiso de corresponsabilizarse, según las propias posibilidades, en los gastos corrientes.

El Ayuntamiento cuenta hoy día con un total de 220 plazas regulares de acogida nocturna -Centro Can Planas (50), Equipamiento de Meridiana (40), Viviendas de Inclusión (30), Centro de la Mar Bella, (100). La cifra no es despreciable, si contamos con el hecho de que el año pasado únicamente disponíamos de unas 50, las del Centro Can Planas. Además, a estas plazas hay que sumar las concertadas por el Ayuntamiento en equipamientos de iniciativa social -Sant Joan de Déu (50) y Santa Lluïsa de Marillac (35)- así como el servicio de acogida en hoteles y pensiones (cerca de 100). Eso implica que hoy dispongamos de unas 405 plazas de acogida para personas sin techo. Y que, de cara al 2006-2007, en funcionamiento ya el equipamiento de Horta más el incremento del parque de pisos de inclusión, lleguemos a proporcionar servicio a más de 500 personas.

Finalmente, indicar que el Plan Municipal para la Inclusión Social plantea el objetivo de profundizar en el Programa de Atención a las Personas sin Techo sobre la base de un modelo en red de recursos y equipamientos municipales y de iniciativa social concertados. En el marco del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva hemos empezado a trabajar en red con 15 entidades. En este espacio de interlocución y acción se tratan temas como el fortalecimiento de los convenios entre el consistorio y las asociaciones, así como trabajar para la mejora de la coordinación de servicios aunando experiencias para articular una cartera de servicios de ciudad ajustada al colectivo de las personas sin techo.

Capítulo IX. Conclusiones



Conclusiones de los diferentes grupos de trabajo

1. Principales temas de debate en el grupo de trabajo número 1. Gestión estratégica y sociedad del conocimiento

Las ciudades coinciden en sus planteamientos de retos a abordar y en las herramientas e instrumentos empleados: planificación estratégica y, de forma natural, condicionadas por el entorno, la evolución hacia la gestión estratégica.

Los cambios del entorno han influido de forma decisiva en los temas que las ciudades están planteando en el ámbito de la Sociedad del Conocimiento y que son coincidentes (en objetivos, líneas, proyectos, etc).

Esta similitud de retos y proyectos, objetivos, sugiere una distribución de los ámbitos sobre los que la ciudad debe actuar para asegurarse el posicionamiento en el futuro:

- condiciones de mínimos, elementos y factores que toda ciudad debe tener como punto de partida;
- promover los elementos diferenciales, asociados a sus condiciones físicas y geográficas, así como a la cultura del territorio. Sin olvidar, que en un marco de competencia por atracción de flujos de inversiones, información, personas, se ha de hacer una aportación a la cadena de valor del producto, empresa o servicio que se quiera atraer.

La gestión estratégica en la Sociedad del Conocimiento ha de abordar los siguientes retos:

- el peligro de la brecha digital y desequilibrios (derivados de desigual acceso y uso de las nuevas tecnologías);
- promover la interacción, la cooperación y puntos de encuentro entre ciudades;
- identificar las redes en las que podemos cooperar para progresar.

2. Principales temas de debate en el grupo de trabajo número 2. Gobernanza y cooperación internacional

Los resultados que presentamos a continuación son fruto del análisis efectuado junto con la Presidenta del Grupo de Trabajo, D^a. María Teresa Ossío, Embajadora de Bolivia y de las aportaciones, cuestiones y apuntes realizados por los participantes y expertos que tomaron la palabra durante la sesión. La Embajadora, además del importante trabajo de análisis, ha querido que se haga constar el buen transcurrir de la dinámica de trabajo y al mismo tiempo la pérdida que ha supuesto para este grupo el no poder contar con representantes de los receptores directos de la cooperación de países no desarrollados, véase el caso del alcalde de La Paz o de Potosí quienes, por problemas de agenda, no han podido acompañarnos.

La jornada de trabajo del Grupo de Trabajo 2 dedicado a la “Gobernanza y Cooperación Internacional” se desarrolló en un ambiente de exposición, debate y de presentación de experiencias en marcha y líneas de actuación de entidades pertenecientes tanto a los Círculos de Expertos AERYC/BC, como al Círculo de Expertos Territoriales.

La diversidad de las aportaciones realizadas, tanto por los expertos como por el público general y la riqueza de las mismas nos lleva a la necesidad de presentar los Resultados del Debate, más allá de que de los mismos se puedan extraer conclusiones y aspectos concurrentes.

Comenzaremos por la última tarea realizada en el seno del Grupo de Trabajo: la revisión de las conclusiones propuestas en relación al Capítulo III: Gobernanza y Cooperación Internacional. Como resultado del rico debate que se produjo con relación a las tres conclusiones propuestas, se optó por brindar desde este Grupo de Trabajo un nuevo redactado a cada una de ellas quedando de la siguiente manera:

9. *“La gobernanza puede ser una opción para impactar positivamente en el desarrollo humano, económico y social de los territorios”.*
10. *“Desde la perspectiva de la cooperación internacional, la gobernanza democrática debería ser una condición de gobierno no subordinada al desarrollo económico y social”.*
11. *“La cooperación internacional alrededor de la gobernanza democrática con criterios de horizontalidad y multilateralidad favorece las relaciones entre países”*

Más allá de estas modificaciones en los enunciados de las conclusiones del seminario, el debate que se produjo en este Grupo de Trabajo quedó estructurado en dos niveles:

1. Marcos de aplicación de la Gobernanza a la Cooperación Internacional.

2. Retos de la aplicación de la gobernanza en la cooperación internacional y experiencias territoriales desarrolladas desde la Comunidad Valenciana.

2.1. Marcos de aplicación de la Gobernanza

En primer lugar, se presentaron las políticas de cooperación desde distintos ámbitos de trabajo como la Fundación FFIIAPP, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la UIM, la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno, así como desde la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

En sus intervenciones, se consideró la necesidad (y oportunidad) de revisar los objetivos marcados desde las principales instituciones por ver si realmente están trabajando con los parámetros de la gobernanza. Así, se destacó que todas las instituciones mundiales, internacionales y los propios países están acogiendo la gobernanza en su agenda institucional, sin prejuicio de que el concepto de gobernanza no tenga un solo sentido sino que se le dé contenido a medida que se ejercita. Desde este último punto, la gobernanza no sólo debe de estar en la agenda de las instituciones, sino que debería ser reivindicado en la política de los países, tanto desde una perspectiva de países emisores como de los receptores de la cooperación internacional y debería abordarse qué es lo que se debe de entender por Gobernanza. En la exposición realizada por Alfonso Yerga Cobos, director de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, se apuntó que, como tal, el término gobernanza no tiene sentido y puede dar lugar a dificultades de conceptualización cuando tratamos la cooperación.

La gobernanza no tiene sentido si no se le da contenido y por tanto la incursión acerca del contexto del concepto es de singular importancia y nos alejaría de una visión de “concepto moda” que tanto daño hace a quienes lo padecen como a quienes se lo creen, en lo que al gobierno de los asuntos públicos se refiere.

María García Pizarro, Patrona de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno, recogiendo el temor a que la gobernanza fuera un término de moda, en el que se avance desde una perspectiva doctrinal -y por tanto alejada de la realidad en la que tiene que incidir- apuntó la necesidad de crecer en la práctica y, la misma, exige plantearse si las instituciones están preparadas para acoger - y emprender- los parámetros que exige la gobernanza. Una primera reflexión, véase el balance realizado por el PNUD a título de ejemplo, nos lleva a afirmar la necesidad de establecer un cambio institucional y de las reglas del juego; requiere romper con la tradicional cooperación entendida como una operación técnica de inversión y de gestión racional del capital físico, financiero, de investigación y tecnológico al establecimiento de relaciones multilaterales y horizontales que favorezcan la definición de proyectos y marcos de cooperación acordes a las necesidades de desarrollo económico y social y al reconocimiento de las dependencia mutua, interdependencia y la oportunidad de gestionarlas adecuadamente.

Y, ligado con el concepto de gobernanza, con la necesidad del cambio institucional y valoración de las mismas, Lourdes Sartorius, Adjunta de Dirección de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) abordó el surgimiento del concepto de gobernanza en relación a la cooperación internacional y de la importancia del ámbito local como espacio de legitimación, como ente de fortalecimiento democrático y, también, como “laboratorios de ejercicio democrático” así como de los principales obstáculos de la gobernanza local y territorial, a saber:

- El ejercicio de gobierno local es aún muy limitado.
- Falta de competencias claras y pocos recursos.
- Entidades locales aún consideradas con un carácter netamente administrativo.
- Viejos vicios contradicciones internas locales.
- Básica interpretación del concepto de participación ciudadana y más aún de la co-responsabilidad política para gobernar.
- Inexistencia de una cultura de diálogo anterior y el liderazgo en la construcción de consensos.

Unas carencias que fueron ampliadas por José Luís Furlán, Director de la Agencia de Cooperación Técnica de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, que destacó la necesidad de fortalecer las capacidades de interacción de los gobiernos locales como herramienta clave para el desarrollo de la gobernanza. Esta tarea requiere una reestructuración profunda de los municipios para afrontar los nuevos desafíos y, tal como destacó Saúl Pineda Hoyos, Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina, una intensa reforma para incrementar la gobernanza, promover la democracia y favorecer el buen gobierno. En su intervención destacó ocho aspectos críticos:

- Devolverle a la política su centralidad en la construcción del orden social.
- Ejecutar reformas institucionales para garantizar el Estado de Derecho.
- Reducir la brecha social.
- Poner en práctica un modelo de desarrollo integral con competitividad e inclusión social.
- Avanzar en la construcción de una democracia ciudadana basada en mayores y mejores derechos para todos.

