

REGIONES Y CIUDADES ANTE EL DESARROLLO HUMANO
CONTEMPORÁNEO: LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

PRESENTACIÓN

D^a. Evangelina Naranjo Márquez
Consejera de Gobernación

La publicación que aquí se presenta responde al compromiso de la Consejería de Gobernación, a través de la Dirección General de Administración Local de dar la máxima publicidad a las Jornadas que el movimiento AERYC, América-Europa de Regiones y Ciudades ha organizado en sus últimos encuentros.

La primera de las publicaciones recopiló las ponencias que sobre Gobernanza Territorial se expusieron en las Jornadas que se celebraron en Sevilla en el año 2003. Este segundo libro recopila las ponencias de las Jornadas que se celebraron en el Estado de Jalisco (México) un año después.

Estas Jornadas son un lugar y una ocasión para discutir, intercambiar experiencias e ideas y sobre todo aprender sobre el papel que los Gobiernos Estatales, Regionales y Locales tienen que representar en estos tiempos donde la globalización ha acortado la distancia física entre las poblaciones pero ha acrecentado en muchas ocasiones las desigualdades sociales: El éxito de las políticas que se pongan en marcha en un territorio dependerá de su capacidad de cooperación con el territorio próximo. Tenemos que dar la bienvenida al ciudadano gestor frente al ciudadano meramente participativo y a un gobierno que sea gestor relacional y no sólo proveedor de servicios públicos o con una única función legal-burocrática. El éxito del desarrollo económico y social dependerá de la confianza que depositen los ciudadanos en sus gobiernos, por ello los protagonistas de estas Jornadas son los municipios: en ellos reside una responsabilidad especial en el ejercicio de la Gobernanza Democrática pues son los más cercanos al ciudadano.

Estas Jornadas nos enseñan en definitiva, que la manera de gobernar puede cambiar: Exige de aprendizajes y experiencias y tiene que adaptarse a las nuevas sociedades que inevitablemente van configurándose. Los gobiernos no son meros espectadores de los nuevos tiempos.

Edición: Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía

Dirección del Proyecto: Luis Escribano del Vando

Asistencia y Coordinación Técnica: José María Pascual Esteve y Amelia Fernández

Fundación: Ciudadanía y Buen Gobierno

Secretaría: M^a Ángeles Luque Montes

Diseño y maquetación: ADE, Consultores en Comunicación, S.L.L.

Diseño de cubierta: ADE, Consultores en Comunicación, S.L.L.

Impresión: Egondi Artes Gráficas, S.A.

I.S.B.N.: 84-689-8754-9

Depósito legal:

INTRODUCCIÓN

D. Juan Osuna Baena
Director General de Administración Local

El objetivo con el que se pusieron en marcha las Primeras Jornadas fue el de promover el debate y la colaboración entre los gobiernos regionales para afrontar los cambios en la forma de gobernar. Con el deseo de continuar manteniendo ese objetivo se han celebrado dos jornadas más: una en Jalisco y otra en Valencia.

La Consejería de Gobernación, en representación de la Junta de Andalucía, ostentó la Presidencia del Comité organizador de las Primeras Jornadas sobre Gestión de Redes de Ciudades celebradas en Sevilla en octubre de 2003. En la sesión constitutiva se adoptaron en otros acuerdos, el otorgar a la Junta de Andalucía la Presidencia del Comité hasta la celebración del siguiente congreso en el año 2004, año en el que se celebrarían las siguientes jornadas sobre gestión de redes de ciudades.

Así en el año 2004, se realizó en Jalisco el Segundo Seminario y la presentación de AERYC, la Asociación América- Europa de Regiones y Ciudades. El Movimiento AERYC nació en el año 2003 con motivo de la celebración del Primer Seminario que tuvo lugar en Sevilla sobre la Gestión de Redes de Ciudades. El Segundo Seminario celebrado en Jalisco supone la creación de la Asociación para dar soporte económico al Movimiento. La Asociación la pueden constituir todos los gobiernos regionales, supramunicipales y locales, así como los departamentos o similares de los mismos, que lo deseen y se dispongan a trabajar en la perspectiva de la gobernanza territorial. Con el mismo objetivo también podrán formar parte de la asociación fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, públicas y privadas. El espíritu de las Jornadas de Jalisco representa la continuidad en los encuentros sobre gobernanza comenzados en Sevilla. Las funciones del Movimiento son las siguientes:

- La investigación, elaboración, y sistematización de metodologías y herramientas para la gestión estratégica de redes de ciudades y en general de gobernanza territorial y regional especialmente.
- Asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos asociados, para el desarrollo de gestión estratégica y gobernanza territorial.
- Formación de directivos y responsables de la gestión pública territorial.
- Construcción de un banco de experiencias entre los profesionales y políticos de los gobiernos asociados.
- Promoción del intercambio de experiencias entre los profesionales y políticos de los gobiernos asociados.
- Apoyo mutuo entre gobiernos en el ámbito del desarrollo de la gobernanza.
- Vinculación de empresas, gremios, universidades y ONG's en los proyectos de Gestión Estratégica y Gobernanza Territorial.

El Gobierno del Estado de Jalisco ha celebrado el Segundo Seminario sobre Gestión de Redes de Ciudades bajo el título de «Estados, Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo» tras el traspaso de la Presidencia del Comité Ejecutivo del Movimiento

AERYC. En el año 2005 se han celebrado unas nuevas jornadas en Valencia para cumplir con uno de los deberes de los miembros de la Asociación: Asistir al Congreso Anual. El ámbito de AERYC es internacional, americano y europeo, como lo demuestra las distintas nacionalidades de los especialistas en desarrollo estratégico de ciudades que se han recogido en este libro.

PRÓLOGO

Dr. Eduardo Sojo Garza-Aldape
Jefe de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas

«Recordar el México de hace algunos años, es viajar a otro país»

Hace algunos años, nuestra economía era una economía totalmente cerrada y protegida, hoy es una de las economías más abiertas del mundo. En este contexto vemos la necesidad de seguir impulsando profundos cambios en la manera como se encausa el desarrollo regional en México, cambios como se interrelaciona y de financiamiento del desarrollo local, cambios en los roles y responsabilidades que competen a los distintos actores políticos, privados y sociales en este proceso, cambios en los enfoques, percepciones, estrategias para lograr un desarrollo regional más integral, competitivo, equitativo y sustentable.

La palabra cambio me parece que es el tema central del desarrollo regional en nuestro país, pero un cambio para contribuir, no un cambio para destruir, sobre las bases que ya se han desarrollado en el profesionalismo que han adquirido los gobiernos locales.

PRESENTACIÓN DE LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS EN EL DESARROLLO REGIONAL:

Por primera vez en la historia del país, en la actualidad se alienta con un grado inusitado, las iniciativas para el desarrollo local se han gestado, consensuado, planeado y dirigido desde las propias regiones y no a la inversa.

El tema del desarrollo regional ha estado presente tanto en la agenda como en el discurso de las altas autoridades del país desde el segundo cuarto del siglo pasado. Sin embargo, los planes y programas para desarrollar regiones específicas, por ejemplo la Cuenca Lerma Chapala, se promovieron fundamentalmente desde el centro y no como iniciativa desde lo local.

Las responsabilidades de las autoridades del estado en asuntos del desarrollo se modifican a través del tiempo. Esto ocurre no siempre de manera lineal sino que en distintos períodos se requiere la revisión y reacomodo en sus respectivos roles, buscando los mejores arreglos jurídicos, políticos e institucionales para el aprovechamiento más eficaz de las energías que en su momento poseen los actores públicos y privados.

Estos es poco como el péndulo: las ideas de una mayor participación del estado que se desarrollaron en buena parte del siglo pasado, pero a medida que se fueron presentando las crisis económicas se presentó la desconfianza en el estado y empezaron a crecer otro tipo de alternativas que daban más predominancia al mercado particularmente impulsadas por algunas administraciones extranjeras.

En esta región del mundo, el principal debate en términos de la participación del estado y del mercado tiene que ver con la desigualdad de los hogares, de la institución del ingreso que tenemos, en las empresas, en el desarrollo regional.

Hoy los retos del desarrollo regional los plantea nuevamente la necesidad de seguir adaptando nuestros sistemas de revisión y colaboración entre los distintos niveles de gobierno y entre los actores públicos, privados y sociales.

Los mercados por sí solos difícilmente podrán proveer las soluciones más adecuadas a los problemas de inequidad, falta de sustentabilidad y conformación de visión en el futuro que son típicos del desarrollo regional.

Estamos convencidos que el estado tiene un papel importante que jugar en el desarrollo regional.

Seminarios como éste apuntan ideas dignas de consideración para las autoridades y para la sociedad. Nos ayudan a nosotros en la definición de políticas públicas. Por eso, prácticamente el 80% de la oficina de políticas públicas de la Presidencia en materia de desarrollo regional está aquí presente. Nos interesan mucho las discusiones y los debates.

Asimismo, los documentos oficiales, los planes nacionales o sectoriales de desarrollo desde décadas veían el desarrollo regional como una aspiración valiosa de la sociedad y del gobierno. Pero ha sido muy limitado a los espacios políticos y administrativos para que las autoridades locales y la población de cada región asuman cabalmente el papel que le corresponde.

Los reclamos por una mayor descentralización en lo administrativo y por transparencia en los procesos locales de decisión y de gobierno se han multiplicado en todo el país, sobre todo en la década de los noventa. Ya se dio el punto de inflexión que no tiene retorno en nuestro campo, ya el hecho de que las autoridades locales y los gobernadores participen intensamente en las decisiones que tocan al desarrollo nacional y al desarrollo de las regiones no tiene vuelta de hoja.

A cuatro años del inicio de la administración se registran ya cambios trascendentales en este sentido. Uno de ellos es que las iniciativas surgen de abajo hacia arriba, porque estamos convencidos de que son los procesos de verdadero cimiento sobre el que se consolida el desarrollo local y regional.

El centralismo histórico, entonces, cede el paso a nuevas formas de participación y organización local, en las que las autoridades y los actores sociales y económicos particulares toman las riendas para conducir su propio destino en un entorno nacional y local evidentemente distinto al que prevaleció en épocas anteriores.

El gobierno federal ha aceptado el trabajo conjunto entre las autoridades estatales con una visión mesorregional para atender asuntos sectoriales de manera compartida por los gobiernos de las distintas entidades federativas en cada mesorregión, por lo que ya llevan su propia dinámica. Por ello, cada mesorregión ha puesto en marcha los comités de infraestructura carretera, en donde las autoridades locales proponen proyectos de inversión relevante para varios de los estados, que responden a criterios de desarrollo regional y no sólo a intereses de un estado en particular. Juntos analizan los proyectos, los priorizan y forman consensos para promoverlos ante el gobierno federal, lo que a éste le facilita notablemente la difícil tarea de asignar los recursos públicos escasos hacia los proyectos de más alta rentabilidad social. Esto lo vimos de manera muy práctica cuando analizamos ahora en el presupuesto los proyectos carreteros que habían sido aprobados y los contrastamos con los

que habían surgido de las mesorregiones. La verdad es que uno encuentra una casi absoluta coincidencia en muchos de los proyectos aprobados.

La colaboración en las autoridades locales para atender los retos del desarrollo en cada mesorregión no se limita a atender los asuntos de infraestructura. Según la mesorregión de que se trate, los gobiernos locales se han conformado en materia de salud, servicios públicos, combate al crimen organizado, desarrollo rural, manejo sustentable del agua, etc. No obstante, con los avances registrados, aún falta mucho por hacer. El desarrollo regional es todavía una idea muy joven en nuestro país y, en este sentido, se desprenden las siguientes ideas que les propongo para debatir:

- Parece necesario avanzar hacia la instrumentación de los procesos político-administrativos antes mencionados en materia de planeación, programación y presupuestación para el desarrollo regional.
- El marco jurídico es incompleto, fragmentado en algunos aspectos e incluso contradictorio o contraproducente. Todo se ha desarrollado en los últimos cuatro años en materia administrativa. Falta trabajar en los próximos años para definir con certeza la contribución, competencias y responsabilidades para establecer las formas más eficaces y eficientes de interacción para dar certidumbre a los proyectos multianuales, para perfeccionar la transparencia.
- Es pertinente ampliar con la celeridad que nos garanticen logros concretos dentro de las estrategias de desarrollo regional.
- Perseverar en la ampliación institucional, permanente y representativa de los espacios indispensables para la participación de los sectores privado y social en las estrategias de desarrollo local.
- La equidad entre las regiones.
- La competitividad de las ciudades debe ascender en la forma de desarrollo rural.
- Poder instituir servicios públicos de carrera en administraciones locales.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: UN ARTE DE GOBERNAR PARA EL PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL EN CIUDADES Y REGIONES	17
La Gobernanza Democrática: Un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones	18
D. JOSEP MARIA PASCUAL ESTEVE	
Introducción	18
1. Democracia, desarrollo económico y cohesión social	19
2. Las políticas y el modo de gobernar, claves del impacto económico y social	22
2.1. Unas políticas económicas y sociales poco adecuadas	22
2.2. Un paradigma de gobierno desfasado y regresivo: el gobierno gestor	23
3. Un nuevo arte de gobernar para revalorizar la democracia: La gobernanza	26
3.1. Las oportunidades que ofrece la democracia al desarrollo económico y social	26
3.2. Un nuevo paradigma de gobierno: La gobernanza o el gobierno red	28
3.3. Gobernanza, desarrollo económico y cohesión social: La capacidad de organización y acción	32
La gobernanza y el desarrollo económico y social de los territorios	39
DR. ALFONSO XAVIER IRACHETA CENECORTA	
1. Gobernabilidad y el papel del Estado	39
2. La gobernanza y los territorios	43
2.1. La crisis de gobernabilidad	43
2.2. La participación social	43
2.3. Las condiciones para la gobernanza	45
3. La Gobernanza y el desarrollo económico y social metropolitano	48
CAPÍTULO II. EL DESARROLLO DE LAS REGIONES Y LAS CIUDADES	51
Guadalajara horizonte 2030, la ciudad futura	52
D. CLAUDIO SAINZ DAVID	
1. En retrospectiva	53
2. La Región Metropolitana de Guadalajara	55
3. Temas estratégicos: La ciudad futura	56
4. Conclusión	57
Valencia en los primeros años del Siglo XXI. Análisis de la situación para la Estrategia 2004-2015	60
D. JOSEP M ^a PASCUAL, D ^a . ELENA ROCHER Y D. JOSÉ MARÍA GIL	
Introducción	60
I. Análisis	60
1. La evaluación del desarrollo de la ciudad	60
2. Factores críticos de desarrollo en Valencia: 1994-2003	63
2.1. Factores facilitadores del desarrollo	63