- ✦ Combatir abiertamente la corrupción, tanto en el Estado como en la sociedad.
- ✦ Promover una cultura de diálogo y concertación democrática en la construcción de agendas nacionales.
- ✦ Fortalecer el territorio (la ciudad-región) como espacio por excelencia para la gobernanza democrática y la competitividad sistémica.

2.2 Retos de la aplicación de la gobernanza en la cooperación internacional y experiencias territoriales

El segundo gran apartado de las exposiciones y debates surgidos en el grupo de trabajo parte de la premisa marcada en la primera parte: la necesidad de seguir avanzando en el ámbito de las propuestas y la práctica para, efectivamente, poder llenar de contenido el concepto de gobernanza.

Alfonso Yerga, Director de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, realizó la presentación del “Proyecto Jalisco/Andalucía”: un proyecto de intercambio de conocimientos entre ambas regiones y la construcción de herramientas para el desarrollo humano. En relación a este proyecto, Alfonso Yerga, apuntó que en el campo de la gobernanza es necesario seguir avanzando en el ámbito de las propuestas más que en el del discurso. El discurso ha demostrado, reiteradamente, sus limitaciones, precisamente porque se ha utilizado como excusa para el no hacer o para el beneficio económico entorno al mismo. Se debe intentar que la gobernanza no se convierta en otro elemento reiterativo de ese discurso e intentar ser capaces de sorprender con propuestas innovadoras y comprometidas.

Saúl Pineda, asesor del Secretario General de la Comunidad Andina, por su parte, comentó las experiencias de la Red Andina de Ciudades y del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, de las reformas necesarias para incrementar la gobernanza y favorecer el “buen gobierno” en el territorio de la Comunidad Andina. En este sentido, reclamó la importancia de devolver a la política su centralidad en la construcción del orden social y del fortalecimiento de las capacidades institucionales locales en materia de planeación y gestión estratégica, así como reforzar la cooperación institucional entre los diferentes niveles de gobierno.

Mark Stephens, del Cardiff Council, destacó la importancia de la cooperación y el intercambio de experiencias entre ciudades y de cómo la gobernanza, en el caso de su ciudad, ha generado un cambio de la misma fundamentado en la gestión de los intangibles y profundización en la cultura ciudadana.

Sergio Aguado, jefe del Área de Cooperación al Desarrollo de la Consellería de Cooperación y Participación de la Generalitat Valenciana, explicó el programa específico de la Generalitat Valenciana de cooperación internacional basado en los objetivos del milenio.

Rafael Guerra, Vicepresidente de la Cruz Roja Valencia destacó las líneas marcas de la gobernanza y la cooperación un una dirección: reducción de la pobreza, desarrollo de los derechos humanos y la capacitación de los destinatarios, razón por la que es crítico trabajar con y desde los parámetros de los destinatarios.

José Manuel Canales, Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Alicante quien, además de presentar las líneas abiertas desde la Universidad, presentó las bases sobre las que se está asentado la Asociación Valenciana de Gestión Pública.

Concha Guillén, Directora de Cáritas Valencia incidió en la necesidad de buscar en el territorio la implicación de los propios actores y hacer de la inclusión el parámetro de gestión y de evaluación de los resultados de la gobernanza.

Y, finalmente, Javier Pinazo Hernandis, Doctor en Derecho y Profesor de Ciencias Políticas y de la Administración UCH-CEU cerró las intervenciones señalando los siguientes puntos: En primer lugar destacó la necesidad de ser cautos con el concepto de la “gobernanza” sobretodo en las sociedades más pobres y menos democráticas ya que, si la Administración no asume el papel de dirección estratégica, podemos incurrir en los mismos errores que se produjeron con el paradigma de la “nueva gestión pública” y su aplicación en los países iberoamericanos. En segundo lugar, se refirió a la importancia de fomentar la cultura de la solidaridad territorial y la cooperación con otros países que permita gestionar los proyectos de inserción social de los inmigrantes y apoyarse en programas de erradicación de la pobreza. Dentro del fomento a la cultura de la cooperación, las administraciones autonómicas y locales pueden hacer uso de los principios de la gobernanza, es decir, fomentar una mayor democratización de la sociedad civil y una mejor gestión de las redes sociales.

3. Principales temas de debate en el grupo de trabajo número 3. La gobernanza en las grandes metrópolis¹⁰³

Para D. Francisco de la Torre, Alcalde de Málaga, existe una necesidad que funciones y competencias que deben estar en lo local pasen a lo local.

Incide en la importancia de:

1. Que haya una política de colaboración leal y transparente. Que el gobierno regional informe y haga participar al gobierno local, lo mismo hacia los temas regionales por los gobiernos locales.
2. Crear un mecanismo de confianza para los ayuntamientos que conforman un sistema metropolitano, para resolver debilidades promover fortalezas.
3. Planeación estratégica de la Región Metropolitana – Fundación CIEDES: movilidad y transporte, servicios básicos, ciclo hidráulico, energía, sociedad de la información.
4. El gobierno regional deberá dar impulso a las iniciativas metropolitanas. Clave: lealtad y transparencia entre los poderes

Kevin Heneay expone la experiencia de **Belfast**.

Gran Bretaña tomó acciones para revertir el proceso de decaimiento de la ciudad y su región metropolitana.

Las autoridades locales tienen poderes limitados y organizados en 26 distritos.

Belfast: 50,000 hab / 6 consejos

Carece de agenda común, competencias fragmentadas, dominan las agencias de una sola función, “accountability” limitada, no hay redes horizontales.

Fragmentación / decisiones / planificación lentas / poderes limitados/ fatigas en la estrategia y asociación / cultura publica – privada distorsionada.

- Lanzan un ingreso de desarrollo estratégico basado en la investigación, creando una lista de cosas por hacer 20 estrategias montadas, belfastcity.gov.uk/stateofthecity

103 El presente apartado, correspondiente al grupo de trabajo núm. 3, se estructura de forma diferente al resto de los grupos de trabajo puesto que el equipo de la secretaría técnica contaba con las valiosas notas de D. Claudio Sainz, relator del grupo de trabajo. Por su interés y rigurosidad, hemos creído conveniente incorporarlas al documento.

- ✦ Buscar reducir de 26 a 7 distritos, con dos niveles de administración devolviendo responsabilidades al gobierno local rpain.gov.uk

Para Joan Romero, Director del Instituto Interuniversitario del Gobierno Local de **Valencia**. Las principales ideas son:

1. Europa / una nueva dinámica metropolitana.
 2. España / un problema de coordinación institucional / gobernanza metropolitana
 - ✦ Carecemos de un consenso en la UE sobre estadística para definir la ciudad real
 - ✦ ¿Cómo definimos las ciudades reales? Hoy vemos las regiones urbanas que tienen difícil delimitación.
 - ✦ En las regiones urbanas se dan procesos asimétricos de descentralización y que por tanto son flexibles, por lo que añadir estructura rígidas de dicho gobierno es contradictorio.
 - ✦ La gestión estratégica del territorio piden nuevas formas de gobierno y administración mediante formas de gobernanza y de derecho blanco definiendo las funciones del gobierno y la sociedad.
 - ✦ Gobernanza: democracia, cooperación informal y horizontal.
 - ✦ En Europa hay diversos modelos de gobernanza metropolitana.
 - ✦ En España hay parálisis. En los 80s no se avanzó por la misma razón de forma de organización del 80 Estado Español en la construcción de las autonomías y en el mantenimiento de la figura de la provincia y la diputación provincial. Las Leyes de comarca tampoco favorecieron, lo metropolitana (aún a pesar de la devolución de competencias de lo central y regional a lo local.
- ✦ ¿Cómo avanzar en España?:
 - ✦ Voluntad política – para la cooperación voluntario entre ámbitos de Gobierno.
 - ✦ Para la coordinación entre partes por definición de competencias
 - ✦ En la cooperación se requiere Liderazgo del nivel regional para inducir iniciativas. (esto es un modelo flexible, de derecho blando) siendo esto un problema de cultura política y no de arquitectura institucional.

- Como ejemplos / Bilbao / Barcelona.
- Valencia: grandes dificultades para desarrollar mecanismos de cooperación para que las iniciativas vayan acompañados con los procesos.

Se puede acelerar el proceso de cooperación mediante la coordinación.

Interviene a continuación Alfonso Iracheta, del Colegio Mexiquense, analizando la problemática que centra el debate de este grupo desde la experiencia de México.

Hace un repaso de los temas del Seminario en Guadalajara acerca de gobernabilidad y gobernanza con un análisis del sistema urbano nacional de México que cuenta con 55 ciudades que son de orden metropolitano, de cómo la globalización afecta en México reorientando los flujos migratorios, la industria hacia el mercado exterior, la concentración en ciudades con su cuota de pobreza y desigualdad no resuelta, los avances en la democracia y las crisis social, espacial y ambiental.

Propone lo metropolitano como una estructura unitaria que atiende los temas de ordenación del territorio, de la sustentabilidad del agua el saneamiento, de la prevención de riesgos y de la seguridad, buscando financiar lo metropolitano mediante la recuperación de plusvalías del mercado inmobiliario y la implantación de 5 tipos de estructura: Institutos de Planeación, Consejos Ciudadanos, Fondos Metropolitanos, Observatorios Metropolitanos, Agencias de Desarrollo por sector.

- En México, en el sistema urbano nacional hay 55 metrópolis incluyendo la megalópolis del Valle de México con 30 millones de los 105 millones totales 75% población en ciudades, 90% PIB en ciudades.
- Globalización influye en México: reorientación de flujos migratorios que se dirigen hacia las fronteras, los puertos y la playa, reorientación de la industria al mercado exterior, concentración en ciudades, la pobreza y la desigualdad social no se ha resuelto y esto impacta en la ciudad, se ha ganado en democracia, crisis social por la desigualdad, en lo espacial por la expansión urbana, en lo ambiental por la explotación de recursos naturales.
- 3 ámbitos de gobierno, carecen de visión espacial.
- ¿Qué es lo metropolitano en México? ¿Qué pasa?
La metrópoli requiere un nivel territorial que no existe en la constitución la legislación actual expresa la coordinación metropolitana.

No asume la región metropolitana, es un asunto a ser discutido.

- ✦ Lo metropolitano requiere una estructura unitaria, se le basa lo municipal, se requiere continuidad de la operación de servicios, el manejo de escala metropolitana es más eficiente que lo municipal.
- ✦ ¿Cuáles son los temas metropolitanos? Ordenación del territorio, movilidad, sustentabilidad, agua y saneamiento, riesgos, seguridad pública

¿Cómo enfrentar esto?

- ✦ El gobierno no es el único actor, requiere cooperación de los otros actores no hay dicotomía entre Estado y Mercado.

Reorientar y transformar las estructuras de gobierno actual para desarrollar una estructura cooperativa: 2 ideas:

A.- Se requieren recursos para lo metropolitano

Utilizando la economía en la ciudad respecto a la del plusvalor por el mercado inmobiliario como fuente.

B.- Las nuevas estructuras deben dar espacios para la participación, de la gestión metropolitana.

- ✦ Autonomía relativa de las estructuras de administración pública.
- ✦ Construcción de capacidad ejecutiva
- ✦ Autonomía financiera
- ✦ Participación social consultivas y directas

Existen cinco tipos de estructuras:

- ✦ Institutos de planeación
- ✦ Consejos ciudadanos (capacidad de decisión)

- Fondos metropolitanos
- Observatorios Metropolitanos (indicadores, información)
- Agencias de Desarrollo ¿sectorial? Transporte presidios etc.

Zubeda Limbada presenta el caso de **Birmingham**.

Definir la ciudad región implica un tema de identidad.

1. Ciudades-región-una nueva asociación Economía significante, cooperación en y con las ciudades.
2. ¿Por qué ciudad región?
3. Responder a una realidad económica y social.

Competir con otras ciudades

Retos que superan a un gobierno local.

4. Movimiento europeo de ciudades-región-Eurocities working group.
5. Análisis METROEOV / cuestionario de 14 ciudades / temas claves (URBACT de UE)
6. Fronteras (bordes) - ¿cómo delimitar? Un área con consolidada y un círculo de autoridades con menor relación.
7. Temas comunes : Planeación, transporte, infraestructura, competitividad, calidad de vida.
8. Beneficios: Coordinación, asociaciones 7 eje transporte, mejor integración, mayor poder, construir masa – crítica
9. Legitimidad Democrática:

indirecto – Miembros electos en su municipio

Directo

10. Liderazgo político: Asamblea, designados por ley, rotativo, la ciudad más grande, no hay presidente.

11. Poderes: leyes – compra de tierra, impuestos obligatorios, Barcelona – Organismos sectoriales.
12. Reportes: Entre Alcaldes por tema, presupuesto al Consejo, Modelo francés.
13. Problemas y limitaciones: novedad, poderes limitados, falta de fondos, diferencias en la gestión.
14. Conclusiones: Situación similar en varias ciudades, se avanza en la definición, la ciudad región requiere ser flexible, se requiere profundizar.

El caso de **Bogotá** es presentado por Carmenza Saldías, Directora de Planeación Distrital de la Alcaldía. www.dapd.gov.co

- Bogotá crece + 2.5% en población, tiene 7 millones de habitantes, 15% de la población de Colombia y 25% del PIB, 56% de los impuestos.
- Tiene estatuto propio (orgánico)
- 50% de la población no tiene ingresos suficientes, de 40 personas, 4 son subempleados y 2 son desempleados.
- 10% de la población tiene el 43% de los ingresos.
- Bogotá no ha insertado en su región, ni siquiera en términos de suministros: ordenar el territorio de la región y ver como hacer productivo el territorio.
- Inician actividades de relación con organismos, entidades, para la planificación, regional.
- La ciudad ha planteado su plan de desarrollo y con temas de inclusión social, suelo, POT, que incluye mecanismos para la recuperación de PLUSVALÍAS.
- Construcción de un sistema de planeación (ámbitos de planeación) que incluye un mapa para la participación social y con los otros ámbitos de gobierno.
- La ciudad tiene que hacerse cargo de sus asuntos, la sostenibilidad de la ciudad tendrá que ver con la descentralizar la población en el territorio regional.

Claudio Sainz presenta el esbozo de relación de los proyectos del **Estado de Jalisco (México)**.

La República Mexicana desarrolló a partir del año 2000 una transición democrática, en la que se cuentan 5 factores, la transición democrática, por la emergencia del bono poblacional, una gran cantidad de jóvenes llegaron a la edad electoral y participan en la vida pública del país, pero esta estructura por edad trae consigo demandas de servicios y empleo que en el mediano plazo varían su perfil conforme la pirámide poblacional se modifique, la transición demográfica es a la vez reto y oportunidad. A la vez hay una transición social en la que organizaciones de la sociedad civil se hacen presentes, hay un cambio en tal papel y reconocimiento de la mujer en la sociedad y claro compromiso hacia y con los grupos de raíz étnica del país

La transición territorial se visualiza hacia la conformación de cinco mesoregiones en el país para una promoción de los valores y oportunidades regionales, se trata además de responder a la transición económica que obliga la globalización en el comercio y las finanzas con cambios al modelo económico mexicano y al mercado interno en tránsito a la nueva economía basada en la información y el conocimiento en tanto que la transición política se da a partir de la promoción a la participación democrática de los actores luego de las elecciones del año 2000.

En este contexto los rasgos de la realidad de Jalisco emergen a partir de la propia geografía en que el Estado es parte de la Región Centro Occidente y el Articulador de esta región que recibe el Corredor Interoceánico Mexicano, el Estado de Jalisco se cuenta con una diversificación productiva y clusters agriconectores microregionales.

La sociedad Jalisciense está en continua transformación, con Instituciones universitarias y especializadas en investigación, la población productiva de Jalisco enfrenta de aquí a 2030 un cambio importante de la pirámide poblacional y por tanto un papel futuro de soporte a los sectores no productivos.

Por razones históricas en 2001 se reconoce el que hay zonas y corredores de desarrollo claramente implantados en el centro Ciénega de Chapala, el Sur y la llamada región de los Altos en tanto hay zonas con marginación, de esto se desprende que en el Plan Estatal de Desarrollo se sientan líneas específicas para el Desarrollo Humano de la población y para otorgar oportunidades de desarrollo para todos, para ejercer un gobierno cercano y transparente haciendo además un combate frontal a la delincuencia y para buscar un desarrollo regional equilibrado y sustentable, buscando entonces una estrategia territorial específica para cada microregión (región estatal) de Jalisco.

En este contexto Jalisco no puede verse como entidad aislada y por ello promovió desde 1999 un trabajo en relación a los estados de su propia mesoregión nacional, la Región Centro Occidente de México.

4. La gestion interestatal de Jalisco.

La filosofía de trabajo es lograr redes de participación como base para integrar los 9 estados Centro-Occidente (- describirlos) en un proceso en el que se cuenta con un órgano de coordinación de alto nivel en el que se han reunido 4 ocasiones los gobernadores, se ha logrado establecer un órgano permanente: El Fideicomiso de la Región Centro Occidente con reglas de operación definidas y aportaciones operativas a un fondo regional financiado paso a paso por el Gobierno de la Republica y lo 9 gobiernos de los Estados.

A la fecha No. de 2005 se ha logrado integrar y publicar el Pro el Programa de la Región Centro Occidente (PRCO), se cuenta con 8 redes sectoriales integrada cada una en un Consejo Sectorial.

Estos consejos han definido una cartera de proyectos en promoción y en colaboración con la oficina de la Presidencia de México y con el Senado de la Republica se trabaja en la adecuación del Marco Jurídico para lograr la institucionalización de los procesos regionales.

Otras experiencias de gobernanza territorial desarrolladas por el Gobierno del Estado de Jalisco son:

LA RED MEXICANA DE CIUDADES HACIA LA SUSTENTABILIDAD
LA GESTION TERRITORIAL ESTATAL DE JALISCO
LA GESTION DE LA REGION METROPOLITANA DE GUADALAJARA

El caso de **Manchester** es expuesto por la representante de su Ayuntamiento, Maria González.

El gran Manchester tiene 10 municipios, 3.000.000 de habitantes, 74 millones de libras de PIB (Eross Xalve Added) por año quieren acelerar 14,000 millones por año y crear casi 150000 empleos por año (10 años).

Las aceleraciones: Finanzas, Ciencias de la vida, Cultura, creatividad y medios, manufactura, comunicaciones, aeropuerto internacional.

3 estrategias:

1. Plan de Desarrollo Económico, aceleraciones cave

2. Plan de Desarrollo Regional, del Gran Manchester
3. Plan de negocios, visión, CVA Análisis, Declaración de espacios, aceleraciones, programas principales, actividades de transformación (que provocan la transformación), instrumentación, gobernanza.
4. Foro Manchester, Autoridades, Organizaciones y sector privado-

Se inician entonces las intervenciones del **círculo de expertos territoriales**.

En primer lugar expone Vicente Casanova, Urbanista (Colegio de Arquitectos de Valencia):

- ✦ Área metropolitana para Valencia/ existe una gran necesidad de ordenación del territorio.