2.2. Factores limitadores del desarrollo	74	1. Justificación del proyecto	113
II. Estrategia: primeros posicionamientos	78	2. Los objetivos principales del proyecto	115
3. Aspectos clave para el desarrollo de Valencia 2004-2007: el impacto de la Copa América	78	3. Actividades principales del proyecto	115
3.1. El impacto mediático, económico y social que supera el propio evento	78	3.1. Elaboración de un Plan Estratégico de Empleo.	115
3.2. Generar una cultura de anticipación para dar continuidad al progreso de Valencia como Ciudad del Conocimiento 2007-2015	82	3.2. Diseño del modelo de gestión de la red regional por el empleo	116
4. Finalidad de las dos etapas de Desarrollo Estratégico	83	3.3. Diseño de las nuevas funciones y procesos del Servicio Público de Empleo	117
5. ¿Por qué renovar la estrategia de Valencia?	85	4. Actores implicados	117
5.1. Argumentos anteriores a la designación de la Copa América 2007	85	5. Los elementos innovadores de la propuesta	118
5.2. Argumentos posteriores a la designación de la Copa América	85		
6. Dos periodos de Desarrollo Estratégico urbano (DEU): 2004-2007 y 2007-2015 enmarcados en una estrategia general de la ciudad	85	CAPÍTULO IV. EL NUEVO PERFIL DEL REPRESENTANTE POLÍTICO EN LA GOBERNANZA	121
7. Los objetivos y proyectos del periodo de desarrollo estratégico 2004-2007	86	El nuevo perfil del representante político en la gobernanza	122
7.1. Desarrollar actividades complementarias a la Copo América para aprovechar al máximo el impacto mediático, económico y social y alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y social	86	D. ALFONSO YERGA COBOS	
7.2. Desarrollo de proyectos locomotora (o arrastre)	87	1. Introducción	122
7.3. Desarrollo de proyectos innovadores y vanguardistas	87	2. Lo que debiera ser el nuevo perfil del representante político en la gobernanza	123
7.4. Establecer la estrategia compartida para el periodo 2004-2015 e identificar los principales proyectos para el 2007-2015	88	3. Lo que debe ser, cuando pasamos de la teoría a las contingencias	128
8. La visión de la ciudad y ámbitos de liderazgo	88	4. Conclusión	131
8.1. La visión de la ciudad: hacia la Ciudad del Nuevo Renacimiento del Humanismo en la era info-global	88	De las instituciones al Desarrollo de la Ciudad: Aprendizaje y retos en la transformación de Bogotá	133
8.2. Los ejes de la Estrategia 2007-2015	90	DR. CARLOS CÓRDOBA MARTÍNEZ	
El acuerdo ciudadano para una Barcelona Inclusiva: Participar para actuar	92	1. Introducción	133
D. XAVIER GODÀS I PÉREZ		2. De las políticas de ajuste a la creación de territorio	133
1. La inclusión social como prioridad política	92	3. ¿Qué es la ciudad?	134
2. La participación como eje de la acción social	95	4. La ciudad y el desarrollo	135
2.1. Una trayectoria histórica de dinámica relacional	96	5. La evolución institucional de Bogotá	135
2.2. Un paso más: el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva	97	6. Redimensionamiento de la planeación	136
3. Conclusión	101	7. Ciudadanía, solidaridad y desarrollo local: Bogotá sin indiferencia	137
CAPÍTULO III. CONFLICTO Y COLABORACIÓN ENTRE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES.	103	El papel del representante político: El caso de Juiz de Fora	139
Ciudades y gobiernos locales: Competencia, conflicto y cooperación	104	D. FRANCISCO JOSÉ GÓMES	
D ^a . ALICIA ZICCARDI		1. Observaciones Preliminares	139
1. Introducción	104	2. Situación de los municipios	141
2. De la globalización económica a la noción de «ciudades competitivas»	104	3. Nueva gobernanza social: la radicalización democrática y el ciudadano gestor	142
3. Los gobiernos locales: entre la cooperación y los conflictos urbanos	105	4. Responsabilidades necesarias al nuevo representante político	144
Bibliografía	109	5. El papel del representante político: el caso de Juiz de Fora	146
Asturias. Abriendo Futuros, Estrategias Regionales para el Empleo	113	6. Conclusiones finales	148
D. JOSÉ LUIS ÁLVAREZ ALONSO		7. Bibliografía	148
		COPLADE: El caso de la alianza regional en la Región Sur de Jalisco	150
		MTRO. EDUARDO ROSALES CASTELLANOS	
		1. Antecedentes de la «regionalización» en Jalisco	150
		2. El impulso a los proyectos de desarrollo regional implementado por la FAO, basado en alianzas regionales promotoras del desarrollo	152
		3. La alianza regional promotora del desarrollo en la región O6 sur de Jalisco	154

4. Los actores de la alianza regional y el papel de los presidentes municipales	157	3. Gobernanza democrática y desarrollo económico y social	175
Intermediación social de la universidad en la gobernanza metropolitana	158	3.1. La democracia es un ingrediente básico del progreso humano	175
D. ALEJANDRO MENDO GUTIÉRREZ		3.2. La democracia facilita el desarrollo económico y la cohesión social en la sociedad red	175
Ciudades y desarrollo humano	158	3.3. La política también cuenta para el desarrollo económico y social	176
Gestión participativa para la gobernanza urbana	159	4. Un nuevo perfil político para la gobernanza	176
La universidad como intermediaria social	161	4.1. La capacidad de representación como factor clave emergente: la necesaria superación del conflicto entre democracia participativa y representativa	176
Fuentes consultadas	164	4.2. El interés general es una construcción colectiva que debe ser liderada por el gobierno democrático	176
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	165	4.3. La necesaria valoración de la política ante la gestión	177
Conclusiones sobre Regiones y Ciudades en el desarrollo humano: La Gobernanza Democrática	166	4.4. Es preciso un cambio en la presentación de los resultados políticos: El impacto en el desarrollo humano integral	177
D. JOSEP MARIA PASCUAL ESTEVE		CAPÍTULO VI. AUTORES CAPÍTULOS: REFERENCIAS BIOGRÁFICAS	185
1. La interdependencia territorial, tema clave	166	Evangelina Naranjo Márquez	186
1.1. Las ciudades son la base del progreso humano en la Era Infoglobal	166	Eduardo Sojo Garza-Aldape	186
1.2. El mayor protagonismo de las regiones y los gobiernos regionales	167	Josep Maria Pascual Esteve	187
1.3. La región es el territorio clave y emergente para la definición de políticas para el progreso económico y social contemporáneo	169	Claudio Antonio Sainz David	187
1.4. El fortalecimiento de la gestión supramunicipal y la capacidad de gobernar de los gobiernos locales debe ser una prioridad de los gobiernos regionales	170	Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta	188
1.5. La gestión de las interdependencias (gestión en red) de las ciudades y municipios en el ámbito regional es uno de los grandes retos del desarrollo económico y social	170	José María Gil Suay	188
2. La gobernanza como gestión de interdependencias entre territorios	171	Xavier Godàs i Pérez	189
2.1. Las estrategias definen los territorios y bno a la inversa: La quiebra de la visión tradicional de gobernar	171	Alicia Ziccardi	190
2.2. Los municipios son la unidad relacional básica para las políticas regionales: Necesidad de autonomía y estrategia para la calidad de la interdependencia	171	José Luis Álvarez Alonso	191
2.3. Es preciso superar la gobernabilidad basada en competencias excluyentes por la gestión compartida de intereses y competencias concurrentes	172	Alfonso Yerga	191
2.4. Hay que transitar desde las relaciones verticales y jerárquicas entre administraciones a las horizontales y cooperativas	172	Carlos Córdoba Martínez	192
2.5. Gobernanza territorial es un nuevo arte de gobernar adecuado a la complejidad y a las redes territoriales	173	Francisco José Gómez	192
2.6. La gestión estratégica entendida como fortalecedora de la capacidad de organización y acción de los territorios, es una de las claves de la gobernanza	173	Alejandro Mendo Gutiérrez	192
2.7. La capacidad de organización y acción de los territorios (C.O.T.) es condición necesaria y suficiente para impulsar el progreso económico tecnológico y social	174		
2.8. La capacidad de organización y acción está constituida por un conjunto de elementos clave que establecen sinergias entre ellos	174		



LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: UN ARTE DE
GOBERNAR PARA EL PROGRESO ECONÓMICO Y
SOCIAL EN CIUDADES Y REGIONES



Capítulo I

LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: UN ARTE DE GOBERNAR PARA EL PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL EN CIUDADES Y REGIONES

D. Josep María Pascual Esteve
Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno



Introducción

En la Conferencia de Jalisco (México) del Movimiento de profesionales de las administraciones públicas y de la política: América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), cuya finalidad es fortalecer las prácticas de gobernanza territorial y abrir nuevos horizontes a la misma, se presentaron, al inicio de la conferencia, unas primeras conclusiones para ser tenidas en cuenta y debatidas a lo largo de la misma.

Dichas conclusiones, que podemos leer en el capítulo correspondiente, se han dividido en cuatro partes. La primera y segunda constan de las principales conclusiones de la Conferencia de Sevilla (España), y pueden encontrarse comentadas en el libro «Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La Gestión de Redes de Ciudades»¹. La tercera y cuarta las componen nuevas conclusiones que están relacionadas directamente con el nuevo arte de gobernar, denominado gobernanza o gobierno en red. En concreto se agrupan en dos epígrafes: La gobernanza democrática y desarrollo económico y social, y el nuevo perfil político en la gobernanza.

Estos temas se incluyeron a raíz del debate surgido por la publicación, en el año 2004, por parte de Naciones Unidas, del informe sobre la democracia en América Latina², en el que se ponía de relieve la coincidencia en América Latina, en las dos últimas décadas, de unos muy pobres resultados económicos, junto con unos apenas perceptibles avances en la reducción de la pobreza y la cohesión social, en el marco del período más amplio y extenso de permanencia de unos sistemas políticos democráticos. El informe apuesta decididamente por la democracia, desde un punto de vista ético, social y económico, al considerarla consustancial al desarrollo humano. Este informe, unido al informe del BID «Desarrollo: Más allá de la Política», en el que se señalaba que la política y el buen desarrollo institucional son temas claves para el desarrollo económico de los territorios, está llevando de nuevo a la emergencia del debate sobre la relación entre democracia, desarrollo y cohesión social.

Consideramos que este debate, por su vigencia, la amplia repercusión política y social tanto para América como para Europa, así como la permanencia del mismo a lo largo del tiempo, justificaba que el tema debía ser objeto de debate y de conclusiones en la Conferencia. Pero además, y como veremos más adelante, entender mejor la relación entre democracia y desarrollo económico y social, para extraer recomendaciones para la acción, no

¹ Pascual Esteve, J.M. (coordinador). **Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La Gestión de las Redes de Ciudades**. (Sevilla, Junta de Andalucía (Consejería de Gobernación), 2004).

² El título completo es **La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**. (Buenos Aires, PNUD, 2004).

es independiente de la forma de gobernar que se adopte. De ahí que sea esencial enfocar dicho tema desde la perspectiva de la gobernanza.

Siguiendo el mismo esquema que en la publicación anterior de la Conferencia de Sevilla, en las páginas que siguen se encuentra la reflexión marco que dieron como resultado las nuevas conclusiones que se presentaron en la II Conferencia de AERYC, celebrada el mes de Diciembre de 2004, en el municipio de Ajijic, en el Estado de Jalisco (México).

1. Democracia, desarrollo económico y cohesión social

Las investigaciones empíricas han falseado completamente la tesis tecnocrática de que la democracia sólo es posible a partir de un determinado nivel de desarrollo económico. La democracia ha sido una de las claves para el desarrollo económico y la cohesión social en no pocos países. Pero no existe correlación suficiente entre democracia y desarrollo económico. Las dos últimas décadas de democracia generalizada en América Latina han estado acompañadas de unos muy pobres resultados económicos y sociales y de unos muy débiles avances en cohesión social.

Muchos especialistas señalan un triángulo virtuoso entre democracia, desarrollo económico y cohesión social, apuntando que se condicionan y refuerzan mutuamente. Incluso otros, con toda razón, añaden a este triángulo un cuarto elemento: la gobernabilidad, y así tenemos un cuadrilátero virtuoso.

Señalar que estos cuatro elementos se condicionan el uno al otro es una afirmación necesaria pero no suficiente. Tiene poca relevancia para las ciencias sociales. La tarea de los científicos sociales y de los profesionales de la política y del desarrollo no puede consistir en dedicarse a decir, de muchas y refinadas maneras, que existe una vinculación y una interdependencia entre los elementos citados. Lo que debemos ser capaces de decir y argumentar es, en una situación determinada, cuál de los distintos elementos juega un papel más determinante y condiciona a los demás en primera instancia³. De lo que se trata es de explicar, en una situación concreta, el tipo específico de las relaciones de interdependencia. De lo contrario, no se avanza ni en progreso humano ni en ciencias sociales.

Ante todo es necesario aclarar que, para quien suscribe, la democracia –los valores democráticos, el respeto y protección a los derechos humanos– no es simplemente una de las formas de organización política; una de las formas que puede adquirir el Estado, aunque sea la mejor o la menos mala. La democracia es, sobre todo, un valor ético, una conquista de la humanidad convertida en finalidad, que se justifica por sí misma y sin necesidad de referirla a un desarrollo económico, ni social, ni de gobernabilidad, que ha sido el argumento justificador de tantas dictaduras. La democracia es componente esencial y necesario del desarrollo humano.

³ En este capítulo que el elemento determinante en la actualidad tanto para América como en Europa es la manera de gobernar, el paradigma de gobierno.

Demasiado a menudo se considera a la democracia como un medio o instrumento, ya sea para conquistar el socialismo (la vía democrática al socialismo), para fortalecer la economía de mercado (liberalismo económico), para lograr avances en materia de nacionalismo e independencia de un estado o incluso, como afirma la carta constitutiva de la OEA, «la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región», etc. En definitiva, se subordina la democracia, la ética en las relaciones entre personas y grupos, a otras finalidades ya sean políticas, económicas o incluso sociales.

Si esta subordinación acontece entre altos responsables políticos de gobiernos democráticos y en medios profesionales de las ciencias sociales, no es de extrañar que, en una importante encuesta a nivel de toda América Latina, la mayoría de la población –el 51%– prefiera el desarrollo económico a la democracia⁴.

No es ésta la perspectiva de este apartado. Al contrario. De lo que se trata es de no cuestionar en ningún caso la democracia e identificar las posibilidades de las que ésta dispone hoy para fortalecer el desarrollo económico, para proporcionar mayores oportunidades a la equidad, a la sostenibilidad y al buen gobierno.

En la actualidad, la totalidad de los organismos económicos internacionales, como el Banco Mundial o el BID, así como la mayoría de los especialistas en desarrollo económico y social, están poniendo un gran énfasis en el papel que la democracia y la política tienen en el desarrollo económico. Pero no pocas veces lo hacen con formulaciones del tipo «la política también importa»⁵ que muestran la subordinación antes señalada y con argumentos pocos consistentes que son expresión más de que hoy el «péndulo» (la moda) bascula hacia las políticas democráticas, que de un descubrimiento en ciencias sociales de alto alcance político.

Examinemos un par de ellos⁶. Se señala que el buen funcionamiento de las instituciones es importante para el desarrollo, lo que es una obviedad. Está claro que el buen funcionamiento de los bancos centrales de los países incide en el desarrollo, y lo mismo podríamos decir de la justicia, de los organismos gubernamentales, etc. Además, y dado que las instituciones dependen de la política, se deduce que ésta es importante. Y, se añade, la política democrática aún es más importante porque a mayor democracia menor captura de los intereses públicos por los intereses particulares.

Este argumento no es contrastable puesto que en las dictaduras, al no existir libertad de información, es difícil saber lo que ocurre. El hecho democrático diferencial es la libertad de información y opinión y, por tanto, es mucho más fácil que en democracia se conozcan los casos de corrupción y clientelismo, lo en determinadas circunstancias sociales puede originar

⁴ Latinobarómetro-2003. Citado por J. A. Ocampo en **Economía y Democracia** en VV.AA. La democracia en América (Buenos Aires, PNUD, 2004).

⁵ VV.AA., **La política importa** (Washington, BID, 2003).

⁶ Existen muchos documentos en los que aparecen estos argumentos. En el documento anteriormente citado se pueden encontrar repetidamente, y en su gran mayoría están escritos con personas de convicciones democráticas profundas y con una gran capacidad analítica y de gestión, que enuncian estos argumentos sólo refleja la fuerza ideológica que arranca como mínimo del Siglo XIX de considerar la democracia como una variable dependiente.

importantes conflictos sociales que provoquen una situación de desgobierno. Argumentar que la políticas democráticas son mejores porque impiden el patrimonialismo es dejar a los estados democráticos sin legitimidad ante la aparición pública de casos de corrupción. Usar este tipo de argumentos, sin más, en países americanos donde el patrimonialismo y el clientelismo está inserto desde los tiempos de la colonización es desviar el problema y dejar a la democracia indefensa, cuando precisamente gracias a ella estas situaciones salen a la luz.

El segundo argumento a favor de la democracia consiste en decir que la ausencia de democracia ha sido históricamente causa de tensiones y de inestabilidad política que afectó gravemente al desarrollo. La gran ventaja que permite la democracia, según estos autores, es que las políticas respondan a intereses sociales más amplios. La democracia efectivamente posibilita, crea un marco adecuado, para que esta amplia articulación de intereses se produzca, pero no los asegura. Esto depende del tipo de políticas que efectivamente se elaboren, de cómo se desarrollen y de cómo sean percibidas por la población.

La primera parte del argumento es manifiestamente falsa e insostenible puesto que es evidente que ante importantes crisis sociales la democracia no sólo no ha reducido las tensiones sino que ha permitido que éstas afloraran con mayor intensidad. Los conflictos sociales, si pueden canalizarse adecuadamente, son la base para la transformación social y el progreso social y tecnológico. Conflicto y consenso deben abordarse como un mismo proceso de desarrollo social, al igual que el día y la noche que, de forma conjunta y no separadamente, permiten la vida. La democracia, justamente porque con ella afloran en libertad los intereses y las propuestas, puede permitir una solución negociada en la que todos podamos ganar. Como afirma J. Prats⁷, «Las sociedades más exitosas son las que consiguen que el conflicto y el cambio se produzcan dentro de un sistema institucional evolutivo». Sin duda, la democracia es el sistema que permite esta evolución, pero no la asegura. Además, en muchas ocasiones, como consecuencia de procesos de exclusión social y política, las tensiones en situaciones democráticas pasan de latentes a manifiestas. El argumentar la democracia como garantía de una mayor gobernabilidad, entendida ésta simplemente como capacidad para generar estabilidad, es hacer un muy flaco favor a las democracias, tanto en América como en Europa.