Nuevo concepto de ciudad-región / organizar el territorio para temas específicos por áreas virtuales, transporte, equipamientos, tratamiento de residuos, hacerlo mediante cooperación.

- ✦ Ejemplo de Málaga para integrar un organismo que produzca la visión metropolitana, esto permitirá usar de mejor manera los recursos de la sociedad civil.

Alejandro Escribano, que dirigió el Plan de Ordenación Urbana de Valencia vigente:

- ✦ Sistema Español de Planificación - extremadamente detallada en uso de suelo. Con determinación de calles futuras, etc.
- ✦ Problemática metropolitana / gestión de servicios, proyectos supramunicipales
- ✦ En España no cabe un nivel para un orden de gobierno metropolitano.
- ✦ La gestión metropolitana debe estar basada en proyectos metropolitanos.
- ✦ El observatorio metropolitano puede llevarse a ser el gestador de proyectos metropolitanos.
- ✦ Resolver la problemática del peso específico de los ayuntamientos mejores de las zonas metropolitanas.

- ✦ Crear un órgano apoyado por todos, con facultades de redacción y de participación social.
- ✦ Cuando un proyecto madura debe ser asumido por la administración
- ✦ ¿Cómo financiar los proyectos?
- ✦ Modelo metropolitano futuro será abierto, dinámico, flexible, por acuerdo interinstitucional
- ✦ El centro gestor de ideas metropolitano coexistirá con las agencias o mecanismos de gestión sectorial (agua ó transporte)

Emilio Forcén, Director del Instituto Cartográfico de la Consejería de Justicia y Administración interior de la Generalitat Valencia:

- ✦ Cartografía inteligente para la gestión del territorio.
- ✦ El territorio es continuo en el espacio, no tiene fronteras. Área metropolitana de Valencia, 50 municipios, es la tercera área meta en España.
- ✦ Cualquier actuación esta soportada en el territorio.
- ✦ Gestión integral de la información: Sistemas de información territorial
- ✦ Continuidad en el tiempo – permite dar seguimiento a los cambios del territorio en el tiempo.
- ✦ Cartografía inteligente: apoyo para que el concepto de gobernanza sea útil.
- ✦ Tomar en cuenta al ciudadano
- ✦ Sostenibilidad del territorio – equipamiento entre las infraestructura, el desarrollo urbano y el medio ambiente.
- ✦ Relación entre uso del suelo y demografía (cartografía inteligente)
- ✦ Un territorio inteligente – Sostenible y competitivo.

Francisco Taberner, Presidente del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia:

La ciudad se define desde el territorio, y eso se reitera por las capitales provinciales.

Planteamiento metropolitano en Valencia, es poco apoyado por los políticos, como antecedentes en 1950 el organismo Gran Valencia y el Consejo Metropolitano de 1980 (ciudad de los artes)

Un plan metropolitano no es la suma de los planeamientos municipales

5. Principales temas de debate en el grupo de trabajo número 4. La gobernanza ante la fractura social

En general, para los participantes en el presente grupo de trabajo, la sociedad tiene que afrontar desafíos nuevos, nuevas situaciones de riesgo de fractura social o de conflicto, que requieren construir nuevas respuestas por parte de la sociedad.

La complejidad de estos desafíos hace muy difícil que se tenga éxito trabajando sólo desde una parte de la administración o de la sociedad.

La responsabilidad política evoluciona desde la gestión de medidas hacia la capacidad de dirigir la atención a temas emergentes e implicar a los actores relacionados con la problemática (“cambiar la mirada”).

El conocimiento necesario para definir las nuevas situaciones y para construir nuevas respuestas está fragmentado y reside en distintos actores de la sociedad.

Los actores pueden representar a grupos de intereses diferentes y en conflicto. También se ha hablado de la existencia actores múltiples con objetivos similares, con escasa experiencia de colaboración y cooperación entre ellos y con “confusión de agendas”.

Todos los actores tienen sus propios intereses y lógicas internas de funcionamiento. Todos deben evolucionar en su manera de trabajar: las administraciones, las agencias profesionalizadas, las entidades sociales.

La gobernanza prioriza el acuerdo por encima de la victoria de unos grupos sobre otros.

Una de las bondades de los procesos de gobernanza ha de ser la transparencia y accesibilidad de la información para todos los implicados. Elementos básicos para definir conjuntamente las situaciones de partida y construir el marco de referencia o Plan Maestro de las actuaciones.

La participación por si misma no garantiza la gobernanza, es necesario construir “esferas comunes” y objetivos comunes.

Las resistencias a cambiar las formas de trabajar son previsibles, y más en situaciones de incertidumbre. La propia participación en proyectos conjuntos irá modificando la perspectiva de los diferentes actores.

La globalización de la economía ha llevado a una división del planeta en la que aparecen espacios de crecimiento económico muy acelerado al lado de zonas con alto riesgo de fractura social.

En el grupo de trabajo, se ha discutido si la gobernanza es un fin en si mismo, un medio para reducir la fractura social o un resultado de un proceso. Y se ha planteado si, en un contexto de fuerte exclusión social, se puede trabajar de forma abierta como propone la gobernanza. La respuesta es afirmativa si se produce un proceso participativo, con reglas de procedimiento, y que reconoce los equilibrios de poder que entran en juego.

Los procesos de gobernanza en situaciones de crisis requieren de liderazgos políticos, no caudillos salvadores, que eviten las tendencias al clientelismo, y aumenten la autoestima ante el futuro, sin olvidar dar respuesta a las demandas urgentes y vitales.

Se ha llamado la atención acerca de la necesidad de oír y tomar en consideración la voz y los intereses de los grupos sociales más desfavorecidos. Los ciudadanos lo son con todas las consecuencias: con intereses, derechos y obligaciones.

En cualquier caso, se reconoce que en distintos lugares hay diferentes situaciones de partida y se diseñan respuestas específicas

El empleo ha aparecido como un elemento facilitador de los mecanismos de integración de las personas. Junto al papel del empleo, aparece como elemento fundamental el papel de la educación: de la sociedad y de las personas, tanto como ciudadanos como sujetos económicos.

En múltiples ocasiones se hizo referencia expresa a la emigración, como fenómeno susceptible de abordar con los esquemas de la gobernanza, pues implica a múltiples políticas y que requiere movilizar diferentes actores institucionales y sociales.

Conclusiones generales

1. La gobernanza, nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones

1. La gobernanza democrática es un nuevo paradigma de la acción de gobierno. Su vocación es la reestructuración de las relaciones del gobierno con la sociedad y el territorio.
 - ✦ No es una dimensión del modelo gerencial de gobierno, dimensión participativa, de la cooperación de proyectos.
 - ✦ Se inicia como una dimensión más pero su vocación es la mayor articulación social liderada por el gobierno representativo.
 - ✦ Las funciones legal-burocrática y de provisión y gestión de servicios se basan en unos objetivos diferenciados que 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.
2. La gobernanza como arte de gobernar tiene unas características definitorias propias que la diferencian de otros paradigmas anteriores: El legal-burocrático y gerencial o proveedor.

Las principales características definitorias de la gobernanza territorial son:

- ✦ Objetivo (específico): La mejora de la capacidad de organización y acción.
 - ✦ Instrumento principal: La gestión relacional o de interdependencias.
 - ✦ Finalidad: El desarrollo humano.
3. La mejora de la capacidad de organización es un intangible definible y evaluable a partir de la identificación de variables clave.

Algunas de las variables clave son:

- ✦ La existencia de una estrategia compartida de calidad.
- ✦ La amplitud e intensidad de la participación e implicación ciudadana.

- ♦ La existencia de redes y la gestión en red de proyectos estructurantes.
 - ♦ La presencia de una cultura de acción y organización ciudadana.
 - ♦ El liderazgo y legitimidad políticos.
4. La gestión de las interdependencias es la modalidad de gestión característica de la gobernanza.
- ♦ Es un conjunto de métodos e instrumentos para gestionar la articulación de relaciones estables basadas en la confianza y la cooperación.
 - ♦ Entre ellos destacan: Los planes estratégicos, la mediación y negociación relacional, el marketing interno, las técnicas de participación ciudadana y la gestión de la memoria, entre otros.
5. La gobernanza, para convertirse en el modo habitual de gobernar, precisa de éxitos visibles en la superación de los retos en el desarrollo humano y victorias electorales con programas y comportamientos políticos orientados a la construcción colectiva del territorio.
- ♦ El gobierno red es paradigma emergente, no el modo de gobernar habitual.
 - ♦ El impacto económico y social precisa de métodos y técnicas contrastadas y buenas prácticas.
 - ♦ Exige un perfil político abierto, generador de ideas, negociador, participativo, comunicador, capaz de anticiparse al impacto que los hechos van a tener en las emociones y sentimientos de las personas.

2. Gobernanza y Sociedad del Conocimiento

6. La Sociedad del Conocimiento es una nueva sociedad, con un impacto económico, social y territorial semejante al que aconteció con la transición de la sociedad agrícola a la industrial.
- ♦ La Sociedad del Conocimiento no es simplemente producción y uso de TIC y desarrollo de sectores económicos asociados.
 - ♦ La Sociedad del Conocimiento tiene su principal fuente de valor añadido en el conocimiento, su organización son las redes y su base tecnológica son las TIC.

7. El avance hacia la Sociedad del Conocimiento es una finalidad del conjunto de una estrategia territorial y no de una subestrategia específica.
 - ✦ La Sociedad del Conocimiento, al ser una reestructuración global, afecta a las estrategias económicas, sociales, territoriales, educativas, culturales...
 - ✦ Un territorio no puede singularizarse por ser Sociedad del Conocimiento, sino por sus características específicas en dicha sociedad.
8. La gobernanza es el modo de gobernar específico de la Sociedad del Conocimiento, al basarse ésta en la organización y gestión de redes.
 - ✦ En economía se trata de la organización y gestión de calidad de los clusters. De la articulación en los sectores productivos de las funciones de I+D+I, producción, formación, distribución y consumo.
 - ✦ En estrategias territoriales es gestionar la multilateralidad y el multinivel.
 - ✦ En sociedad, fortalecer el capital social y educativo.

3. Gobernanza y Cooperación Internacional

9. La gobernanza tiene un impacto directo en el desarrollo económico y social de los territorios.
 - ✦ Las nuevas teorías del desarrollo económico y social la relacionan con la generación y fortalecimiento de capacidades personales y sociales.
 - ✦ La política y la gestión de calidad de las instituciones impacta en el desarrollo económico y social.
10. La democracia es un valor ético no subordinado al desarrollo económico y social. La gobernanza es el modo de gobernar que más la fortalece.
 - ✦ La democracia es un ingrediente básico del progreso humano.
 - ✦ La democracia facilita el desarrollo económico y social en la sociedad red pero este último depende de los contenidos de las políticas económicas y sociales en un entorno y medio dados.
11. La cooperación internacional en base a la gobernanza posibilita la horizontalidad y la multilateralidad en las relaciones entre países.

- ♦ La gobernanza es un tema nuevo en los países democráticos con distintos niveles de desarrollo: La existencia de buenas prácticas no depende del nivel de desarrollo económico.
- ♦ La gestión de interdependencias propias de la gobernanza facilita la cooperación multilateral.

4. La gobernanza de grandes metrópolis

12. Las ciudades competentes en la era info-global son las ciudades metropolitanas y las ciudades-región.

- ♦ Constituyen la masa crítica de población y actividad.
- ♦ Las cadenas productivas se extienden al territorio regional.
- ♦ Las funciones de I+D+I, producción, formación, distribución y consumo habitualmente tienen un espacio.

13. Las estrategias urbanas y territoriales son de geometría variable.

- ♦ Imposible crear un órgano político administrativo para cada nivel territorial significativamente estratégico.
- ♦ Las estrategias definen el ámbito territorial y no a la inversa.
- ♦ Los municipios son la unidad relacional básica para la gestión de redes.

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

- ♦ Las ciudades son los principales nodos de información, formación, cultura y logística.
- ♦ Mayor interdependencia y mayor autonomía, dos aspectos de un mismo proceso de intensificación de flujos territoriales.

15. La organización político-administrativa de las áreas metropolitanas en Europa es evaluada de insatisfactoria.

Los estudios señalan, entre los directivos de las instituciones metropolitanas:

- ♦ Insatisfacción del ámbito territorial.

- ✦ Competencias inadecuadas.
 - ✦ Desacuerdo en el modo de tomar decisiones.
16. Hay que buscar un nuevo marco para la gestión de las interdependencias en el ámbito metropolitano basado en: Horizontalidad, flexibilidad organizativa, búsqueda de acuerdos en base a objetivos y proyectos.
- ✦ Poner la organización delante de los objetivos, factor de crisis institucional.
 - ✦ La centralización de decisiones entraba en contradicción con la autonomía municipal.
 - ✦ Vía de solución: Organizar la interdependencia a través de la concurrencia de estrategias y proyectos.

5. Gobernanza en sociedades de gran fractura social

17. La gobernanza prioriza el acuerdo sobre la victoria de un grupo sobre el otro.
- ✦ La fractura social es objetivo (su reducción) y condicionante para el desarrollo de la gobernanza en una sociedad concreta.
 - ✦ La gobernanza se basa en el diálogo y el acuerdo estratégico, se opone a las dinámicas de sustitución.
18. La gobernanza democrática, para ser cohesionadora, debe hacer un especial esfuerzo para tomar en consideración los intereses de grupos sociales más desfavorecidos.
- ✦ La construcción del interés general significa tomar en consideración los intereses legítimos de todos los grupos ciudadanos.
 - ✦ Una gobernanza con sectores excluidos desfavorece la consolidación de la democracia.
19. La gobernanza es el marco más adecuado para la cohesión social, pero ésta depende de los contenidos de las estrategias y políticas que se desarrollen.
- ✦ La gobernanza no implica los contenidos en los que basar la gestión relacional.
 - ✦ Una manera de gobernar posibilita una pluralidad de políticas, proyectos y prioridades.



Priorización de las conclusiones presentadas y resultados de la conferencia

La Secretaría Técnica de AERYC facilitó, a los participantes en el seminario, las conclusiones previas para su debate, en formato cuestionario, para que, de forma participativa y una vez expuestas las experiencias programadas, éstos pudieran mostrar su grado de acuerdo con las mismas y su opinión acerca del nivel de importancia estratégica.



En la jornada de clausura la secretaria técnica presentó unas conclusiones provisionales, como resultado de los primeros cuestionarios recogidos. En el presente documento se apuntan los resultados definitivos una vez que el equipo técnico ha podido realizar el vaciado completo y un análisis riguroso de la totalidad de los cuestionarios.

Indicar, primero, y en relación a la participación, que la mayoría de respuestas recibidas por la Secretaría Técnica en los cuestionarios mostraban tanto un alto (muy o bastante) grado de acuerdo como de nivel de importancia de las conclusiones presentadas a debate.

Aún así, **las propuestas o conclusiones más priorizadas por los asistentes al seminario fueron las siguientes: 1, 2, 4, 6, 7, 16, 18. Se han destacado estas conclusiones por haber sido las más valoradas en, al menos, tres de los cuatro grupos de trabajo.**

A continuación, se indican las conclusiones más valoradas, anotando los porcentajes correspondientes a la suma de las respuestas recibidas en las variables MUY y BASTANTE):

En el apartado I,

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
100	100	(1) La gobernanza democrática es un nuevo paradigma de la acción de gobierno. Su vocación es la reestructuración de las relaciones del gobierno con la sociedad y el territorio.
95	100	(2) La gobernanza como arte de gobernar tiene unas características definitorias propias que la diferencian de otros paradigmas anteriores: El legal-burocrático y gerencial o proveedor.
100	100	(4) La gestión de las interdependencias es la modalidad de gestión característica de la gobernanza.

En el apartado II,

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
90	100	(6) La Sociedad del Conocimiento es una nueva sociedad, con un impacto económico, social y territorial semejante al que aconteció con la transición de la sociedad agrícola a la industrial.
85	90	(7) El avance hacia la Sociedad del Conocimiento, en su caso, es un propósito de la estrategia territorial y no es una estrategia específica.

En el apartado III, el grupo de trabajo de cooperación internacional, como ya se ha apuntado en este documento, modificó el enunciado de las conclusiones relacionadas con su temática de debate.

Aún así, la valoración general, por parte de todos los grupos de trabajo, de las tres conclusiones que se apuntaban en este apartado ha sido muy positiva (valorándolas como muy o bastante, tanto en relación al grado de acuerdo como al nivel de importancia estratégica las tres, todas con un porcentaje superior al 80%.

En el apartado IV,

En este apartado también ha habido mucha coincidencia en los resultados de la valoración. El vaciado de los cuestionarios nos indica que en todos los grupos, las conclusiones referidas al presente apartado han sido muy valoradas (tanto en relación al grado de acuerdo con el enunciado como a su nivel de importancia estratégica) –todas a partir de 90%. Por destacar una, que ha obtenido 95/100, apuntamos la siguiente (la número 16)

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
95	100	(16) Hay que buscar un nuevo marco para la gestión de las interdependencias en el ámbito metropolitano, basado en: horizontalidad, flexibilidad organizativa, búsqueda de acuerdos en base a objetivos y proyectos.

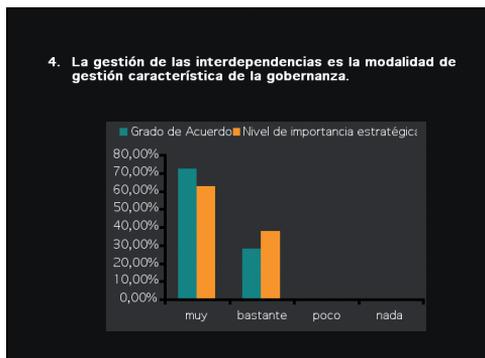
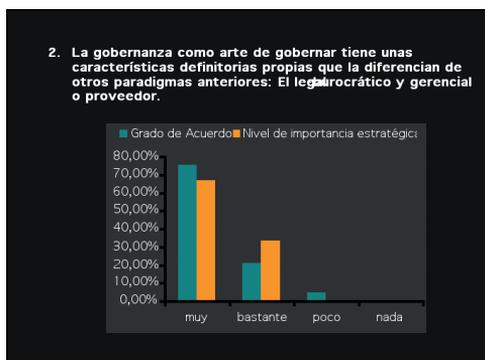
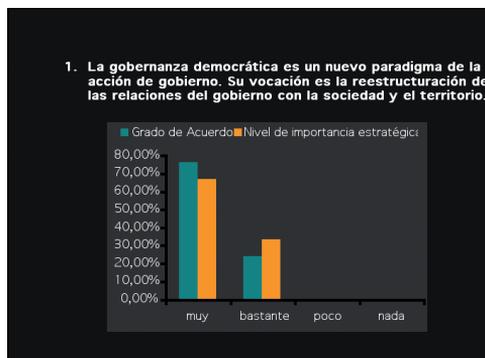
En el apartado V,

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
100	100	(18) La gobernanza (democrática), para ser cohesionadora, debe hacer un especial esfuerzo para tomar en consideración los intereses de grupos sociales más desfavorecidos.