Los demócratas no nos podemos llevar a engaño. Es necesario decir con claridad que conseguir un mayor desarrollo económico y una mayor gobernabilidad beneficia a los gobiernos que lo consiguen, sean éstos democráticos o no⁸. Por ello, la inconsistencia de esta ola de argumentos a favor de la democracia preocupa mucho puesto que el péndulo antes aludido, que hoy va en el sentido de las democracias, puede bascular de nuevo en el sentido de las dictaduras.

La democracia como sistema de derechos y libertades políticas y civiles es un bien y una finalidad en sí misma. La postura ética, desde el punto de vista de los derechos humanos, es considerarla una variable independiente. Ahora bien, la democracia como forma de organi-

⁷ Prats, Joan. «governabilidad para el desarrollo» en **¿Democracia con Desigualdad?** (Washington, BID, 2004).

⁸ Ver al respecto Przeworski, A, y Limongi, F. «Modernization: Theories and facts» en **World Politics**, 49, 1997.

zación política que interactúa con los procesos de organización económica y social, ofrece sin duda hoy, en la era infoglobal, mayores oportunidades de desarrollo económico y cohesión social que cualquier otra organización política. Estas oportunidades, para desarrollarlas, hay que identificarlas y dotarlas de instrumentos.

2. Las políticas y el modo de gobernar, claves del impacto económico y social

2.1. Unas políticas económicas y sociales poco adecuadas

Empezaremos por señalar qué contenidos en las políticas y qué formas de gobernar en democracia pueden explicar que en muchos países de Europa y América encontremos, por una parte, tan bajos resultados económicos y de cohesión social, y por otra, que, hoy que en los organismos internacionales se da tanta importancia a la política, ésta y sus hacedores –los políticos– se encuentren tan desprestigiados por la ciudadanía.

En relación a los contenidos económicos, se puede ser muy breve porque han sido muy analizados. El mismo cambio de los organismos internacionales para dar prioridad a los temas político-institucionales por encima de los macroeconómicos se debe, en buena medida, al reconocimiento del fracaso de la política macroeconómica contenida en el llamado Consenso de Washington. Las medidas económicas impulsadas por el FMI, y en buena medida por el Banco Mundial, dirigidas a reducir el déficit público, a estabilizar a la baja la inflación y a finalizar el proteccionismo económico, eran concebidas para una aplicación de carácter universal y dogmática, dado que no distinguían las diferentes situaciones de los países.

J.E. Stiglitz, el premio Nobel de economía del 2001, ha observado⁹ que estas recetas no se aplicaban ni en los mismos Estados Unidos y que los países europeos con mayor capacidad de innovación tecnológica, cohesión social y crecimiento económico en Europa, como los países escandinavos, tampoco nunca la han aplicado.

Este dogmatismo de los organismos económicos internacionales es considerado por el mencionado autor como la principal razón de su fracaso. Stiglitz, además, concluye que se ha podido comprobar que esta política no beneficia a las empresas sino a los especuladores a corto plazo.

El consenso de Washington olvidó varios temas importantes: Si bien es cierto que el gasto público no acostumbra a ser ni de lejos el factor clave del crecimiento económico, sino que otros flujos financieros tienen mayor importancia, se olvida que en no pocas ocasiones el gasto público actúa como catalizador de otros flujos y facilita la actuación de los multiplicadores económicos. A menudo, como señala M. Cohen¹⁰, se precisan políticas keynesianas de estímulo de la demanda y, por lo tanto, la creación de empleo y generación de ingresos.

⁹ Ver Stiglitz, J.E. **Globalization and its Discontents** (New York, W.W.Norton, 2002).

¹⁰ Cohen, M. «Políticas Urbanas y Riqueza de las Naciones» en VVAA. **Estrategia Regional y Gobernanza Territorial**. Ob.cit. Pág. 80 y siguientes.

En segundo lugar, la redistribución del ingreso económico vía salario puede vincularse a la productividad y la redistribución indirecta a los recursos destinados a educación, sanidad y servicios sociales que facilitan tanto el crecimiento del capital humano y social y dan garantías a los emprendedores.

Una política económica errónea unida a una inexistente política social que ha profundizado las desigualdades sociales en la mayoría de países en los que se ha aplicado.

En el conjunto de América Latina, donde esta política se ha impulsado de modo general, los resultados sociales difícilmente pueden ser peores: Según el Banco Mundial «el 10% de la población más rica gana el 48% del ingreso total, mientras el 10% más pobre sólo percibe el 1'6%». Según el BID «si el ingreso de América Latina se distribuyera como en el Sudeste Asiático, la pobreza en América Latina sería hoy un quinto de lo que es»¹¹. En Europa, la fractura en cohesión social adquiere otra forma: la vulnerabilidad social. Así, en la UE «el 5% de los habitantes corrieron el riesgo en 1999 de convertirse en nuevos pobres y más de la mitad de esa población (33 millones de habitantes) enfrentó de forma permanente este riesgo»¹².

El débil crecimiento económico, y los resultados negativos en cohesión social que se han producido en no pocos Estados democráticos y en especial en América Latina, no es consecuencia de su condición de Estados democráticos sino de la política económica aplicada, que no era la única posible, y del raquitismo de las políticas sociales.

Hay otra razón que ha contribuido de manera muy notable al desprestigio de la política y los políticos tanto en Europa como en América. Es la persistencia de un paradigma de gobierno, es decir, un modo de entender la acción de gobierno que, a pesar de su inadecuación, se ha mantenido y cuyas consecuencias están dañando y deteriorando de manera progresiva la visión de la política y de los políticos como representantes de la ciudadanía.

2.2. Un paradigma de gobierno desfasado y regresivo: el gobierno gestor

La acción de gobierno en democracia ha tenido desde el inicio del siglo XX hasta hoy, en que está emergiendo un nuevo arte de gobernar denominado gobernanza, dos paradigmas¹³ de gobierno: El modelo legal-burocrático y el modelo gestor o gerencial.

En el modelo legal-burocrático, espléndidamente sistematizado por M. Weber¹⁴, el papel del gobierno es velar por el cumplimiento de la ley, el mantenimiento de la economía de mercado y la protección de la democracia y del mercado de perturbaciones y turbulencias. Los profesionales del gobierno, los burócratas, eran considerados como garantes del buen

¹¹ Patten, Ch. «Europa y América Latina: democracia, integración y cohesión social, en **¿Democracia con Desigualdad?** (Washington, BID, 2004. Pág. XV y siguientes.

¹² Datos de Patten, Ch. En ob.cit.

¹³ Se entiende paradigma en el sentido que lo utiliza Khun en el libro *La estructura de las revoluciones científicas* (Fondo de Cultura Económica, 1984). «Una constelación de logros, valores, conceptos, técnicas compartidos por una comunidad científica y usados por ésta para definir problemas y soluciones legítimas.»

¹⁴ Ver Weber, M. **Economía y sociedad** (Barcelona, FCE, 1979, según edición de 1929), Pág. 117 y siguientes.

funcionamiento del gobierno, debían asegurar su estabilidad ante los cambios políticos y debían estar protegidos para asegurar la ley y el buen orden del sistema y no depender de los intereses de los que gobiernan en un período concreto. Esta burocracia profesional es aún una conquista democrática pendiente en no pocos países donde la política está dominada por prácticas patrimonialistas y clientelares.

Las crisis económicas permanentes, caracterizadas por una crisis de demanda debido a los escasos recursos de la población para consumir, y las crisis sociales originadas por el no acceso de buena parte de la población a servicios y equipamientos públicos, llevaron a un cambio de paradigma¹⁵. El gobierno quedó legitimado para aumentar el gasto público e intervenir directamente en la economía y en la cuestión social, proporcionando las infraestructuras, servicios y equipamientos públicos para incentivar la demanda, fomentar el desarrollo económico y reducir los niveles de pobreza proporcionando prestaciones y servicios a toda la población y en particular a la más necesitada. Es el paradigma del gobierno gestor o gerencial.

Los problemas de este paradigma se originan en el hecho de que la provisión y gestión de recursos públicos aparecen como la relación principal del gobierno con los ciudadanos. En este sentido se han cometido en Europa y América dos anomalías muy importantes: El gobierno se responsabilizó de dicha provisión de recursos desresponsabilizando al conjunto de la ciudadanía de su implicación en temas familiares y sociales más allá del pago de impuestos. En segundo lugar, no se dieron cuenta del cambio de paradigma y para las funciones de gestión de servicios se emplearon también burócratas o funcionarios, es decir, se utilizó una tipología de puestos de trabajo muy protegida por sus funciones de garantizar la normativa y la estabilidad política, y por tanto inflexible y no sometida a resultados, para gestionar unos servicios que debían ser eficaces y eficientes en su gestión. El resultado fue el despilfarro de recursos y una crítica a la burocracia. Una crítica no sólo como gestora de recursos, sino generalizada. De este modo se hace un flaco favor al Estado democrático de derecho que justamente es garante de derechos y precisa de unos profesionales con prestigio que ejerzan esta garantía.

Las reformas administrativas en este paradigma han sido consustanciales a su formación. La última reforma ha recibido el nombre de «New Management». Su intención ha sido doble: Por una parte, externalizar al máximo la gestión de los servicios, y por otra, introducir, en el conjunto de funciones y niveles de gobierno, criterios de gestión empresarial. Esta segunda intencionalidad, unida a la ideología antigubernamental con la que se ha implantado la nueva gestión pública, ha impactado gravemente en el desprestigio de la política y de los gobiernos democráticos.

Los principales factores, enunciados de manera resumida, que han influido en el desprestigio de la política y de los políticos democráticos, derivados de la misma forma de gobernar son:

¹⁵ J.M. Keynes escribía en **Teoría General del Empleo, el Interés y la Moneda**. (Madrid, Aguilar, 1976): «Los dos vicios esenciales del mundo económico en que vivimos son que el pleno empleo no está garantizado y que la distribución de la fortuna y de los ingresos es arbitraria y carece de equidad».

- La restricción, en ausencia de un nuevo paradigma de gobierno, a las funciones del gobierno de provisión y gestión de servicios públicos. Tanto como consecuencia de la política económica restrictiva al uso, como por el hecho estructural de que en no pocos países el gasto público supera el 50% del PIB, se ha contenido la creación de nuevas infraestructuras y equipamientos con fondos públicos y, dado que en el paradigma gestor la principal relación gobierno-ciudadanía es a través de la provisión de recursos, la importancia y la legitimidad percibida del papel del gobierno disminuye entre la ciudadanía. La política aparece como menos relevante en el modo en que la gente percibe su destino individual y colectivo.
- Las críticas generalizadas a la ineficiencia gubernamental. Las privatizaciones de empresas gubernamentales, e incluso las externalizaciones en la gestión de servicios, no han estado enmarcadas en un cambio en el papel del gobierno, ni en una valorización de nuevas funciones de los gobiernos democráticos, sino todo lo contrario. En la mayoría de los casos han estado impregnadas de una ideología neoliberal a ultranza de «más mercado y menos Estado» que en no pocas ocasiones conlleva una importante regresión de la confianza en las políticas democráticas por parte de la sociedad.
- El comportamiento político de «suma cero» o de «todos pierden». Las restricciones en el gasto público, en un contexto en que los políticos buscan ganar las elecciones con la oferta de servicios, han llevado a muchos programas electorales fraudulentos o a una competencia en que, al ofrecerse poco, los programas no se diferencian. La inexistencia de políticas innovadoras y no centradas en los servicios ha llevado al intento de diferenciación por el insulto. Las acusaciones no demostradas de despilfarro o corrupción generalizadas entre los propios políticos ha producido un grave retroceso democrático y a la incredulidad en los valores de la representación de los electos que son, ni más ni menos, que los valores de la democracia. La clase política es la principal causante de su propio desprestigio.

El sistema democrático es un sistema de ganar-perder. Al contrario de lo que acontece en la competencia empresarial, que en no pocas ocasiones permite un crecimiento del mercado en el que compiten las empresas al cumplirse la ley de Say, según la cual, la oferta genera su propia demanda, y todos los competidores pueden ganar. En el ámbito político el número de regidores, diputados y senadores es fijo por ley; si un partido gana diputados el otro los pierde, en materia electoral no se puede aplicar el ganar-ganar lo que lleva a la dureza de la lucha política. Esta dureza, en un contexto de paradigma inadecuado y ausencia de innovación política, lleva la dureza al terreno de la descalificación mutua de los contendientes, y ésta al descrédito generalizado de la política en general.

- La persistencia de prácticas patrimonialistas y clientelares en los gobiernos. Esta presencia sin duda influye tanto en el mal funcionamiento de las instituciones como en hacer del cinismo y de la corrupción unos riesgos muy graves para la política democrática. La democracia es el sistema político que mejor permite la detección y denuncia de estos casos. Pero el hecho de que la corrupción y el despilfarro se hayan convertido

en una arma arrojada de la lucha política generalizada no ha contribuido en nada a fortalecer la democracia, sino a encubrir en un mismo manto de deshonestidad a toda la actividad política. Un manto en el que desgraciadamente se protegen los realmente delincuentes.

3. Un nuevo arte de gobernar para revalorizar la democracia: La gobernanza

Es preciso desarrollar un nuevo arte de gobernar capaz de revalorizar el papel de los gobiernos democráticos, y en nuestro caso de los gobiernos locales y regionales, y proporcionar un enfoque de gobierno que a través de las metodologías y las prácticas innovadoras y adecuadas permita fortalecer el desarrollo económico y la equidad de oportunidades en la era infoglobal.

Pero antes identificaremos las potencialidades y las oportunidades que ofrece la democracia, y los gobiernos democráticos en general, para el desarrollo económico y la cohesión social. Potencialidades y oportunidades que deben ser aprovechadas por las políticas que lleven a cabo los gobiernos. En este sentido, es importante tener en cuenta la conclusión de M.A. Garretón, «la libertad política no asegura el desarrollo económico, ni éste resuelve automáticamente los problemas de igualdad e integración social, y ninguno de ellos involucra una respuesta a los problemas e identidades de las gentes»¹⁶.

3.1. Las oportunidades que ofrece la democracia al desarrollo económico y social

A. Sen, Premio Nobel de Economía, es sin duda el economista que con mayor profundidad ha estudiado la relación entre libertad, desarrollo y equidad¹⁷. Para este autor la democracia constituye el principal medio para conseguir el desarrollo económico y social. Las principales razones que argumenta sobre el impacto de la democracia en el desarrollo económico son:

- En primer lugar, señala que el desarrollo no puede entenderse sólo como incremento de renta, sino también como mayores oportunidades para la equidad y el bienestar. Para Sen, el ejercicio de los derechos y libertades también tiene un valor en sí mismo para la vida y el bienestar social.
- La democracia facilita que se proporcione una mayor atención a las necesidades de las gentes, entre ellas la educación, la sanidad, los servicios sociales, que son factores clave

¹⁶ Garretón, M.A. «La indispensable y problemática relación entre partidos políticos y democracia en América Latina». En **La Democracia en América Latina**. Ob.cit. Pág. 94 y siguientes.

¹⁷ Ver especialmente el libro **Desarrollo y Libertad** (Barcelona, Ed. Destino, 1998).

para la generación de capital humano y, junto al capital social, son las principales bases del desarrollo económico.

- La democracia permite el libre intercambio de valores e ideas, a partir de las cuales se pueden crear prioridades compartidas de alto alcance social y de gran capacidad de movilización de los recursos humanos.

A los argumentos de Sen podemos añadir otros que los complementan:

- M. Castells ha señalado como principal factor de evolución de los países de la antigua URSS¹⁸ hacia la democracia que los regimenes autoritarios no podían hacer frente al nuevo reto de la economía informacional que exigía libertad de información para poder producir conocimientos e innovación.
- En un sentido similar, J. Prats¹⁹ muestra cómo las relaciones institucionales entre los actores o, si se prefiere, el modelo de interacción entre ellos, inciden directamente en el desarrollo económico. El modelo de interacción pone de manifiesto la capacidad de innovación, la flexibilidad para la incorporación de los nuevos actores y la reforma de las estrategias de los actores tradicionales. El marco de interacción determina la clase de conocimientos y habilidades necesarias para adaptarnos a la era infoglobal. Las características del modelo de interacción que hoy se necesitan son: Apertura, flexibilidad e integración. Éstas, como es obvio, se basan en los mismos valores que la democracia política.
- D. Putnam ha demostrado que la mayor capacidad de colaboración entre los actores, que es lo que se denomina capital social, en las ciudades del norte de Italia, es el factor que explica el desarrollo diferencial en relación a las ciudades del sur²⁰. La democracia no sólo facilita la generación de estas ventajas colaborativas, sino que además el capital social, al significar participación y colaboración ciudadana, es condición para que la democracia funcione.
- El buen funcionamiento de las instituciones facilita el desarrollo económico, como bien puso de manifiesto el BID en su informe: «Mas allá de la política» efectuado en el año 2000. En conclusión, son justamente las instituciones democráticas las que mejor facilitan el desarrollo al posibilitar una representación efectiva y permitir el control de políticos y gobernantes.
- En un importante estudio empírico en 90 países entre 1960 y 1989, D. Rodrik²¹ mostró que los sistemas democráticos aportaban cuatro ventajas económicas a los autoritarios: La varianza del crecimiento a largo plazo era menor, la estabilidad a corto y mediano plazo era mayor, las crisis exógenas se controlaban mejor y el nivel de salarios era más elevado. Aunque Rodrik no lo señala, estas ventajas sin duda pueden ser consecuencia de las razones antes enunciadas.

¹⁸ Castells, M. **La Era de la Información**. Vol. 3 (Madrid, Alianza Ed., 2000).

¹⁹ Prats, J. **Bolivia: El desarrollo posible, las instituciones necesarias**. (Barcelona, Instituto de Gobernabilidad, 2003).

²⁰ Putnam, D. **Making Democracy Work**. (Princeton, University Press, 1990).

²¹ Rodrik, D. **Democracy and Economic Performance**. (1997).

Las razones por las que las democracias permiten articular el desarrollo económico con equidad y sostenibilidad son aún más evidentes:

- Las democracias, por el respeto a los derechos civiles y políticos de toda la población, permiten la toma de consideración de los intereses y necesidades de los grupos sociales más desfavorecidos. De hecho, con las movilizaciones de los trabajadores en Europa se incorporaron los derechos sociales a los derechos políticos y civiles democráticos.
- Los gobiernos democráticos en busca de la estabilidad política intentan establecer amplios acuerdos y alianzas sociales, por lo que deben articular diferentes intereses sociales.
- Dotados de un mayor poder político, los movimientos sociales presionarán para una mayor equidad en la distribución de los ingresos, en el acceso igualitario a los servicios y en el respeto a la sostenibilidad.

Las oportunidades señaladas de las democracias para impulsar el desarrollo económico y social están directamente relacionadas con las posibilidades que ofrecen para articular formas de interacción flexibles y estables basadas en la confianza y la cooperación, en las posibilidades de articular diferentes intereses en amplios proyectos, en la capacidad de movilización y responsabilización de la ciudadanía a partir de valores compartidos.

En definitiva, aprovechar las potencialidades y oportunidades de desarrollo económico y cohesión social depende de la capacidad de gestionar las interdependencias entre los actores sociales e institucionales. Esta gestión de las interdependencias es, precisamente, lo que caracteriza al nuevo arte de gobernar: gobernanza o gobierno red, tal como han señalado R. Mayntz²².

3.2. Un nuevo paradigma de gobierno: La gobernanza o el gobierno red

La gobernanza es un nuevo paradigma de gobierno en el sentido que se plantea una nueva relación entre el gobierno, y en especial los gobiernos locales y regionales, con la ciudadanía.

En la gobernanza el papel del gobierno es articular los intereses, necesidades o retos, en estrategias y proyectos de amplio apoyo social para desarrollar económica y socialmente una colectividad en un territorio. En la gobernanza, o gobierno red, la responsabilidad sobre el desarrollo actual y futuro es compartida y se basa en la cooperación pública y privada, en la colaboración institucional y entre gobiernos y en la participación, y en especial la responsabilización, ciudadana.

²² Mayntz, R. «Nuevos Desafíos a la teoría de la Governance» en *Instituciones y Desarrollo*. N° 7. Instituto Internacional de Gobernabilidad (2000).

El papel del gobierno es promover y dirigir la capacidad de organización y acción de una sociedad para identificar los retos y responder a los mismos colectivamente. La tarea del gobierno es promover y dirigir la elaboración de estrategias en base a criterios de actuación compartidos y proyectos estructurantes, convocar y gestionar redes de actores para el desarrollo de proyectos de actuación y fortalecer la participación ciudadana para conseguir un amplio apoyo a las estrategias y su responsabilización en el desarrollo de las mismas.

El gobierno democrático debe asumir el papel de promotor y el de director de la construcción colectiva del desarrollo humano. La evaluación de su actuación vendrá dada por su capacidad de dirección y articulación para que la sociedad en su conjunto, y no sólo el gobierno, realice los objetivos propuestos.

Desde los inicios de las ciencias sociales, y en especial a partir de Durkheim, Marx y Weber, se sabe que la sociedad está constituida por un conjunto de relaciones entre personas. Relaciones que son de interdependencia precisamente porque la sociedad es fruto de dicha configuración relacional, de la configuración de redes de actores. El papel del gobierno en el paradigma de la gobernanza es asumir, como gobierno electo y representativo, la responsabilidad democrática de gestionar estas interdependencias y transformarlas para conseguir su articulación idónea. O lo que es lo mismo, la capacidad de organización y acción adecuada para avanzar permanentemente en la realización de objetivos enmarcados por las finalidades del desarrollo humano²³.

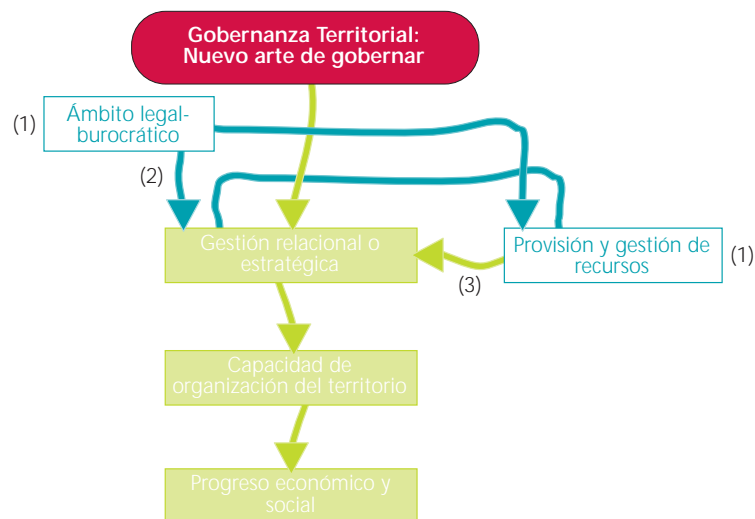
En este paradigma, el gobierno también se caracteriza por su papel de gestor, pero no de equipamientos y servicios públicos, sino de gestor relacional. Esta gestión relacional, o gestión de la estrategia de los actores y de la participación ciudadana en un territorio, tiene como objetivo específico la mejora de la capacidad de organización y acción del territorio o de la construcción colectiva del desarrollo, que permiten, como se señalará, conseguir un mayor impacto en el progreso económico y social.

El gobierno red asume sin duda las funciones de otros paradigmas. Asume funciones del modelo legal-burocrático, porque se precisa un marco legal y normativo por cuyo cumplimiento se debe velar. Incluso el mismo gobierno debe estar sometido a normativa. Pero en el gobierno red, esta función, al contrario que en el paradigma burocrático, no es la definitiva. El gobierno en red también ejercerá un rol de proveedor de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, dado que sin la acción de gobierno los mecanismos de mercado son insuficientes para conseguir crecimiento económico. Pero esta función de proveedor tampoco será su función principal. Como hemos constatado, ésta es necesaria pero insuficiente para el desarrollo humano.

Lo fundamental es que estas funciones se articularán de una manera coordinada y diferenciada con una nueva finalidad, que es la que caracteriza a la gobernanza territorial: El fortalecimiento de la capacidad de organización y acción de una sociedad.

²³ Las finalidades del desarrollo humano, tal como han sido definidas por el PNUD, son desarrollo económico, equidad, sostenibilidad y democracia.

La articulación de estas funciones en la gobernanza pueden visualizarse del siguiente modo en un gobierno local o regional:



- (1) La posición de la función de ámbito legal gestionada por la burocracia profesional y la provisión de gestión y recursos gestionada por profesionales no burocráticos, son soporte de la gestión estratégica.
- (2) La línea de puntos significa que gestión relacional y de recursos tienen que responder a la legalidad y normativa democrática.
- (3) La flecha 3 significa que los recursos propios deben articularse en los objetivos de la gestión estratégica.

La gobernanza entendida simplemente como gestión de interdependencias no presupone necesariamente que sea una manera de gobernar propia de las democracias. Sin embargo, al no estar hablando de la gestión de un sólo proyecto, sino de enfocar la gestión relacional como acción de gobierno sobre el conjunto de la sociedad que tiene por objetivo mejorar la capacidad de organización y acción de una sociedad, se hace muy difícil de entender esta manera de gobernar sin presuponer un marco político democrático.

De todos modos lo importante es que la gobernanza, en tanto arte de gobernar los gobiernos regionales y locales propio de la era Infoglobal, a buen seguro contribuirá a fortalecer la democracia. Y lo puede hacer en los dos sentidos señalados: Proporciona un modo de gobierno adecuado que supera las graves dificultades de desgobierno del paradigma anterior y posibilita el desarrollo económico y la cohesión social.

Supera los problemas planteados por el anterior paradigma, y en especial en su etapa de la nueva gestión pública, por las siguientes razones:

- Se revaloriza la acción de los gobiernos territoriales democráticos. Da de nuevo un papel crucial y singular al gobierno, en su calidad de representante democrático, como director de la construcción del interés general plasmado en estrategias y proyectos que articulan los intereses de los diferentes actores. El gobierno ya no debe imitar a las em-

presas productoras de servicios como gestor y su acción no tiene que limitarse al legal y de la seguridad jurídica y ciudadana en general. Tiene un papel propio e innovador en el desarrollo económico y social.

- El gobierno ya no ve su actuación limitada por la relación entre el gasto público en relación al PIB, sino que puede asumir las nuevas y siempre progresivas necesidades sociales porque su responsabilidad específica es organizar la acción colectiva para asumir los nuevos retos. Es decir, supera la crisis de legitimidad.
- Los programas electorales pueden diferenciarse al aumentar sustancialmente el ámbito de objetivos económicos y sociales que pueden plantearse en la acción de gobierno.
- Plantearse una acción de gobierno guiada por el cumplimiento de objetivos económicos, de sostenibilidad y cohesión social –y no basada en la provisión de servicios y en las competencias y recursos para conseguirlos– permite abrir nuevos horizontes de colaboración multinivel y multilateral entre gobiernos. Este hecho es crucial en las áreas y regiones metropolitanas en las que se precisa la coordinación de las acciones de los distintos gobiernos que actúan en el territorio.
- Da un significado más amplio y profundo a la participación ciudadana. Ésta no es entendida simplemente como asesora y consultiva y como soporte a las políticas gubernamentales, sino como corresponsabilización de la ciudadanía en la realización de los objetivos de progreso en el territorio. Abre nuevos espacios al encuentro y cooperación entre el gobierno y la ciudadanía.
- La gobernanza democrática exige un fortalecimiento organizativo y de representación de la sociedad civil. La tarea de construir el interés general a partir de los intereses de los distintos actores y sectores sociales es más efectiva si los distintos intereses están bien definidos y los interlocutores representan a los colectivos. Lo contrario significaría una acción de gobierno que incidiría en los desequilibrios sociales y políticos.

El desarrollo de este arte de gobernar, no podemos olvidarlo, está sujeto a importantes dificultades, en particular al hábito de partidos políticos y ciudadanía de actuar con los parámetros antiguos. La transición exige un perfil político centrado en el diálogo y la articulación de intereses. Se exige un perfil de representante de la ciudadanía y no un perfil gerencial. Se exige capacidad de ofrecer y comunicar objetivos para el territorio y hacerlo de manera prioritaria al ofrecimiento de prestaciones y servicios. Se requiere la revalorización de la política²⁴ y los políticos. Sin duda no es una tarea fácil. Pero la crisis de la política basada en el paradigma gestor o gerencial es tan grave que el reto vale la pena.

²⁴ Goma, R. Brugué, Q. **Gobiernos Locales y Políticas Públicas**. (Barcelona, Ed. Ariel, 1998) Págs. 19 a 33.

3.3. Gobernanza, desarrollo económico y cohesión social: La capacidad de organización y acción

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

Esta tesis contrasta con la visión de la sociedad propia de la etapa del industrial y del maquinismo. Para esta visión, el desarrollo de los territorios es consecuencia de la inversión en infraestructuras y equipamientos, es decir, del capital físico. Sólo más adelante, en la década de los 70 y como consecuencia de los estudios del premio Nóbel de economía Th. Schultz²⁵, se valoró, aunque no en el mismo nivel, el capital humano entendido fundamentalmente como cualificación de los recursos humanos. Las creencias instauradas, propias del liberalismo, impidieron valorar lo que **efectivamente** acontecía en términos de desarrollo y no se dieron cuenta que grandes inversiones en no pocas ciudades y territorios no sólo no habían conseguido desarrollo alguno sino que los habían arruinado.

En España encontramos muchos ejemplos de ello. Desde mitades del siglo XIX, las ciudades de Castilla anhelaban el paso del tren por su municipio para conectarse con Madrid e impulsar tanto la ubicación de nuevas industrias como el desarrollo de las existentes, que estaban en situación poco competitiva debido a su escasa gestión innovadora. En no pocas ciudades, como es el caso de Ávila y posteriormente Segovia, el tren sirvió para que se deslocalizara en buena medida la actividad económica hacia otras zonas especialmente para el área de Madrid²⁶. Un reciente estudio del Ministerio de Fomento²⁷ señala que la Alta Velocidad Española, AVE, ha favorecido el desequilibrio territorial, ha beneficiado a quien más tenía. Sevilla, hoy una ciudad que está avanzando a un gran nivel y cuya actividad ha saturado las infraestructuras que se desarrollaron con ocasión de la Exposición Universal del 92, no creció en los años inmediatamente posteriores al 92. Por el contrario, en esos años sufrió un declive notablemente superior al conjunto de las grandes ciudades españolas²⁸.

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

²⁵ Schultz, Th. W. *Invirtiendo en la Gente*. (Barcelona, Ed. Ariel, 1985).

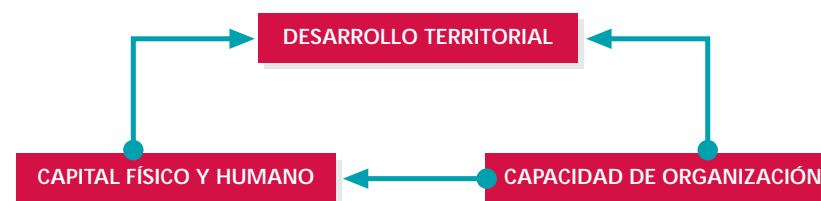
²⁶ Ver, entre otros, VV.AA. *Historia de Segovia*. (Segovia, Caja de Ahorros, 1987).

²⁷ Ver *Estudios sobre los efectos de la línea de Alta Velocidad entre Madrid y Sevilla en Movilidad, Sistema Territorial y Desarrollo Regional*. Publicado por el Ministerio de Fomento (2002). Ver también VV. AA. *Los cambios en las ciudades intermedias de la línea de Alta Velocidad entre Madrid y Sevilla*. Publicado por la UNED en 2003.

²⁸ Datos extraídos del *Plan Estratégico de Sevilla 2010* (Sevilla, 2003).

utilizarla. Es decir, utilizar los equipamientos o infraestructuras con motivación para que el capital físico pueda incidir en la productividad y hacerlo de una manera eficiente.

El desarrollo económico y social depende de la capacidad de organización y acción de un territorio. Es decir, de la capacidad de articular su potencial humano y el capital físico hacia finalidades y objetivos de progreso ampliamente compartidos. En tanto existe una capacidad de organización adecuada es posible identificar los proyectos de capital físico adecuados para mejorar su competencia y la generación de valor. El esquema es el siguiente²⁹:



El dominio de la visión del desarrollo propia de la sociedad industrial ha dificultado el desarrollo de estudios e investigaciones que identificaran con claridad los principales componentes de la capacidad de organización y acción de una sociedad para favorecer el progreso económico y social. Pero recientemente, y seguro que por la intensidad del proceso de cambio de la era industrial (en que las personas se consideraban un apéndice de las máquinas) a la era del conocimiento (en que el conocimiento y la capacidad de innovación de las personas se consideran la principal fuente de valor añadido), han surgido importantes investigaciones que han puesto en evidencia los aspectos intangibles del desarrollo. En especial, los aspectos relacionales y las configuraciones culturales en las que viven los principales actores y amplios sectores de la ciudadanía, y que, sin duda, son temas básicos de la capacidad de organización y acción de los territorios. Así, por ejemplo, encontramos:

- A. Sen³⁰ entiende que el desarrollo humano y muy concretamente la reducción de la pobreza se relaciona más con la incapacidad colectiva e individual de conseguir bienestar de manera endógena, que con la presencia exógena de bienes y servicios. Lo que importa para el bienestar no es lo que uno tiene, sino lo que es capaz de realizar con lo que uno tiene. Los medios son importantes pero sólo en la medida en que posibilitan la capacidad de actuar.
- D. Putnam³¹, como hemos señalado, entiende que es el capital social, es decir la capacidad de cooperación, el factor clave de la competitividad. Desde otro enfoque y

²⁹ Pascual Esteve, J. M. en *La Gestión Estratégica de las Ciudades: Un instrumento para Gobernar las Ciudades en la Era Infoglobal*. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2002).