Los gráficos siguientes indican las respuestas recogidas en el seminario respecto a las conclusiones más valoradas:

Apartado I

La gobernanza, nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones



Apartado II Gobernanza y Sociedad del Conocimiento

6. La Sociedad del Conocimiento es una nueva sociedad, con un impacto económico, social y territorial semejante al que aconteció con la transición de la sociedad agrícola a la industrial.



7. El avance hacia la Sociedad del Conocimiento, en su caso, es un propósito de la estrategia territorial y no es una estrategia específica.



Apartado III

Gobernanza y Cooperación Internacional

9. La gobernanza tiene un impacto en el desarrollo económico y social de los territorios.



10. La democracia es un valor ético no subordinado al desarrollo económico y social y la gobernanza es el modo de gobernar que más la fortalece.



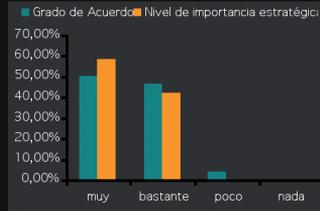
11. La cooperación internacional en base a la gobernanza posibilita la horizontalidad y la multilateralidad en las relaciones entre países.



Apartado IV

La gobernanza de grandes metrópolis

16. Hay que buscar un nuevo marco para la gestión de las interdependencias en el ámbito metropolitano, basado en: horizontalidad, flexibilidad organizativa, búsqueda de acuerdos en base a objetivos y proyectos.



Apartado V

Gobernanza ante la fractura social

18. La gobernanza (democrática) para ser cohesionadora, debe hacer un especial esfuerzo para tomar en consideración los intereses de grupos sociales más desfavorecidos.





Capítulo X. Autores capítulos: Referencias biográficas



Evangelina Naranjo

Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía.

Nacida en Sevilla en 1967 es ingeniera técnica agrícola. Su trayectoria profesional destaca por su compromiso con la política municipalista, habiendo desempeñado diversas labores de responsabilidad en el Ayuntamiento hispalense desde el año 1999. Hasta ahora ocupaba en esta Corporación, entre otros, los cargos de teniente de alcalde delegada de Hacienda, portavoz del Grupo Socialista y presidenta de la Agencia Local de la Energía y del Comité de Medio Ambiente de la Red Eurocities.

Diputada del Parlamento andaluz durante la V Legislatura, Naranjo ha ejercido también en la administración municipal como teniente de alcalde delegada de Medio Ambiente y presidenta de la Empresa Pública de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla (EMASESA) y de la Empresa Pública de Limpieza y Protección Ambiental (LIPASAM). Asimismo, ha sido vicepresidenta de la Agencia Municipal de Recaudación y del Consejo Sectorial del Medio Ambiente y la Sostenibilidad de Sevilla y, desde 2002, miembro de honor permanente de la Asociación de Técnicas de Gestión de Residuos Urbanos

Juan Osuna

Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía

Juan Osuna Baena, nacido en La Rambla (Córdoba) en 1955, es licenciado en Derecho y ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en la Diputación Provincial de Sevilla. En los últimos años ha sido gerente de la Agencia Municipal de Recaudación del Ayuntamiento de Sevilla (2003) y Director del Área de Bienestar Social y Solidaridad de esta corporación local (1999).

Osuna ha dirigido en la Diputación Provincial de Sevilla las áreas de Régimen Interior, Organización y Recursos Humanos, Promoción Económica y Asuntos Sociales. Asimismo, entre los años 1997 y 2000, ocupó la secretaría general del Patronato Provincial de Turismo de Sevilla.

Su trayectoria profesional ha estado vinculada también a la gestión hospitalaria, materia en la que es diplomado, ostentando los cargos de administrador del Hospital de Pozo Santo (1980) y del Real Hospital Provincial (1982).

Chris Hickey

Licenciado en Filología española y francesa por la Universidad de Sheffield (1974). Certificado de Postgrado en Educación, Universidad de Leeds (1975). Profesor diplomado de Inglés, Royal Society of Arts (1979). Máster en Literatura Francesa, University College London (1986). Programa de Dirección de Empresas, London Business School (1996).

Director General del British Council en España y Consejero Cultural de la Embajada Británica desde el 2003. Ha ocupado varios cargos dentro del British Council, tales como Asesor de Enseñanza de Inglés en Londres; Agregado de Educación en la Embajada Británica de Costa de Marfil; Director de Enseñanza de Inglés en Barcelona y en Madrid (personal diplomático de la Embajada Británica de Madrid); Director de Educaiconal Entreprises en Londres; Director del British Council en Grecia y agregado Cultural de la Embajada Británica de Atenas.

Rita Barberá

Alcaldesa de Valencia

Actual alcaldesa de Valencia, es licenciada en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Valencia y ha realizado los estudios de Ciencias de la Información en la Facultad correspondiente de la Universidad Complutense de Madrid.

Joan Prats i Català

Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad

Desde enero de 1998 es el Director ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG). El Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya - IIGC, es un centro público de investigación y formación, integrado por un consorcio entre la Generalitat de Catalunya, la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), configurando una empresa no lucrativa para la producción de recursos de conocimiento en el campo de la Gobernabilidad y el Desarrollo Humano, que basa su labor en la utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación para la generación y gestión de redes y comunidades virtuales.

Desde septiembre de 2000 es Director de los Estudios de Derecho y Ciencias Políticas de la Universitat Oberta de Catalunya.

Actúa como consultor de los Organismos internacionales y nacionales: OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional y Generalitat de Catalunya.

Desde marzo de 2002 es coordinador del grupo de expertos que contribuye a la preparación de las orientaciones para la estrategia de desarrollo sostenible para el Mediterráneo de la UNEP/MAP. Se encarga de la rama titulada: ***Governance, policies and Institutions***.

En mayo de 2003 es nombrado miembro de la comisión de expertos para la elaboración del informe sobre las reformas de las Administraciones Públicas para el Congreso de Diputados del Ministerio de Administración Pública.

Josep Maria Pascual

Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno

Es Economista y Sociólogo. Experto en gestión estratégica de territorios y de políticas públicas. Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana. Es también Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno y asesor de la asociación internacional AERYC. Entre 1992 y 1995 desempeñó el cargo de Director de Área del Departamento de Planificación Estratégica de Tecnologías Urbanas Barcelona (TUBSA).

Fue coordinador de Servicios de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona (1987-1988) y Coordinador Técnico del Plan Estratégico del Ayuntamiento de Barcelona (1989-1992).

Entre 1975 y 1985 fue profesor de la Facultad de Económicas de la Universidad de Barcelona.

Hasta inicios del año 2004, y desde 1995, fue Asesor Técnico del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), para los países de Colombia, México y Venezuela. Además de asesorar a las ciudades integrantes de CIDEU, dirigía e impartía los seminarios técnicos y de formación que este organismo organizaba para sus ciudades miembro (encuentros de ciudades, conferencias, seminarios, etc.).

En el ámbito de la Planificación Estratégica de ciudades, ha dirigido, entre otros, los Planes Estratégicos de Valencia –Plan del que continua siendo Director Técnico-, Sevilla, Gijón, Comarca de Avilés, Igualada y la Conca d'Òdena, Encamp y Pas de la Casa (Andorra), Gerona, Mollet y Viladecans. Ha asesorado técnicamente la elaboración de los Planes Estratégicos de Málaga, Valladolid, Mataró, Gerona y Comarca del Berguedà. Asimismo, fue Director Técnico del Mapa de Planes Estratégicos de la provincia de Barcelona.

Así mismo, en el ámbito supralocal, ha dirigido el Diagnóstico Institucional de la Diputación Provincial de Granada (2004). Ha sido Director del Estudio sobre las Mancomunidades en la Provincia de Valencia (1999). Siendo consultor de la Oficina Técnica de Cooperación de la Diputación de Barcelona, fue responsable de la elaboración y redacción del Manual de Gestión de Proyectos Técnicos de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona (1998).

En el ámbito de la Planificación Estratégica Sectorial, destaca su actividad como Director de Proyecto de elaboración, impulsión y seguimiento del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona y del Plan de Acción para la Cooperación y el Desarrollo de los Servicios Sociales de la ciudad de Valencia. Destacar también su función de asesor de la Propuesta de la Ley de Servicios Sociales para Castilla-La Mancha (Junta de Castilla-La Mancha), así como su asistencia técnica en la elaboración del Plan de Desarrollo y Consolidación de los Servicios Sociales en Castilla y León (Junta de Castilla y León).

Destaca la Dirección Técnica del Plan Estratégico del Empleo del Principado de Asturias (actualmente en ejecución). En este ámbito, remarcar también su dirección de la Evaluación del Pacto Institucional por el Empleo del Principado de Asturias realizado durante el año 2003.

En el ámbito de la planificación de políticas educativas, sobresale la elaboración del Plan Valenciano de Formación Profesional. Asimismo, cabe subrayar su labor como coordinador de la asistencia técnica al Proyecto Educativo de la ciudad de Barcelona y del Proyecto Educativo de Ciudad de Sant Cugat del Vallés.

Otra experiencia de planificación sectorial que cabe mencionar es el diseño y elaboración del Plan Estratégico del Deporte de la ciudad de Barcelona.

Para la Feria de Valencia, ha dirigido el Proyecto de Cooperación y Compromiso con la Economía Valenciana, Plan Estratégico de la Feria de Valencia.

En América Latina, actualmente, presta asesoramiento técnico a los procesos de Planificación Estratégica de Puebla de los Ángeles y Monterrey, en México, y Juiz de Fora y Belo Horizonte, en Brasil.

Entre otras, algunas de las ciudades latinoamericanas a las que también ha asesorado en sus Planes Estratégicos son Bogotá y Medellín, en Colombia, y Caracas en Venezuela.

Asimismo, y en la actualidad dirige, en colaboración con la FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) los trabajos de análisis y prospectiva para la identificación de proyectos sobre Gobernanza Democrática y Cohesión Social en la ciudad de Bogotá (Colombia).

Greg Clark

Asesor de la OECD

Greg Clark es un profesional dedicado a la rehabilitación urbanística y al desarrollo económico urbano y regional desde hace 18 años. Entre los cargos que ocupa actualmente pueden citarse los de consultor para el desarrollo urbano y regional para el gobierno británico, Consultor de práctica global en la Agencia para el Desarrollo de la Ciudad de Londres y presidente del Foro de ciudades y regiones de la OCDE. Anteriormente fue Director Ejecutivo de Estrategia y Comunicaciones en la Agencia para el Desarrollo de la Ciudad de Londres, Director Ejecutivo en Greater London Enterprise y Presidente de London Enterprise Agency: 'One London'.

Es asesor habitual para la OCDE y el Banco Mundial. Ha examinado más de cincuenta ciudades y regiones de los cinco continentes. Dirigió el London-New York Comparative Study en el año 2000, y los "World city dialogues" que le siguieron. También está trabajando como asesor en el International Review Series de la OCDE sobre Agencias Económicas de Desarrollo. Estudió en las Universidades de Cambridge y Columbia (NY), así como en la London School of Economics; es profesor de desarrollo económico comparativo urbano y metropolitano en tres universidades y miembro del Consejo del International Economic Development Council y de la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo

Gerry Stoker

Catedrático de Ciencias Políticas, Institute for Political and Economic Governance, Universidad de Manchester.

Los principales campos de interés investigador de Gerry Stoker son el gobierno local, la gobernanza a varios niveles, el asociacionismo, las políticas urbanas, la política pública, la participación pública, el capital social, las organizaciones sin ánimo de lucro y la política de transferencias internas. Entre 1992 y 1997 fue director del Programa de Investigación sobre la Gobernanza Local del Economic and Social Research Council (ESCR). Ha ocupado puestos académicos en las universidades de Strathclyde, Essex, Wayne State (Detroit) y Birmingham y en el Politécnico de Leicester. Ha escrito o editado veinte libros.

En abril de 2002 Gerry Stoker fue nombrado director de la evaluación quinquenal financiada por el gobierno sobre los nuevos estatutos y normas de conducta que la Ley de 2000 estableció para el gobierno local inglés (ver www.elgnce.org.uk). Es director asociado del Institute for Political and Economic Governance (IPEG) de Manchester. En 2004 le fue concedida una beca de investigación para profesores, de tres años de duración, del ESCR. Más detalles y resultados de este proyecto pueden encontrarse en: www.ipeg.org.uk/fellowship.

El profesor Stoker es miembro del comité de expertos que asesora al ministro para el Gobierno Local, Nick Raynsford, y de la New Local Government Network (NLGN, www.nlgn.org.uk). Es miembro igualmente de la ODPM- Local Government Association (LGA) Balance of Funding Review. El profesor Stoker posee una amplia experiencia en el desarrollo de proyectos de investigación y en la exposición de resultados para políticos y responsables de la formulación de políticas, así como para profesores universitarios. Para más información acerca de las investigaciones y publicaciones del profesor Gerry Stoker consulte www.ipeg.org.uk/docs/GSCV.pdf.

Alfonso Martínez Cearra

Director de Bilbao Metropoli 30

Ingeniero Industrial, ha sido responsable de áreas ejecutivas técnicas y de gestión en empresas industriales durante diez años. En 1989, fue designado Director General de Promobisa, sociedad de promoción y desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao. Como tal, participó en la elaboración del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano y fue vocal representante del Ayuntamiento de Bilbao en la Junta Directiva fundacional de la Asociación Bilbao Metropoli-30 de la que es Director General desde 1992, así como Director de la revista Metropoli-30. Es director y profesor de los cursos sobre Gestión Estratégica de Ciudades impartidos por Bilbao Metropoli-30. Así mismo, es codirector y profesor del curso online sobre Gestión Estratégica de Ciudades impartido por la Fundación Asmoz de Eusko Ikaskuntza.

Es miembro activo de diversas sociedades y redes internacionales: The Internet Society (ISOC), The System Dynamics Society, The World Future Society, The International Network for Urban Development, The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), British Urban Regeneration Association (BURA), The International Institute of Administrative Sciences (IIAS), The International Statistical Institute (ISI), The Planners Network, The European Urban Research Association (EURA) y The International Network for Urban Research and Action (INURA).

Asimismo, es vicepresidente de la British Chamber of Commerce en Bilbao, miembro del Comité Ejecutivo del Convention Bureau de Bilbao (BiCB), vocal de la Junta de Gobierno de la Asociación para la Implantación del Benchmarking (AiB), miembro del Consejo General del Círculo de Empresarios Vascos, miembro del Comité Técnico Asesor de PROMA (Feria Internacional de Protección del Medio Ambiente), socio del Club Financiero de Bilbao y vocal de la Junta Directiva de SPIN-Spain (Software Process Improvement Network). Representa también a Bilbao Metropoli-30 en UNIPOINT (Comunidad Portuaria de Bilbao).

Félix Asín

Director de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza

Félix Asín Sañudo, actualmente Director de Área de Servicios Públicos en el Ayuntamiento de Zaragoza, Consejero de Ebrópolis- La Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia y representante Técnico Municipal en el CIDEU-Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano.

Es Consejero de distintas Sociedades Públicas Municipales, como la SMZC-Sociedad Municipal Zaragoza Cultura y MercaZaragoza.

Ha sido Coordinador General de Ebrópolis desde 1998 hasta 2003 y ha colaborado con las Facultades de Derecho y Empresariales de la Universidad de Zaragoza en el ámbito de la Economía Aplicada, Hacienda Pública Local y Regional así como en materia de Planificación Estratégica Urbana.

José Carlos Cuerda

Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

Nació en Jaén el 2 de enero de 1965. Casado, con tres hijos de 7, 5 y 3 años, es Doctor en Ciencias por la Universidad Autónoma de Madrid (1994), donde realizó su Tesis Doctoral sobre teoría y práctica del desarrollo sostenible en el Instituto de Sociología de Nuevas Tecnologías de esta Universidad, bajo la dirección del que entonces era su Director, el Profesor Manuel Castells.

Desde septiembre de 2003 es Asesor del Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla. Experto en sistemas regionales de innovación, en los últimos quince años ha ejercido funciones de dirección y gestión de programas y proyectos en los ámbitos de las políticas de desarrollo regional y urbano, planificación estratégica, innovación, ciencia y tecnología, y medio ambiente.

Es autor de tres libros. Dos de ellos, publicados por la Fundación Universitaria Instituto de Desarrollo Regional (Medio Ambiente y Desarrollo Regional, 1999; Relaciones Ciencia – Tecnología – Industria en torno a la Biotecnología Vegetal, 2000) donde trabajó durante cinco años, primero como Investigador Principal, luego como Director del Área de Economía y Medio Ambiente y finalmente como Coordinador de Programas. Su tercer libro (la Modernización del Gobierno Local, publicado en 2005 por el Instituto Andaluz de la Administración Pública), es fruto de su experiencia en el Ayuntamiento de Sevilla, donde trabaja desde hace cinco años, primero en la creación de Sevilla Global, la agencia municipal de promoción económica, y desde 2003 en la Gerencia Municipal de Urbanismo, como asesor del Delegado de Urbanismo de Sevilla.

Es también experto en Cooperación Internacional al Desarrollo, ámbito en el que ha participado en la dirección y gestión de programas de cooperación al Desarrollo en Ecuador, Bolivia y Guinea Ecuatorial.

Ha sido, o es, miembro de numerosos comités y grupos de trabajo. Entre ellos: asesor de la Dirección General XII de Ciencia, Investigación y Desarrollo de la Comisión Europea, director del equipo español en los proyectos de investigación europeos ENVINNO y PITA; Contact Officer de la ciudad de Sevilla en la red de ciudades europeas Eurocities. Y, en relación con Andalucía: Es Miembro Fundador de la Asociación de Empresas del Sector Medioambiental de Andalucía, organización que se ha consolidado como Asociación representante del sector empresarial andaluz de bienes y servicios medioambientales, y de la que ha sido Director Gerente durante tres años; miembro de la Junta Directiva de la Confederación de Empresarios de Andalucía, asesor de la Comisión Internacional de Expertos para el desarrollo de Doñana y su entorno, miembro fundador del Observatorio Medioambiental de Andalucía, miembro del Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible, etc.

En la actualidad trabaja, como indicábamos al inicio de esta presentación, en la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, inmersa actualmente en el reto de hacer realidad los objetivos del Plan Estratégico Sevilla 2010. Y en sus ratos libres, y siempre bajo la atenta dirección de sus hijos, escribe cuentos para niños que quizás algún día se decida a publicar.

José Estrada

Director Fundación CIEDES Málaga

Ingeniero de Telecomunicaciones y Geógrafo

Director Industrial de Fujitsu España (hasta 1990)

Presidente Ejecutivo de Hughes Microelectrónica (hasta 1995)

Director Gerente de la Fundación CIEDES-Plan Estratégico de Málaga (desde 1996)
Director Gerente de PROMALAGA S.A. del Ayuntamiento de Málaga (desde 1996)

Juan Eduardo Santón

Concejal de Innovación y Sociedad de la Información de Valencia y Director del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD)

Robert Sweeting

Representante de Manchester City Council

Jefe del Centre for Professional Accounting, jefe de la sección de Contabilidad y finanzas, Manchester Metropolitan University Business School.
Instituciones académicas superiores: desarrollo económico estratégico. La sociedad del conocimiento y la administración regional

Antonio Fernández Poyato

Director de la FIIAPP

Licenciado en Ciencias Políticas, especialidad de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales (1991-1993).