³⁰ Sen, A. Ver Sen, A.K. *Bienestar, Justicia y Mercado*. (Barcelona, Ed. Paidós, 1998). Págs. 109 a 120. Ver, del mismo autor, *Nuevo Examen a la desigualdad*. (Madrid, Alianza Ed., 1999). Págs. 119 a 131.

³¹ Putnam, D. Ob.cit. También del mismo autor *Solo en la Bolera*. (Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002). Págs. 387 a 474.

posicionamiento social, tanto F. Fukuyama³² como A. Peyrefitte³³, llegan a semejantes conclusiones. Para ellos, el principal factor de desarrollo es la generación de confianza entre los actores y la ciudadanía.

- Tanto R.E. Lucas, Premio Nóbel de Economía en 1995³⁴, como el financiero A. Soros³⁵ señalan que el principal móvil de las inversiones económicas son las expectativas racionales. Las decisiones sobre el ahorro, señalaba Keynes, las toman los individuos en función de sus ingresos, las decisiones sobre inversión las toman los empresarios en función de sus expectativas. Las expectativas racionales incluyen no sólo el cálculo de los indicadores en los últimos años, sino también el aprendizaje de los propios errores y las expectativas y previsiones de los otros actores, en especial el gobierno pero también los sindicatos y organismos financieros etc. La legitimidad y la confianza en los otros actores es, por tanto, un elemento clave para la generación de inversiones. En otras palabras, el tangible depende del intangible, y éste del nivel y calidad de las relaciones entre actores.
- P. Himanen y M. Castells³⁶ actualizan la tesis de Max Weber. Para Weber, fue la adopción de valores y actitudes del protestantismo calvinista lo que generó el espíritu del capitalismo, y este espíritu impulsó al capitalismo entendido como sistema económico³⁷. Nuestros actores muestran cómo los «Hackers», entendiendo por éstos los profesionales de vanguardia de la nueva sociedad informacional, participan de una misma cultura que impulsa el nuevo espíritu innovador: La cultura «Hacker». Esta cultura está caracterizada fundamentalmente por valores y actitudes que fomentan la creatividad y la difusión de la innovación. Valores y actitudes como el valor del trabajo-ocio, una manera de trabajar que disuelve la frontera entre trabajo y ocio; el desarrollo de las redes para fomentar el intercambio y la generación de nuevos conocimientos; y una actitud abierta y solidaria que permite difundir la innovación y democratizarla. No hay revoluciones tecnológicas sin revolución cultural, puesto que las tecnologías deben ser pensadas, afirma M. Castells. Las condiciones económicas y sociales decidirán qué tecnologías sobreviven en el mercado pero no deciden que tecnologías se desarrollarán. Para estos autores la comprensión teórica de esta cultura y de su papel como fuente de innovación y creatividad en la era de la información constituye la piedra angular de la sociedad red.

³² Fukuyama, F. **La Confianza**. (Barcelona, Ediciones B, 1998). Ver también **La Gran Ruptura** (2000).

³³ Peyrefitte, A. **La Sociedad de la Confianza**. (Barcelona, Ed. Andrés Bello, 1996).

³⁴ Lucas R. E. Discurso de concesión del premio Nóbel. Museo Nóbel. (Estocolmo, 1995).

³⁵ Soros, A. **La Crisis del Capitalismo Global**. (Barcelona, Temas de Debate, 1999).

³⁶ Himanen, P y otros. **La Ética Hacker y el Espíritu de la Era de la Información**. (Barcelona, Ed. Destino, 2002).

³⁷ En la época en que los países calvinistas desarrollaban las manufacturas y las primeras industrias, eran las coronas de España y Portugal las poderosas y las que disponían del capital procedente de América pero lo invirtieron, también por motivos ideológicos-religiosos, en expandir y mantener sus dominios territoriales y en defensa de la religión católica.

- D.S. Landes, en su monumental estudio sobre la riqueza y pobreza de las naciones³⁸, señala que las sociedades no progresan ni por recursos naturales, ni por su situación geo-estratégica, ni por el clima, ni por la demografía..., sino porque su desarrollo se basa en las ciudades que están en disposición para aprender y crear. Afirma también que los pueblos son prósperos en la medida que mantienen la humildad y el espíritu de cooperación para convertir la búsqueda de conocimiento en su principal valor.
- C. Cipolla³⁹ y colaboradores han demostrado que la crisis de las ciudades, naciones e imperios más importantes en la historia se deben a actitudes y comportamientos. Así los principales elementos comunes son:
 - ❖ La autocomplacencia que posibilita el mismo desarrollo económico y el crecimiento de la renta.
 - ❖ La poca disposición de sus actores al cambio y la innovación.
 - ❖ La arrogancia que desprecia a la competencia.
 - ❖ La existencia de un pensamiento centrado en «derechos» y no en «deberes y responsabilidades» que facilita que se genere un gasto por encima de las posibilidades productivas.

Estos ejemplos, procedentes de investigadores ampliamente reconocidos pero de disciplinas y enfoques teóricos muy diversos, son sólo un botón de muestra de estudios que ponen de relevancia que el desarrollo depende, en unas condiciones dadas, de la articulación de las relaciones entre los actores y la ciudadanía y de cómo son percibidas por éstos.

Como consecuencia de ello, y entendiendo por gobernanza el arte de gobernar que tiene en la mejora de la capacidad de organización y acción de una sociedad su principal finalidad y en la gestión de las interdependencias su ámbito de actuación prioritario, esta forma de gobernar no sólo es un instrumento clave para el desarrollo económico, la gobernabilidad y la cohesión social, sino que es el factor determinante en nuestros días.

Ahora bien, para que este nuevo arte de gobernar en democracia incida en la capacidad de organización o, lo que es lo mismo, en la construcción colectiva del desarrollo económico y social, es necesario conocer los factores que estructuran hoy esta capacidad de organización y las metodologías e instrumentos para gestionarlos.

A mi entender los principales factores estructurantes son⁴⁰:

- I. **Existencia de una estrategia compartida** entre los principales actores. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción en permanente actualización, centrada en el bienestar de las gentes y en base a los intereses de los principales actores.

³⁸ Landes, D.S. **Riqueza y Pobreza de las Naciones**. (Barcelona, Ed. Crítica, 2004).

³⁹ Cipolla, C. y otros, **La decadencia económica de los Imperios**. (Madrid, Ed Alianza, 1999).

⁴⁰ Pascual Esteve, J.M. (coord.) **La Estrategia Regional y la Gobernanza Territorial: La Gestión de las Redes de Ciudades**. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2004). Págs. 30 a 61.

II. Un modelo de interacción social entre los principales actores adecuado a

- a) Los retos y exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
- b) A las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
- c) Se asiente en configuraciones mentales o culturales que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo, y se orienten a la acción en base a compromisos mutuos de acción.

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

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

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

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

Este proceso de mejora relacional⁴¹ debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia territorial. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

⁴¹ Ver al respecto, Mendoza, X. «Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional». Papeles de Formación de la Diputación de Barcelona (1996) y Vernis, A. «La relación público-privada en la provisión de servicios sociales». Papeles de Formación. Ob.cit. (1995).

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

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

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

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

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

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

Profundizar en estos factores e identificar las metodologías, técnicas y buenas practicas en el ámbito americano y europeo para que la gobernanza territorial avance y con ella se fortalezca la democracia entre la ciudadanía, por el dinamismo económico y social que sea capaz de generar en ciudades y regiones: Ésta es justamente la tarea que está desarrollando el Movimiento de Ciudades y Regiones AERYC (América-Europa de Regiones y Ciudades).

LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS TERRITORIOS

Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta
Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad /
El Colegio Mexiquense AC



1. Gobernabilidad y el papel del Estado

- La gobernabilidad es la capacidad de la sociedad para atender las demandas, necesidades y expectativas de todos. Hasta tiempos recientes ha sido el gobierno quien se ha responsabilizado de manera directa y cuasi única de hacer efectiva la gobernabilidad. En una sociedad dominada por una visión y un partido político, la gobernabilidad se asoció a las posibilidades de acuerdos entre los actores e incluso la imposición de formas de actuar en favor de un proyecto político. La historia de México a lo largo de los últimos 70 años es una evidencia de ello.
- En el pasado, la acción de gobernar se fundaba en acuerdos (negociados o impuestos), en el reparto de cuotas de poder, en el impulso a las posiciones corporativas y gremiales en demérito del individuo. Gobernar era un asunto de reparto del poder entre los poderosos (públicos, privados y sociales), de cuidado y atención a las acciones políticas de los otros para contrarrestarlas o apoyarlas. Lo que ha quedado claro, es que cada vez menos importó la sociedad y un proyecto para elevar su nivel de vida y más importó la acción de los políticos. El territorio estuvo ausente más allá de los acuerdos regionales en cuanto a corporaciones o liderazgos locales (casicazgos).
- Hoy la acción de gobernar enfrenta nuevos paradigmas y realidades. La primera es la emergencia del individuo como persona que vota, que su voto cuenta y que organizado de manera «espontánea» (al margen del control del gobierno o su partido), puede influir en las políticas públicas. La segunda es la emergencia de los territorios como entes reales en los que ocurren los fenómenos sociales, en los que se reconocen las comunidades y donde surgen reclamos y propuestas que no pueden ser soslayadas. Por ello, gobernar hoy implica territorializar las políticas públicas no solo porque los territorios son las arenas donde ocurre «lo social», sino porque dejó de ser admisible la política aespacial que desde los gobiernos se insiste en imponer.
- La realidad de la planeación mexicana (y latinoamericana en general) es que existen 3 ámbitos y 3 niveles de planeación/gestión de lo público:

ÁMBITOS/NIVELES	Global	Sectorial	Territorial/ambiental
Nacional			
Regional			
Local			

- Destaca que desde los años 80 ha sido el ámbito global y el nivel nacional el que ha dominado la política pública, convirtiendo a los ministerios de hacienda y finanzas en los super-ministerios que se comportan como un estado dentro del Estado. Las visiones sectoriales derivan naturalmente del esquema Global/Nacional centrado en la macroeconomía como guía única del desarrollo y la distribución de los recursos públicos. Entre sus atributos está el cumplimiento de diversas metas que se imponen a nivel de grandes regiones del mundo (ej. Latinoamérica), que suponen el alcance de un objetivo de finanzas sanas como base del desarrollo económico y social. Es entonces la política económica global –macroeconomía– la biblia de los gobiernos.

Al margen del dominio de esta política y su rendimiento cuando menos errático, sino es que claramente regresivo en lo socio-ambiental, aparece el desconocimiento de los territorios como unidades socio-espaciales que integran a manera de elementos de un todo a las regiones y a la Nación. ¿Qué es el territorio?: un residuo, una mercancía o solo un lugar. Es a través de «los sectores» que se despliega el quehacer público, pero sabemos que los sectores son recortes artificiales de la realidad para actuar en ella; derivan de la división del trabajo físico e intelectual y son necesariamente parciales, incompletos y estancos.

El resultado ha sido la profundización del desarrollo desigual y combinado; la fragmentación de los territorios (y las ciudades); la pérdida irreparable de recursos naturales y la caída en un proceso de deterioro ambiental acelerado. No existe una política territorial explícita y con ello se han exacerbado los reclamos en las regiones y ciudades. No se ha comprendido que el territorio es hoy el factor que tenderá a decidir el futuro de las sociedades; territorios ordenados con recursos preservados y ambiente cuidado, serán mucho más estables y podrán reducir las desigualdades sociales y la pobreza con más posibilidades que los proyectos macroeconómicos que se desligan de lo socio-espacial-ambiental.

- Debiera ser claro entonces, que el hilo conductor de las políticas públicas es el ámbito territorial/ambiental, que es capaz de incorporar las visiones sectoriales y los paradigmas centrados en la economía.
- Territorializar las políticas públicas implica cuando menos dos consecuencias:
 - ❖ La primera se refiere a la necesidad de politizar el territorio, que significa insertarlo en la discusión política de fondo en los congresos y acciones ejecutivas gubernamentales.
 - ❖ La segunda se refiere a percibir las políticas desde visiones integrales, lo que significa reconocer que el problema no es dividir un todo socio-espacial-ambiental para entenderlo y para atenderlo. El problema es que cada parte se ha convertido en un «todo» por se aislada de las demás, carente de una visión de totalidad o una visión sistémica. Entre las muchas consecuencias de esto, está la acción gubernamental en los territorios, que es generalmente errada porque carece de una visión de unidad que organice y conduzca el quehacer de y en las partes.

- Y es que los territorios son TOTALIDADES socio-espaciales, conformados por elementos interrelacionados –algunas relaciones muy intensas y otras apenas perceptibles– que tienen leyes que los han conformado históricamente y leyes que les permiten funcionar, interactuar con los otros y desarrollarse. Destacan las leyes del capitalismo post-industrial, tras-nacional, globalizado y dominado por la fracción financiera como instrumento de configuración y funcionamiento de los territorios. La región, la región-ciudad y la región-ciudades, tienen sentido por la capacidad de producir e intercambiar bienes y servicios, competir con las otras por mayor eficiencia y productividad de sus economías, por atraer capitales y fases de los procesos industriales en red. Lamentablemente, no existen condiciones para que fueran también espacios de solidaridad y complementariedad.
- Existen otras tendencias que marcan normas de actuación y devienen en leyes de configuración y funcionamiento de los territorios:
 - ❖ Por una parte, aparece la revolución del conocimiento y las telecomunicaciones. No es solo que por medio de la educación como primera gran política y su correlación con la investigación humanística, científica y tecnológica, se ha sentado la base de la transformación material-cultural de la humanidad, sino que los instrumentos técnicos para comunicar los avances, ponerlos en valor e iniciar su consumo: el satélite y la computadora (ordenador), han permitido que cada vez más rápido y más personas accedan a los nuevos conocimientos. En la actualidad comunicar con imágenes y en tiempo real facilita el consumo y digestión de los mensajes –y conocimientos– y resuelve las barreras que reducen la velocidad de producción e innovación en todos los campos; es decir, la reflexión y la crítica.
 - ❖ Por la otra, está la transformación de la política.
 - ◆ Desde una perspectiva, aparece el antiguo ciudadano convertido en consumidor (cliente) de su gobierno. Los paradigmas de la eficiencia y productividad, se antepone a las comunidades, sus historias y su cultura –cultura que no sale en la tele y no se vende como franquicia, es anacrónica–. Los gobiernos venden, privatizan, cobran servicios y se vuelven eficientes; solo que han perdido su esencia. Ya no hacen política y carecen de un proyecto de nación o de ciudad por el cual vale la pena morir en la ralla. Ya no hacen ciudadanía ni se preocupan de lo público, porque hoy lo público importante es lo privado. Ya no hay pueblo ni sociedad en el discurso político; han sido sustituidos por cualquier gentilicio no comprometedor desde la ideología.
 - ◆ Desde otra perspectiva, está el nuevo modelo político mundial caracterizado por la uni-polaridad, la visión única y la imposición imperial. También aquí lo público se ha privatizado y son los grandes consorcios industriales y financieros los que dictan las orientaciones de la economía y por lo tanto de la política. El esquema es claro y simple; se compone de 3 elementos centrales:
 - ▲ Una economía de mercado internacionalizada (dominada por empresas transnacionales), con presencia mínima y decreciente del Estado, orientada a la homogenización productiva, distributiva y de consumo.

- ▲ Una democracia de derecha, representativa y fundada en lo electoral.
- ▲ Una cultura y visión del mundo fundada en los valores cristiano-occidentales, en la competencia entre productores o ciudadanos (no la solidaridad ni complementariedad), el consumo creciente y la búsqueda, como modelo, del american way of life

A manera de conclusión.