Executive MBA por el Instituto de Empresa.

Profesor Asociado de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense (1990-1992).

Vicepresidente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense.

Presidente del Consejo Asesor de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (1997-).

Funcionario de la Agencia Española de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. De 1981 a 1995 desempeño entre otras las siguientes funciones:

Director Adjunto de Cooperación Científico-Técnica con Iberoamérica.

Vocal Asesor del Presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

Vocal Asesor del Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Director del Área de Cooperación para el Desarrollo y Relaciones Europa-América Latina de la Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL). Fundación patrocinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Vicepresidente Ejecutivo de Cajasur (1995-2003).
Presidente del Consejo Social de la Universidad de Córdoba (1996-2001).

Alfonso Yerga Cobos

Director de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía

Licenciado en Historia. Master en Sistemas y Tecnologías de la Información en la Empresa y Master en Desarrollo Local. Funcionario de carrera de la Diputación Provincial de Sevilla. Ha sido Director General de Administración Local en la Junta de Andalucía, miembro del Consejo Consultivo de Andalucía, así como Director del Plan Estratégico “Sevilla 2010” en el Ayuntamiento de Sevilla. Ponente y autor en temas relacionados con Gestión Pública para diversas instituciones, así como colaborador de la Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía en temas de Gestión Pública y Planificación Estratégica. En la actualidad es Director Gerente de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, dependiente de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Sarah Alexandra Obregón Davis

Arquitecta

Nacida en México, Arquitecta por el ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco) y Maestra en Ciencias en Urbanismo y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara, México; completo su formación con una estancia en España en la ETSAM de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha trabajado profesionalmente en el ejercicio de la arquitectura y se ha desempeñado en puestos públicos en el Ayuntamiento de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco como Coordinadora de Gestión Institucional y Directora de Planeación para el Desarrollo Humano. Actualmente es investigadora visitante en el Centro de Estudios Andaluces de la Junta de Andalucía.

Javier Pinazo

Doctor en Derecho. Profesor de Ciencias de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía

Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia.
Abogado en ejercicio.
Vicepresidente primero de la Asociación Valenciana de Gestión Pública.

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad CEU- Cardenal Herrera.

Miembro de equipo investigador Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Universidad Complutense (Proyecto I+D+i SEJ2005/07190/CPOL)

Experto colaborador e investigador del Observatorio lucentino de Administración y Políticas Públicas comparadas del Departamento Estudios Jurídicos del Estado de la Universidad de Alicante.

Investigador de la Fundación de la Comunidad Valenciana “Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos”

Miembro de la Comisión de Estrategia “Ciudad Referencia Nueva Gobernabilidad Urbana” del Centro de Estrategias y desarrollo del Excmo. Ayuntamiento de Valencia.

Coordinador área ‘Administración y Empresa’, del Máster en Asesoría Jurídica de Empresas de la Universidad de Valencia-Fundación Universidad-Empresa/Adeit.

José Luis Furlán

Director de la Agencia de Cooperación Técnica de la Unión Iberoamericana de Municipalistas

Director de la Agencia de Cooperación Técnica de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, con sede en Granada, España.

Argentino. Es Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba –Argentina y Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires - Argentina.

Ha participado como consultor o coordinador en numerosos proyectos de asistencia técnica y consultoría para el gobierno y el desarrollo local en América Latina y el Caribe y también en África (República de Mozambique).

Ha coordinado y ejercido la docencia en distintos programas de postgrado relacionados con la temática dictados en España y América Latina.

Es autor de publicaciones sobre temas relacionados con el desarrollo y el gobierno local.

Claudio Antonio Sainz David

Arquitecto por la Universidad Autónoma de Guadalajara.

Secretario de Desarrollo Estratégico Urbano del Estado de Jalisco.

Ha sido Vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana del Ayuntamiento de Guadalajara.

Director General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

Fue Asesor del Gobernador del estado de Jalisco y coordinador de Asesores del Gobierno de Jalisco.

Secretario del Capítulo Guadalajara de la Academia Nacional de Arquitectura. Docente e investigador. Ha participado como ponente en diferentes seminarios internacionales sobre Planeación Estratégica Urbana.

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad.

Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Planeación Urbana, por la Universidad de Edimburgo, Escocia; Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia; se especializó en Planificación Regional del Desarrollo en Buenos Aires, Argentina; en Administración Metropolitana en Rio de Janeiro, Brasil en la Fundación Getulio Vargas, y en Medio Ambiente y Desarrollo en México.

Ha editado y coeditado nueve libros. Ha publicado del orden de 40 trabajos como capítulos de libro y artículos en revistas, ha actuado como ponente en aproximadamente 280 eventos en todo México y 20 países.

Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la UAM-Azcapotzalco (1986); fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional (hoy facultad) de la UAEM (1986-1988). Fue Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México (1993-1998). Fue Presidente de El Colegio Mexiquense (1998-2002). Fue coordinador fundador de la Oficina para México de UN-Hábitat (2003-2004). Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense; mantiene sus labores de consultoría en temas de planeación y desarrollo; es Miembro Fundador de la Red Interinstitucional sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad (RMCS).

Es Consultor de los tres ámbitos de Gobierno, y a nivel internacional en temas sobre suelo, vivienda planeación territorial y metropolización, principalmente, y es Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Joan Romero

Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Valencia y Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local en esa universidad. Enseña Geografía Humana en las Titulaciones de Ciencias Políticas, Historia y Geografía. Ha sido Visiting Scholar en la School of Geography de la universidad británica de Leeds. Durante los últimos años ha

centrado su actividad investigadora en el campo de la Geografía Política, políticas públicas, estructura del Estado en Europa y nuevas formas de gobernanza democrática.

João Carlos Vítor Garcia

Responsable de Planejamento do Governo Estadual de Belo Horizonte (Brasil)

Nasceu em 1948, na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. Formou-se em Direito na UFJF e fez mestrado na George Washington University, nos Estados Unidos, onde também trabalhou no Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. É Doutor em Ciências - História Social - pela Universidade de São Paulo e tem curso de especialização em desenvolvimento local pela Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Foi pesquisador e Superintendente de Planejamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Tem trabalhos publicados nas áreas de política científica e história da ciência.

Coordenou a elaboração do primeiro Plano Plurianual do Governo do Estado de São Paulo, onde também foi assessor do Secretário da Fazenda e membro da Unidade de Gestão Estratégica, diretamente vinculada ao Governador Mário Covas.

De janeiro de 1997 a junho de 2004 foi Secretário de Desenvolvimento Econômico e, depois, Diretor de Planejamento e Gestão Estratégica da Prefeitura de Juiz de Fora. Coordenou a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Juiz de Fora, a Reforma Administrativa da Prefeitura e outros importantes projetos, como o Banco do Povo, Agenda 21, Plano Estratégico Setorial de Turismo e o Programa de Revitalização Urbana e Recuperação Ambiental do Eixo do Rio Paraibuna, operação de crédito em fase de contratação com o BID.

Foi Supervisor do Consórcio Intermunicipal da Zona da Mata e Campos da Vertente de Minas Gerais e coordenou a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da região, que contou com o apoio técnico e financeiro do BID e do SEBRAE.

Integrante do Partido Popular Socialista – PPS, é membro dos diretórios estadual e nacional do partido. Foi candidato a prefeito de Juiz de Fora pelo PPS em 2004.

Atualmente é Diretor do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI.

José Luis Álvarez Alonso

Director General de Empleo del Principado de Asturias

Director General de Promoción de Empleo de la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias.

Licenciado en Psicología por la Universidad de Oviedo (1982) y Diplomado en Psicología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid (1984) Ha trabajado como consultor de recursos humanos y formación en el grupo Quaternaire, y ha sido Director de Desarrollo y Calidad en Fondo Formación.

Ha intervenido en el campo de los recursos humanos desde la perspectiva de los colectivos, de los territorios y de las empresas. Ha diseñado y dirigido programas de orientación profesional e inserción laboral para jóvenes y mujeres desde 1.988. Ha participado en proyectos de planificación de los recursos humanos, ligados a planes de desarrollo territorial, en Madrid, Valencia, País Vasco y Asturias. Ha dirigido procesos de selección y formación para empresas como Thyssen, DuPont, Cepsa, Repsol... y ha coordinado actuaciones para la planificación de los recursos humanos los sectores de la madera y mueble, las industrias químicas, el metal, la alimentación.

Desde agosto de 1999 ocupa el cargo de DGPE en la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, hoy Consejería de Industria y Empleo. Ha participado activamente en la negociación del Pacto Institucional por el Empleo, coordinado los Pactos Territoriales por el Empleo en las Comarcas Mineras, puesto en marcha los Programas Locales de Empleo y asumido las políticas activas de empleo y la intermediación laboral del Inem en enero del año 2001.

Presidente de la Fundación para el Fomento de la Economía Social. Miembro del Consejo de Administración de la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. Miembro del Consejo Rector del Instituto Asturiano de la Mujer. Representante del Principado de Asturias en el Foro de la Industria.

Xavier Godàs

Asesor de la Comisión de Bienestar del Ayuntamiento de Barcelona

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona (2003) y especialista en sociología de los movimientos sociales. Ha sido profesor de Sociología en la Universidad de Barcelona (1998-2003) y en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE-Universidad Ramon Llull). Es autor de los libros *Postmodernismo: la imagen radical de la desactivación política*, Barcelona: El Roure Editorial, 1998; *Democràcia participativa a les organitzacions*, Barcelona: Fundació Josep Carol, 2003. Actualmente es Jefe de Gabinete de la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona.