- Las transformaciones reseñadas nos obligan a preguntarnos si el Estado moderno sigue estando capacitado para garantizar la gobernabilidad (si es que alguna vez lo estuvo). La respuesta es que probablemente no. Las razones podrían ser:
 - ❖ Perdió la fuerza económica que le otorgaban los recursos fiscales, las políticas económicas (y colaterales) y la apropiación de múltiples espacios productivos nacionales. Hoy el poder económico es fundamentalmente privado, altamente concentrado y transnacional.
 - ❖ La reducción del tamaño del Estado, la crisis recurrente de las finanzas públicas y su retiro de múltiples funciones orientadas a atender necesidades comunitarias por la vía de restringir el gasto y la inversión pública, ha tenido como consecuencia una caída en el progreso social, al grado de abandonar por años la atención de problemas básicos como es el desarrollo educativo, la organización urbana o el ambiente y los recursos naturales. Para llenar estos espacios se han creado iniciativas principalmente sociales y ciudadanas. Esto las ha empoderado y les ha permitido actuar en política decidiendo ahí donde antes solo estaba el Estado.
 - ❖ La ideología privatizadora y empresarial de los gobiernos desdibujaron su papel y les restaron personalidad y respetabilidad. Los gerentes sustituyeron a los políticos y a los funcionarios públicos.
 - ❖ La política pública perdió una parte relevante de su objetivo: coordinar, orientar, controlar, facilitar la acción de la sociedad y sus actores y alcanzar estados superiores de desarrollo. Hoy la política pública compite con la privada y tiende a prevalecer la segunda, ya que la primera dejó su papel de Estado para ubicarse como par en espacios de competencia con actores privados. Hoy la política pública es una política de mercado lo que significa que si no deja utilidad económica, no es buena política.
 - ❖ Las revoluciones del conocimiento y la comunicación están siendo ganadas por los actores privados y no por el Estado o la sociedad. Son las grandes corporaciones de medios de comunicación masiva los detentadores de las verdades sociales y los nuevos jueces. El gobierno y sus políticas públicas solo caben si suben el rating o si pagan horarios triple A.
 - ❖ Hoy los problemas, y las soluciones, se acercan más a lo territorial/ambiental, simplemente porque el mundo se ha urbanizado a pasos agigantados y la vida social y la cultura son eminentemente urbanas. México no solo es un país eminentemente urbano, sino que presenta tendencias a concentrar de manera creciente población y actividades en grandes espacios urbanos, dando pie al surgimiento de una multitud

de metrópolis, muchas de ellas con clara presencia regional. La población dedica más tiempo y esfuerzo a atender lo local que lo nacional. La autoridad local empieza a destacar como la verdadera célula base de la política pública. ¿Cómo, con qué recursos, para quién y especialmente dónde se asentarán los millones de viviendas que se estima duplicarán el stock actual mexicano (del orden de 22 millones) en apenas 20 a 25 años? ¿Será por medio de una política urbano-habitacional que solo atiende lo financiero y lo cuantitativo como hasta hoy? ¿Es posible imaginar una política territorial que asienta las nuevas viviendas armando el tejido urbano, respetando el ambiente y ofreciendo condiciones de habitabilidad especialmente a los más pobres en cuanto a transportación, acceso a los equipamientos sociales y al espacio público?

- La percepción final es que la política, los partidos políticos y los gobiernos, no solo no aparecen preparados para enfrentar los retos que han llevado a las naciones especialmente del subdesarrollo a las crisis socio-espaciales-ambientales que hoy enfrentan. Es necesario un paradigma distinto, que recupere lo mejor de la gobernabilidad y reduzca los riesgos de la incapacidad y el autoritarismo de estado. Que permita recuperar credibilidad al Estado y al mercado por una sociedad que ha sido duramente agraviada por ambos actores durante los últimos casi 30 años.

2. La gobernanza y los territorios

2.1. La crisis de gobernabilidad

- La gobernanza aparece porque la población no cree más en gobiernos que no cumplen las promesas que desde las campañas electorales se insertan en el imaginario y la conciencia colectiva; también porque independientemente de las capacidades y compromisos de los gobiernos, la participación ciudadana es central en la solución de las necesidades sociales. En otras palabras, el Estado no es más EL actor social que todo lo resuelve, ni es el único. Hoy no es posible gobernar sin el concurso de la sociedad organizada.
- Pero tampoco el mercado ha cumplido sus promesas y la gente no está dispuesta a ser solo consumidora. Sus condiciones de creciente precariedad y la desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, han llevado a una decepción del modelo político de economía de mercado tan en boga desde los años 80.
- La consecuencia es que la sociedad se auto-empodera y participa cada vez de manera más clara y enfática de lo público. Sin embargo, la participación social en las decisiones públicas ni es espontánea, ni es equilibrada ni siempre es pacífica.

2.2. La participación social

- Aparecen dos formas claras de participación creciente en las últimas décadas; no es que no existieran, lo que es claro es su generalización y su intensificación especialmente en el mundo subdesarrollado.

- ❖ La primera, corresponde a la participación organizada, a veces gremial o corporativa, pero especialmente ciudadana en torno a fenómenos y problemas que tradicionalmente atendía o debiera atender el gobierno. Las ONG's, OSC's y otras acepciones, surgen de manera creciente porque la sociedad agraviada en alguna de sus partes: grupos sociales minoritarios, el ambiente y los recursos naturales de su entorno, los problemas de sus ciudades (desorden, inseguridad, transporte defectuoso, falta de suelo y vivienda, carencias de servicios y equipamientos básicos, falta de empleo, etc), requiere atención de donde sea, simplemente porque hay problemas sociales que exigen atención inmediata al margen de las limitaciones de política o recursos. Esta participación reconocida y en casos ampliamente apoyada por el Estado, actúa en todos los sectores de la sociedad y en todos los territorios. Sus funciones y acciones son fundamentalmente de atención y solución a problemas reconocidos al margen de posiciones de partido político y por ello sus relaciones con el Estado tienden a ser buenas y en casos alcanzan la cooptación.
- ❖ La segunda, corresponde a la intervención también organizada (aunque a veces es espontánea, especialmente al inicio de las organizaciones) pero con diversos grados de violencia (desde pintas, marchas y plantones, hasta tomas de instalaciones o agresiones directas), que ejercen grupos sociales para reclamar lo que ni el gobierno ni el mercado les cumplen y que generalmente se refiere a lo más esencial de la vida material: agua, transporte, empleo, educación, vivienda, etc). En la actualidad tiende a predominar la protesta por el derecho a la ciudad y el derecho al trabajo, ambos cada vez más conculcados y con menos expectativas de solución por la vía de las políticas públicas o por la vía de las intervenciones sociales a través de las ONG's principalmente.
- La participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones de lo público no está exenta de riesgos. Estos son los mismos que enfrentan las relaciones sociales: Preeminencia de los grupos de poder (económico, político, cultural y social) por encima del resto de la sociedad; tendencia a la permanencia de la desigualdad y marginación de la mayoría de los habitantes; participación desarticulada y con ideas poco claras frente a la autoridad. En efecto, la participación social puede ser también espacio para la desigualdad y su agudización. Participar no es sinónimo de justicia, equilibrio o igualdad. Las organizaciones sociales tienden también a reproducir el esquema que la política ha impuesto con relación a la distribución de los beneficios del desarrollo entre clases y grupos sociales. Es claro que apoyar a quien menos tiene, sin cuestionar las causas de la precariedad y la pobreza, es el camino reconocido y apoyado, pero tiene como regla estirar como una liga al máximo las condiciones del sistema político y económico para beneficiar a los desheredados o para recuperar el ambiente o resolver problemas urbanos, pero sin reventar la liga, es decir sin cambiar las leyes y condiciones concretas que provocan el problema que se atiende desde la sociedad.
- La participación tiende también a crear condiciones de ingobernabilidad cuando los grupos sociales intentan sobreponerse al Estado y al resto de la comunidad, especial-

mente desde organizaciones contestatarias. Independientemente de razones o sinrazones, la realidad es que las condiciones de participación desde la protesta se asientan en la creencia y convencimiento que es la última instancia ante la falta de respuesta del Estado y del mercado. Y la última instancia tiende normalmente a ser violenta porque pretende romper la liga en algún tema asunto o fenómeno.

- Finalmente, participación no es sinónimo de conocimiento o ideas claras y adecuadas respecto a un fenómeno social. La sociedad moderna se caracteriza por la tendencia a la reducción de la reflexión y la crítica como método de aprendizaje. Igualmente, se caracteriza por el imperio de lo individual frente a lo comunitario que matizado por la ideología de la competencia y no la solidaridad, tiene como resultado que los reclamos y necesidades se midan desde estas perspectivas. El resultado puede ser una participación social desarticulada, fundada en escaso conocimiento sobre el tema en el que se participa y sobre todo la tendencia a que predomine la respuesta al yo y no al otro.

2.3. Las condiciones para la gobernanza

- La participación social debe ser producto de la organización y la capacidad para desarrollar visiones concertadas e interdependientes sobre los temas y asuntos que afectan a toda la comunidad y sobre todo de la reconstrucción del tejido social a partir de un modelo democrático y participativo, capaz de reducir las contradicciones del modelo económico de acumulación y las propias del Estado neoliberal. Asume esta participación la forma o figura de gobernanza.
- Una posibilidad de hacer efectiva la gobernanza es en los territorios y a partir de estructuras y bases de sustentación territoriales. No entendiendo a estos como los simples lugares donde está la población, sino los espacios que construye y transforma una sociedad determinada y cuya configuración es el producto de un proyecto con algún grado de consenso comunitario. En los territorios (la ciudad, el municipio, el estado, la región, la nación) como espacios de identidad social, es necesario avanzar en la construcción de capacidades para gobernar a partir de la cooperación, la concertación y la coordinación entre los actores; principalmente el gobierno y las organizaciones sociales.
- La suma de esfuerzos en torno a un proyecto –urbano, municipal, nacional– es factible cuando se reconoce que la interdependencia es un factor que condiciona las posibilidades, los recursos y los espacios para actuar. Esta suma de esfuerzos debe asumir la forma de asociación entre autoridades a favor de acciones concertadas que a todos afectan y a todos benefician (el asociacionismo municipal en las metrópolis para enfrentar los fenómenos que comparten es un ejemplo claro).
- No es posible imaginar la aplicación de una política de orden y disciplina urbanística en un país como México, si quienes construyen la ciudad legal e ilegal (desarrolladores, propietarios de tierra, inversionistas, fraccionadores, ejidatarios, colonos, organizaciones sociales), no establecen acuerdos entre ellos y con el gobierno y sus múltiples ámbitos y sectores. La acción de gobierno sin el concurso de la sociedad para desa-

rollar un proyecto compartido, ha dejado muy claro en la historia reciente (últimas 5 décadas), que no existen posibilidades reales de planificar y ordenar el crecimiento y desarrollo socio-espacial.

- Igualmente está claro que la acción de los actores sociales, al margen de la participación de gobierno, solo confirma las viejas tesis respecto a que la suma de decisiones económicas y de localización de cada individuo, no produce necesariamente un beneficio colectivo; más enfáticamente ocurre lo contrario, haciendo fundamental la presencia de un actor que tenga la capacidad y legitimidad para organizar ese conjunto de decisiones a partir de una visión de la sociedad y el territorio como un todo. Ese actor debiera ser el Estado, pero es claro hoy que ha perdido capacidad y legitimidad para ello.
- Reconocer que en estos procesos, solo la cooperación y concertación entre sociedad y gobierno puede hacer viable un proyecto comunitario, es un avance que debe ser reconocido y multiplicado. Esta cooperación debe fundarse en un proyecto de participación democrática, equilibrada e igualitaria.
- Por ello la construcción de gobernanza es un reto tan importante como ha sido mantener y desarrollar la gobernabilidad. ¿Cómo convertir la participación social y la política en un proyecto compartido? Probablemente cuando se cumplan algunas condiciones esenciales:
 - ❖ Reconocer desde el Estado que solo se puede gobernar con el concurso de los actores sociales.
 - ❖ Reconocer que se requieren fórmulas más eficientes, estables y participativas para gobernar y que para ello, la territorialización de las políticas públicas y la politización del territorio, (entendida como su internalización estratégica en la política), son cuestiones que en muchas comunidades están claras, siendo necesario su incorporación a la acción gubernamental.
 - ❖ Reconocer desde la sociedad que se requiere cooperar con los otros y con el gobierno para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad.
 - ❖ Luchar por un proyecto común que reconozca todas o cuando menos sus facetas más importantes, que tenga una perspectiva de largo plazo.
 - ❖ Trabajar por alcanzar lenguajes comunes o al menos entendibles para los diversos actores.
 - ❖ Tener claro que nadie puede llevarse la mayor ganancia y que tampoco puede haber perdedores. La clave es Ganar-Ganar y esto tiene sentido cuando existe un reconocimiento real del otro, un respeto por su posición y la capacidad para ceder como condición para que los demás también cedan.
 - ❖ Hacer del asociacionismo, la cooperación, el acuerdo, la concertación, formas principales de hacer política. Las visiones en red por encima de relaciones verticales, tienden a resolver metodológica y organizativamente esta necesidad; pero actuar y organizarse en red, requiere de nuevos conocimientos y formas de percepción de la democracia y la política.

- Desde la visión territorial, la gobernanza debe operar como una estructura interdependiente de ciudades que conforman: conurbaciones, metrópolis, megalópolis o ciudades región (la ciudad como nodo regional), con historia, procesos de configuración y perspectivas tan peculiares y casuísticas, que sus problemas y soluciones solo pueden ser atendidos desde su propia estructura.
- ¿Cuáles son los temas que requieren ser atendidos desde la política territorial para estructurar las bases de gobernanza regional?. Probablemente los más relevantes sean los relacionados con las acciones necesarias para remover las barreras que impiden o estorban las interdependencias y la cooperación:
 - ❖ **Sociales:** Fundamentalmente la reducción efectiva de las desigualdades sociales y la pobreza, entre los territorios y en su interior.
 - ❖ **Políticas:** Recuperar el Estado de Derecho en las relaciones socio-espaciales, destacando la construcción de marcos jurídicos que claramente definan los derechos y deberes de la propiedad, el respeto a lo público y a lo privado, el rescate de la comunidad como fundamento para el desarrollo del individuo. Construir nuevas capacidades desde los gobiernos para avanzar en la asociación, concertación, coordinación e interdependencia con otros gobiernos y con organizaciones sociales a favor de proyectos de interés común. Implica reconocer que se es parte de un todo mayor y que pactar con otra entidad implica reducir soberanía y poder que se cede a los otros a favor del beneficio que otorga la cesión de soberanía y poder que los otros hacen a favor del primero.
 - ❖ **Culturales:** Transformar inercias de las administraciones públicas que se limitan a planificar, con baja eficiencia en la gestión participativa y sobre todo en la acción:
 - ◆ Reconocer a las otras estructuras político-administrativas como pares como base para negociar en igualdad de circunstancias y alcanzar acuerdos y aceptar el diálogo como mecanismo de acercamiento para la concertación.
 - ◆ Remontar las visiones parciales y locales carentes de un contexto global (de totalidad), de manera que la política pública y la acción para ejecutarla hoy no pierda su referencia con el todo socio-espacial. Pensar en el todo y al tiempo actuar en el área o tema de responsabilidad. Construir proyectos de largo plazo y empezar de inmediato a ejecutarlos bajo la premisa que ningún tema o problema socio-espacial relevante se puede atender o resolver en el corto plazo. La continuidad es esencial.
 - ❖ **Materiales:** Destaca la atención a las limitaciones e insuficiencias para la comunicación y el flujo físico de personas y bienes por medio de las estrategias viales y de transportes de toda naturaleza. Igualmente las infraestructuras para facilitar otros flujos esenciales para las actividades económicas y sociales (agua, energía, etc).
 - ❖ **Administrativas:** Construir capacidades organizativas, técnicas, de información e instrumentales (jurídicas, financieras, fiscales, etc) para hacer efectiva la coordinación y el desarrollo de programas y proyectos conjuntos con otros gobiernos y con estructuras sociales diversas.

- En síntesis, desarrollar y gobernar los territorios desde el paradigma de la gobernanza, exige en primer lugar, salir del marasmo que las visiones verticalistas, autoritarias, partidistas y poco participativas, han provocado en la sociedad mexicana. Las perspectivas y condiciones existen; hacen falta detonadores y estos provienen de experiencias exitosas de concertación e interdependencia entre sociedad y gobierno. Hace falta un esfuerzo serio desde los espacios sociales para preguntarse las causas de los problemas y los caminos para resolverlos.
- Es necesario orientar los mayores esfuerzos a la atención de lo principal (estratégico), aquello que impacta otros espacios sociales y cuya solución provoca reacciones en cadena virtuosas. Todo indica que es necesario regresar a la política, rescatar la política (democracia) y los instrumentos centrales para ello son: un estado de derecho recuperado, un gobierno democrático y eficaz y la participación creciente y efectiva de los ciudadanos.

3. La Gobernanza y el desarrollo económico y social metropolitano

El trabajo pretende hacer una reflexión sobre la pérdida de capacidad institucional de los gobiernos responsables del valle de México para enfrentar el fenómeno metropolitano. No es solo la falta de coordinación entre el GDF y el GEM y las visiones individualistas de los ayuntamientos mexiquenses o el desentendimiento federal del fenómeno, sino una tendencia a la pérdida de gobernabilidad y la emergencia de grupos, organizaciones y/o representantes sociales vinculados a temas y fenómenos que antes eran espacio exclusivo del Estado.

Aparece la gobernanza como una expectativa y como un movimiento asociado necesariamente a los territorios. Son los territorios la fuente para el desarrollo y por ello para establecer las bases para gobernar.

La ZMVM ha demostrado que su territorio como unidad, exige de respuestas gubernamentales y sociales, para enfrentar la crisis de gobernabilidad en buena parte de sus fenómenos, sectores o áreas que la componen. Resulta claro que el ordenamiento territorial metropolitano, el transporte, el agua o la informalidad-ilegalidad, carecen entre otros muchos fenómenos, de proyecto metropolitano y también de bases de concertación, cooperación y coordinación, lo que impide avizorar salidas a los problemas que enfrentan.

Por una parte se analiza la gobernabilidad y el papel del Estado, entendida como la capacidad de la sociedad para atender las demandas, necesidades y expectativas de todos, y se enfatiza la tendencia histórica en la ZMVM hacia la imposición de formas de actuar en favor del proyecto político dominante.

Hoy la acción de gobernar enfrenta nuevas realidades: La emergencia del individuo cuyo voto cuenta y que organizado de manera «espontánea» (al margen del control del gobierno o su partido), puede influir en las políticas públicas o la emergencia de territorios como entes donde surgen reclamos y propuestas que no pueden ser soslayadas.

Por ello, gobernar hoy implica territorializar las políticas públicas, aunque destaca que desde la década de 1980, ha sido el ámbito global de la planeación (macroeconomía) y el nivel nacional, el que ha dominado la política pública con enfoque aespacial.

Aparece el desconocimiento de los territorios como unidades socio-espaciales que integran a manera de elementos de un todo a la ZMVM. ¿Qué es el territorio?: un residuo, una mercancía o solo un lugar, ya que desde el gobierno es a través de «los sectores» que se despliega el quehacer público.

El resultado ha sido la profundización del desarrollo desigual y combinado; la fragmentación, entre otros problemas, al no existir una política territorial explícita para la metrópoli y la región donde se ubica.

Se plantean transformaciones para enfrentar los territorios como totalidades, lo que obliga a preguntarnos si el Estado moderno sigue estando capacitado para garantizar la gobernabilidad en la ZMVM, aunque todo indica que existe una crisis de gobernabilidad.

Aparece la gobernanza, porque la población no cree más en gobiernos que no cumplen y porque la participación ciudadana es central en la solución de las necesidades sociales. En otras palabras, el Estado no es más EL actor social que todo lo resuelve, ni es el único.

Se plantean las formas de participación social –institucional y no institucional- y se explora ésta en la toma de decisiones de lo público, lo que no está exento de riesgos, al grado que la participación tiende también a crear condiciones de ingobernabilidad cuando los grupos sociales intentan sobreponerse al Estado y al resto de la comunidad, especialmente desde organizaciones contestatarias o cuando la participación no es sinónimo de conocimiento o ideas claras y adecuadas respecto a un fenómeno social.

Finalmente, se proponen algunas condiciones para la gobernanza en la ZMVM bajo el principio que la participación social debe ser producto de la organización y la capacidad para desarrollar visiones concertadas a partir de un modelo democrático y participativo que asume la forma o figura de gobernanza ya que una de sus posibilidades es en los territorios y a partir de estructuras y bases de sustentación territoriales.



EL DESARROLLO DE LAS REGIONES Y LAS CIUDADES



Capítulo II

GUADALAJARA HORIZONTE 2030, LA CIUDAD FUTURA

D. Claudio Sainz David
Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco



El presente texto fue presentado por el Arq. Claudio Sainz en el marco de la Feria Internacional del Libro 2004 (ARPAFIL) de Guadalajara, Jalisco.

La ciudad que nos es cercana, la que habita en nuestra memoria, es la que nos da aliento para vivir, es la ciudad de los amores, de las relaciones y de las experiencias que siendo cotidianas se convierten en momentos permanentes en el corazón. Esta ciudad es la que entonces tiene un rostro, una identidad reconocible para nosotros, quienes la habitamos y que a través de la suma de momentos, redacta su presente y deja los elementos que la historia reconocerá, que escrita en el futuro, registrará el pasado de lo valioso, de lo memorable.

Entonces podemos preguntarnos: ¿Cómo será nuestra Guadalajara en treinta años? Puede ser que el pensar en futuro tenga que ver con el ánimo de cambio que despierta el tránsito del nuevo milenio o puede ser, más pertinente y de manera realista, que exprese el cambio de fondo y de época que Guadalajara, a semejanza de otras partes del país, experimenta en todas sus dimensiones; en su régimen político, en su esquema de desarrollo económico y urbano, en sus vínculos de convivencia, en la composición de su población, en sus familias. En la manera como las personas y las organizaciones sociales se relacionan con los poderes políticos, en las formas como la gente hoy piensa y valora su modo de vida, en los liderazgos sociales, en los medios de comunicación. Significa vivir en un clima competitivo.

En efecto, la característica esencial que sobre el presente de Guadalajara nos revela una visión de su futuro es que, Guadalajara es hoy en día una sociedad en cambio, en rehechura, en movimiento y transformación, con todo lo que esto implica de aspiración, invención, exploración, riesgo, incertidumbre, compromiso, apertura, aprendizaje, turbulencia y resistencia. La ciudad de los tapatíos ya no se presenta como una entidad homogénea, permanentemente igual a sí misma. Por lo tanto, es importante determinar una visión estratégica para la ciudad del 2030 trazando estrategias fundamentales, necesarias para resolver los asuntos críticos que habilitan hoy a la sociedad jalisciense, consolidar sus capacidades y realizar exitosamente los objetivos.

Guadalajara como ciudad de las rosas y perla del Occidente, se enfrenta en el inicio del siglo XXI con la dura realidad de la competencia de otras ciudades que como Monterrey o Aguascalientes, han sabido evolucionar y proveer a sus habitantes de los satisfactores, necesarios y de un nivel de vida urbana de mayor calidad. Más aún, Guadalajara enfrenta el deterioro progresivo de su ambiente natural y urbano y de su patrimonio; enfrenta la amenaza de un crecimiento incontrolado, la pérdida de los valores tradicionales y la injusticia de un modelo de desarrollo que otorga privilegios a pocos, en tanto que a muchos, condena a llevar una vida de rutina y de baja calidad. Todo esto, se manifiesta, al parecer, sin remedio

posible, en vialidades congestionadas, desertificación urbana, contaminación del aire, visual y auditiva, violencia en la ciudad y delincuencia jurídica y fiscal.

Tal como lo dice el Arq. Fernando González Gortazar, «Guadalajara me parece hoy el lugar de las palabras sin relaciones, ciudad sin imaginación ni audacia, que se cree Ave Fénix sin ver que va en camino de quemarse en cenizas para siempre; que no ha sabido preservar un pasado, ni vivir un presente, ni soñar un futuro; que ha dejado de preguntarse qué es y qué quiere ser; para pensar a quién quiere parecerse».

Ante este recuento de males, puede surgir una sensación de impotencia y desánimo, incluso de desamparo, más aún, de un extravío de objetivos y propósitos, de una falta de dirección y de metas. Es frecuente añorar en nuestra ciudad las condiciones del pasado, recordar a la Guadalajara de las primeras décadas del siglo XX, con su contexto urbano armónico, y a la vez falto de condiciones sanitarias, y recordar la época de los cincuenta y la modernización de la ciudad, como de grandes éxitos, sin reconocer la falta de previsión de nuestra sociedad y su gobierno ante la explosión demográfica de los años setenta.

Pudiéramos quedarnos con los brazos cruzados, pero es necesario de una vez por todas, aceptar esos hechos como realidades, visualizando y entendiendo las condiciones de nuestro propio tiempo, partir de lo que hoy somos y tenemos, para lograr la Ciudad Futura.

La Guadalajara de las próximas décadas, la de los 500 años, la que nos permita como comunidad, ser competitivos en este mundo globalizado y que sea a la vez, la Metrópoli regional que el Occidente de México necesita.

1. En retrospectiva

En Guadalajara, así como en algunas otras ciudades hispanoamericanas, la voluntad real de ordenamiento espacial, expresada a través de una serie de ordenanzas, no experimentó dificultades en el trazado fundacional ni en los primeros años de su vida. Incluso el desarrollo urbano posterior se inspiró y sustentó en el modelo de damero. Es decir, una traza primitiva con sus calles orientadas de norte a sur y oriente-poniente y la ubicación de los solares para la plaza, la iglesia y las autoridades civiles como punto central (Vázquez, 1989), son las características de este modelo, que en su forma de organizar el espacio es soporte de una gradación centro-periferia de jerarquías sociales.

Fundada en 1542, Guadalajara contaba con una extensión de ochenta hectáreas aproximadamente, las que contenían a 63 vecinos. La actual Guadalajara se formó del crecimiento y unión de tres núcleos primitivos de población: Mezquitán, Analco y Mexicaltzingo, que en 1667 se anexaron a la ciudad, fenómeno importante para la posterior consolidación del municipio.

La mancha de la ciudad se expande de manera bastante uniforme en el siglo XVI y el crecimiento de la ciudad se reguló sin la necesidad de crear una legislación urbana especial a las Leyes de Indias. En 1732, la ciudad contaba ya con once mil habitantes y se respiraba un aire de pacificación. En estos años, Guadalajara se consolida como un centro urbano

de importancia, las actividades principales que lo propician son esencialmente comerciales. La heterogeneidad de actividades: agrícolas, artesanales y principalmente administrativas y militares, hacen pensar que la ciudad nació con «vocación urbana» y funciones de capital. Y si bien en el siglo XVI no encuentra las condiciones propicias para desarrollarse, Guadalajara impone el papel de «ciudad puente entre la ciudad de México y Zacatecas».

En el lapso de 1753 a 1800, la ciudad tuvo un crecimiento urbano inusitadamente rápido, sin precedente en los siglos anteriores. Éste fue propiciado en gran parte por el aumento de la población criolla y mestiza y por la conurbación con los pueblos aledaños. En esta etapa, la ciudad contaba con cinco barrios principales: San Juan de Dios, Mexicaltzingo, Analco, al Carmen y el Santuario y la población pasó de 11000 habitantes a más de 33000 a principios del siguiente siglo. Guadalajara pudo responder a este crecimiento debido a que disponía de una gran cantidad de terreno ejidal, tanto en la periferia como en las zonas intraurbanas.

Durante los próximos 50 años (1850), Guadalajara no observó modificaciones importantes en su traza a pesar de haber tenido un crecimiento urbano significativo: más del 25 por ciento de su superficie, que fue propiciado por las migraciones de refugiados de la guerra de independencia, provenientes de las zonas rurales del occidente del país, así como por la expansión de la producción y del comercio interregional. Con este tipo de comercio «la sociedad va a ampliar, no sólo sus funciones de distribución económica, sino también su superficie». Con este impulso la ciudad va a extenderse casi uniformemente en todas las direcciones, con la característica de concentrarse en espacios urbanos definidos, como por ejemplo el Hospicio Cabañas al oriente. Sin embargo, a pesar del respeto general de leyes y normas, dentro de la cuadrícula existe una ocupación ilegal del espacio fuera de la traza urbana, en los ejidos circundantes.

Entre 1906 y 1935, la ciudad tuvo un crecimiento superficial bastante significativo, es decir que, en sólo 29 años la ciudad se duplicó. Cabe señalar que varias zonas de la urbe tapatía se encontraban en 1935 aún en proyecto, esto es, no todas las colonias en la periferia estaban totalmente urbanizadas ni mucho menos habitadas. En este período se crearon una serie de planos generales de la ciudad (1907, 1908, 1920, 1926 y 1935) la cual en términos globales, crecía en todas las direcciones, teniendo un eje preferencial de desarrollo: este-oeste y uno secundario al sur, ocasionado por la construcción de la colonia Ferrocarril y por el intento de reglamentación de las nuevas colonias.

Entre los años cincuenta y sesenta, continuó el crecimiento de colonias y fraccionamientos por toda la ciudad: surgieron aproximadamente 73 nuevos asentamientos, que provocaron que la mancha urbana rebasara los límites del municipio de Guadalajara y se extendiera a los de Zapopan y Tlaquepaque. En el siguiente decenio la ciudad se había ampliado de tal manera que llegó al municipio de Tonalá.

En 1989, se crea el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, como una instancia de coordinación y concertación para la gestión de las acciones de alcance intermunicipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Las tareas prioritarias de este consejo son: Ordenar y regular el crecimiento urbano, buscar las fórmulas para operar y administrar con

eficiencia los servicios públicos y acordar las formas más eficaces para ejecutar las Obras de Infraestructura y Equipamiento de gran magnitud.

A finales de los años ochenta se aprobó el Plan Estatal de Desarrollo (1989-1995), que pretendía lograr un mayor equilibrio económico y social, regulando el crecimiento metropolitano, creando reservas territoriales, estructurando la vialidad primaria y la infraestructura básica, conservando el patrimonio y las áreas ecológicas, apoyando la conformación de núcleos de equipamiento metropolitano y creando sistemas de apoyo a la urbanización popular.

Finalmente, para el año que transcurre se propone el Plan de la Región Metropolitana, el cual es un instrumento de concertación y coordinación, abierto y flexible que perfila una visión común de futuro, en torno a la cual, la sociedad y todas las instancias de gobierno, sumaremos esfuerzos compartidos para seguir construyendo una ciudad progresista, incluyente y ordenada. Para lo cual se requiere:

- La unificación y participación subsidiaria de la comunidad en torno a un proyecto colectivo.
- El fortalecimiento de la coordinación intergubernamental en la gestión metropolitana.
- La generación de nuevos esquemas de asociación y financiamiento para la creación de las reservas territoriales, la infraestructura y el equipamiento necesarios.

2. La Región Metropolitana de Guadalajara

Una Ciudad Región requerirá de nuevas formas de asociación y de gobierno, sin menoscabo a las autonomías municipales. Los organismos metropolitanos deberán fundarse para operar el transporte, para manejar los residuos sólidos, las áreas verdes y de conservación natural, el agua y el saneamiento a nivel de región, incluso la cultura requerirá de redes de espacios y de asociaciones para operar un verdadero proyecto de carácter metropolitano y regional. Esta nueva manera de gobernar requiere también de una planeación con gran visión y largo alcance, para mantener planes y proyectos a través de las administraciones, requerirá de un Plan Metropolitano. Esto será posible a la creación de un Instituto de Planeación ciudadanizado que de manera permanente vele por la continuidad de la aplicación de los conceptos y de los proyectos de ciudad.

Guadalajara es hoy una **ciudad de ciudades**, por territorio, por vocación y por el patrimonio diverso que contiene. Guadalajara, es una ciudad que se compone de diversas comunidades, tales como, los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Chapala, Jocotepec, Arenal y Tala. De esta gran diversidad proviene una gran riqueza de recursos naturales, humanos y poblacionales, de recursos patrimoniales y económicos.

Sin embargo, la conurbación presenta riesgos y problemas, pero también ofrece grandes potencialidades. Guadalajara puede ser la ciudad global de México, por la ubicación geográfica, el clima, el talante hospitalario de sus pobladores, las instituciones y por la proyección

que está tomando en la región Centro Occidente del país; capital regional para un territorio que aloja al 24% de la población de México.

La función de la ciudad de Guadalajara de ayer, ahora y a futuro es, por su ubicación geográfica, ser el enlace entre el centro del país y la costa del Pacífico, así como con el resto de México y en particular con la costa este de los Estados Unidos de América, Asia y América del Sur, teniendo como diferencia no solamente el horario sino también los adelantos tecnológicos.

Existen retos para Guadalajara y su región metropolitana que son necesarios resolver de inmediato, tales como;

- **Medio Ambiente:** escurrimientos, cauces, cuerpos de agua, en su mayoría relacionados con la Cuenca de El Ahogado, Arroyo Seco y Arroyo de en Medio. Asimismo el cuidado y preservación del lago de Cajititlán y la creación de áreas arboladas y de cultivo, para obtener un cinturón verde que rodee la Región Metropolitana de Guadalajara.
- **Transporte y vialidad regional:** Existe una relación importante entre el centro y la zona occidente del país, donde retomar las distancias medias con transporte confinado permitirá obtener una mayor movilidad urbana.
- **Reservas territoriales:** Tomar en cuenta el uso del suelo ejidal que en la actualidad generan asentamientos ilegales.
- **Participación de los entes municipales:** Que las soluciones propuestas por el Estado, puedan ser captadas por las personas que tiene poder de decisión en los niveles municipales.
- **Otros problemas:** Igualmente, se presentan problemas de índole social que al igual que los problemas técnicos afectan a la sociedad en general y traen déficit a la ciudad, tales como, inseguridad, desempleo, deficiencia en la educación, mal uso del tiempo libre, difícil acceso y derecho de contar con vivienda digna, etc.

Los actores de la sociedad que puede dar posibles soluciones a estos problemas no solamente son los técnicos (arquitectos, ingenieros, urbanistas, etc.), sino también, los economistas, sociólogos y sobre todo los políticos. Son los doce presidentes municipales de la Región Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Chapala, Jocotepec, Tala y Arenal), quienes para dar resultados deben coordinarse entre sí y con las instituciones públicas, apegarse al Plan de Ordenamiento el cual beneficia directamente a la sociedad y generar organismos tales como las juntas de colonos y consejos en general, donde el objetivo principal es el de concientización.

3. Temas estratégicos: La ciudad futura

La ciudad futura debe ser competitiva en todos aspectos, tecnológico, urbano, económico, político, cultural y social. En otro sentido, se habla de la ciudad futura como un espacio global que tiene relación con un territorio real o virtual y con reacomodos sociales y económi-

cos complejos y dinámicos que alteran las relaciones de poder, principalmente, aunque no de manera exclusiva de tipo financiero. Estas transformaciones a nivel global, en su proceso de conformación y apropiación, distorsionan o modifican los elementos tradicionales del Estado-nación y su razón de ser, en cuanto a territorio, fronteras y soberanías.

La esencia de la estrategia del modelo metropolitano consiste, en aprovechar las potencialidades de la región y atender sus necesidades en forma sustentable e integral, preparando la ocasión del territorio para que llegue a tener una estructura equilibrada y funcional.

Con base en los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, los del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, y a partir de las políticas para un desarrollo regional equilibrado del Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2002-2007 y las directrices del Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco en materia protección y aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo urbano sustentable, la estrategia de ordenamiento propone la estructuración del territorio de la Región Metropolitana de Guadalajara con cinco componentes fundamentales:

1. Reservas de suelo urbanizable.
2. Fuentes e infraestructura de abastecimiento del agua potable.
3. Mejoramiento de la movilidad urbana y regional.
4. Equipamiento regional asociado a la estructuración de la movilidad urbana y regional.
5. Aprovechamiento del patrimonio histórico arquitectónico y urbano de la Región, así como el impulso de nuevos equipamientos de gran impacto metropolitano.

Una red de proyectos de infraestructura estratégica permitirá atender las necesidades actuales y futuras; dar funcionalidad eficiente a la ciudad; estructurar la ocupación adecuada del territorio; y fortalecer una metrópoli competitiva. Entre estos destacan el macrolibramiento ferroviario y carretero, los nodos de equipamiento regional (central de carga, central de abastos, centro pecuario y puerto interior), la ampliación del aeropuerto y la estación carga, creación de nuevos accesos regionales y mejoramiento de los actuales, la estructuración vial metropolitana, la creación de una red metropolitana de transporte público intermodal vinculada a un sistema trenes de cercanías y el tren de alta velocidad que unirá parte de la Región Centro Occidente con la ciudad de México.

4. Conclusión

Esta ciudad global se asoma al mundo de los intercambios, a la manera de las economías globalizadas, pero que la hará asegurarse en sus raíces e identidad, ya que cuenta con un acervo cultural e histórico importante. Es la ciudad que abre las oportunidades a sus habitantes, a los tapatíos que permanentemente la habitan y a los que por periodos la reconocen como sede probable de actividades de negocios, de educación o de salud. Por lo tanto, «la globalización se basa en los diferentes sistemas de ciudades y las relaciones que se establecen entre sí».

En consecuencia, la globalización de los mercados financieros, de las tecnologías y de la comunicación genera pobreza urbana. Pobreza que se combate en el nivel local, generando instrumentos de creación de riqueza y de calidad de vida, aumentando las capacidades humanas mediante educación, salud y servicios sociales. E «impulsando la democracia y los derechos humanos, corresponsabilizando a los ciudadanos en la generación de nuevas oportunidades».

En la medida que Guadalajara y su población vean hacia afuera y se comprenda que la vocación ha sido la de servir a la región, a través de intercambios, se podrán identificar las diferencias y desarmonías internas, pudiéndose resolver contando con un objetivo común, con una imagen colectiva.

Se reconoce en Guadalajara una ciudad de ley, considerada así por el impulso y el talante de sus habitantes. «La ciudad es la misma sociedad».

Por ello, se requiere proyectar una imagen clara como de sociedad ante otras comunidades de nuestro país y del extranjero. Como un grupo social que trabaja y compite para lograr éxitos, una vida digna y constante progreso. Se requiere entender, los cambios que las nuevas tecnologías producen ya en nuestro entorno social, el impacto que los nuevos modelos de comportamiento sexual y de adicciones provocan en nuestra juventud. Se necesita analizar los cambios que los modelos extranjeros de vivienda provocan, que hoy llegan a nuestro medio, por las facilidades de la comunicación, influenciando nuestro perfil cultural y por tanto en nuestra identidad cambios importantes. En suma, sin temores ni tapujos, es indispensable ver nuestra realidad social, entenderla y proponer abiertamente, en un modelo de democracia, los cambios necesarios para tener la posibilidad de pervivir, de trascender, de evolucionar. «Los retos son un estímulo de la creatividad».

De aquí surge el primer reto, entender las características y la proyección futura del conglomerado humano que hoy habita la Guadalajara metropolitana, la cual ha desbordado el valle original y paulatinamente desparrama sus caseríos y demás, por los valles de Toluquilla y de Tesistán. La tarea es, comprender la estructuración del grupo de grupos de ciudadanos de distintos municipios, con distintas raigambres, con aspiraciones dispares, que hoy se manifiestan en una ciudad plural y que parece no alcanzar la madurez social y que por tanto manifiesta en la estructura física de la propia ciudad, los desequilibrios y desajustes de una adolescencia prolongada. «Abrir espacios donde el horizonte cierra la luz, dejar que el viento entre, motivar la conservación y el intercambio».

Esta ciudad de ciudades es hoy una región metropolitana que requiere cuidar su patrimonio natural y paisajístico, sanear lo que ha contaminado, mantener las identidades locales y lograr una identidad metropolitana, promover oportunidades de empleo, incrementar la productividad de su economía, crear infraestructura urbana, cultural y productiva que la ponga en ruta a un futuro cierto.

Sólo así podremos conformar la Guadalajara metropolitana, la ciudad de alcance regional, la heredera de la tradición histórica, que le permita llegar en el año 2042 a un quinto centenario, no sólo lleno de historia y tradición, sino de modernidad y futuro posible.

Finalmente, entender el perfil futuro de la ciudad, como agrupación de municipios y de poblados, resolver la mejor manera de gobernar una región metropolitana, finalizar los conflictos urgentes en el marco de una visión de largo plazo, tener una estrategia común sociedad y gobierno, lograr el aprovechamiento de las muchas potencialidades de nuestra gente y el territorio que nos ha sido dado, es la tarea por realizar. Existe el interés y la capacidad, tengamos la decisión. Lo merece nuestra historia y el futuro de nuestra comunidad, de nuestra ciudad de ciudades, la ciudad global que deberá ser Guadalajara.

VALENCIA EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XXI. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PARA LA ESTRATEGIA 2004-2015

D. Josep M^a Pascual, D^a. Elena Rocher y D. José María Gil⁴²

Introducción

El informe que presentamos es un documento de síntesis que contiene una primera propuesta de los principales elementos que caracterizan el actual desarrollo de la ciudad, así como los ejes que tienen que estructurar la estrategia de Valencia. Lo que se pretende es abrir un amplio debate en la ciudad que tiene por finalidad dotarnos de una nueva estrategia para Valencia en el periodo 2005-2015.

La estrategia de la ciudad ha ido renovándose progresivamente desde 1995. Pero hoy, debido al propio desarrollo económico y social, los importantes cambios de entorno que emergen: sociedad del conocimiento, nuevo protagonismo de las ciudades, Europa de los 500 millones de habitantes, gobierno-red (gobernanza), individualización de las relaciones sociales..., y la oportunidad de aprovechar el impacto económico y social pre y sobre todo post Copa América en la ciudad y su área de influencia; exigen abrir un amplio proceso de participación y reflexión global, serio, objetivo, para dotarnos de una estrategia compartida y comprometernos para ser capaces de realizarla.

Una estrategia que nos permita dar un nuevo y mayor salto hacia delante en todos los indicadores del progreso humano.

El Centro de Estrategias y Desarrollo (CEyD), cuya finalidad es promover la construcción colectiva de la ciudad y ampliar y fortalecer su capacidad de organización y acción, entiende que para ello es del todo indispensable, aunque insuficiente, el que Valencia se dote de una estrategia compartida que obtenga un amplio respaldo social justamente porque está enraizada en la participación ciudadana.

El disponer de una visión común del futuro posible y deseable que hoy ya estamos construyendo es, de por sí, un resultado ilusionantes y movilizador de todos los recursos de la ciudadanía.

I. Análisis

1. La evaluación del desarrollo de la ciudad

Valencia, en el año 2004, es una ciudad en marcha con un desarrollo económico y social notablemente superior a las principales ciudades españolas desde 1994

⁴² El presente texto ha sido realizado por los miembros del Equipo Técnico del CEyD: Josep Maria Pascual Esteve, Elena Rocher Vicedo y José María Gil Suay.

El desarrollo económico y social de la ciudad desde 1994 (etapa inicial del Plan Estratégico) es muy importante y notablemente superior al de las principales ciudades españolas: la reducción del desempleo en Valencia entre 1994 y 2003 ha sido del 53,7%, tasa superior a la de las otras grandes ciudades españolas y el empleo se ha incrementado en un 38,3%. Del mismo modo, el nivel de renta familiar disponible ha aumentado un 74% entre 1994 y 2001, incremento superior al de las grandes ciudades españolas⁴³. Se ha experimentado un crecimiento de las actividades económicas sustentado por el auge de los servicios avanzados a las empresas, que han crecido un 137% entre 1994 y 2002. Valencia se ha ido convirtiendo en un destino referente del turismo urbano, que se ha reflejado en un aumento de las pernoctaciones del 70% entre 1994 y 2002, incremento superior al producido en Barcelona, Madrid o Sevilla⁴⁴.

CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE PARADOS REGISTRADOS					
	Crec. 91/94	Crec. 94/03	Crec. 95/98	Crec. 99/03	Crec. 02/03
Barcelona	36,8%	-48,1%	-31,8%	-3,86%	3,7%
Madrid	44,0%	-35,7%	-17,8%	-3,01%	5,6%
Sevilla	8,5%	-39,4%	-18,4%	-9,67%	2,5%
Málaga	7,6%	-46,5%	-23,7%	-12,45%	3,4%
Zaragoza	29,4%	-37,7%	-14,4%	-13,20%	-2,3%
Valencia	19,6%	-53,7%	-24,1%	-21,99%	-3,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Paro registrados por municipios*, INEM, varios años. Datos proporcionados por las respectivas Direcciones Provinciales del INEM.

Valencia ha experimentado una aceleración del crecimiento entre 1998 y 2002

El estudio evaluativo sobre el desarrollo estratégico de Valencia⁴⁵ y los ámbitos de liderazgo, ha permitido constatar que el desarrollo de la ciudad no sólo ha continuado durante 1998-2002 sino que se ha reforzado tanto en términos de la propia ciudad y en relación a las grandes ciudades españolas como con respecto 1994-1998.

Los indicadores muestran que el desarrollo comparado de la propia ciudad es superior en el periodo 1998-2002 que entre 1994-1998. Es decir, es un proceso con características de aceleración en el tiempo. Así por ejemplo, el número de parados se ha reducido entre 1999 y 2003 un 22%, más que en el resto de grandes ciudades españolas. También cabe destacar

⁴³ «Valencia Ciudad para Crear, Invertir, Visitar y VIVIR», Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2003).

⁴⁴ «Valencia Ciudad para Crear, Invertir, Visitar y VIVIR», Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2003).

⁴⁵ Consultar la publicación «La evaluación del desarrollo estratégico de Valencia». Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2002).

que el crecimiento de las actividades económicas entre 1996 y 1998 fue del 0,8%, mientras que entre 1999 y 2001 fue de 3,4%. Del mismo modo, los servicios avanzados crecieron un 22,4% entre 1996 y 1998, frente a un 31% entre 1999 y 2002.

Valencia progresa en los ámbitos de liderazgo definidos en 1999, especialmente como Ciudad Avanzada del Conocimiento

En este sentido, cabe destacar que los ámbitos en los que la ciudad puede ejercer una notoriedad entre las ciudades europeas del Mediterráneo han tenido un gran avance⁴⁶. Se ha avanzado en todos los ámbitos de liderazgo de la ciudad, pero sobre todo, en hacer de Valencia una Ciudad avanzada en la Sociedad de la Información y el Conocimiento, en Valencia como Promotora de redes de solidaridad, como Centro Logístico de la Europa Mediterránea, como Punto de Encuentro Internacional. Así como en cuestiones tales como la reducción del desempleo, el crecimiento de la actividad económica de la mano del desarrollo de los servicios avanzados, la equidad de género, el incremento del nivel de renta, el desarrollo equilibrado de sus distritos.

La transformación económica y social de la ciudad como ciudad de conocimiento se ha revelado como sobresaliente. El desarrollo de la actividad inventiva, los servicios avanzados a las empresas, la actividad investigadora y tecnológica de las universidades de la ciudad en cooperación con el tejido productivo o la actitud proactiva y el interés de los ciudadanos/as hacia las nuevas tecnologías son indicadores del avance de Valencia como Ciudad Avanzada del Conocimiento⁴⁷.

En Valencia, el desarrollo coincide con la estrategia

Este es un hecho a todas luces positivo, siempre que la ciudad sea capaz de renovar permanentemente la estrategia, para poder identificar nuevos futuros y así ser capaz de ir más allá del presente. La estrategia de la ciudad se ha renovado de manera ambiciosa con éxito; en 1994-1998 se centró en poner a «Valencia en Marcha»; entre 1998-2002 se orientó el desarrollo hacia ámbitos de liderazgo; y hoy se precisa una nueva orientación que permita

⁴⁶ Se recuerda que estos ámbitos de liderazgo identificados tras la evaluación del modelo de ciudad recogida en la publicación «Valencia Modelo de Ciudad», Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2000) son: Valencia Puerta del Mediterráneo de Comunicación e Intercambio, Valencia Punto de Encuentro Internacional, Valencia Ciudad Educadora y Cultural, Valencia Ciudad Verde Europa y Abierta al Mar, Valencia promotora de redes de Solidaridad y Valencia Ciudad Avanzada en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

⁴⁷ En los diferentes informes y jornadas organizadas por la Asociación Valencia 2015 se ha señalado, de acuerdo con los más importantes análisis internacionales, que la ciudad de la información y el conocimiento no sólo significa la disposición de una oferta adecuada de tecnologías y servicios de información y conocimiento y su uso extensivo e intensivo por parte de la ciudadanía, de manera transversal, en todos los ámbitos y sectores urbanos. La ciudad de la información y el conocimiento significa un cambio estructural de la ciudad, una transformación del modo en que se produce, de la estructura social, de la ordenación urbana, del «rol», la «función» y el «estatus» de la educación y la cultura, de las relaciones interindividuales, de la incidencia de la calidad ambiental. Es decir, un cambio urbano que tiene como soporte a las TIC, comparable por su dimensión al cambio de ciudad manufacturera a ciudad industrial que se apoyó en la energía y las tecnologías del vapor y la electricidad.

dar continuidad a los actuales posicionamientos de la ciudad en los liderazgos y en el desarrollo económico y social, pero desde una nueva visión o perspectiva como es la de ciudad avanzada en la era info-global o era del conocimiento.

2. Factores críticos de desarrollo en Valencia: 1994-2003

Para poder renovar adecuadamente la estrategia de Valencia debemos identificar los principales factores que explican su desarrollo diferencial positivo en relación a otras etapas de su historia reciente y en relación a las principales ciudades españolas.

Es posible distinguir entre factores facilitadores del desarrollo de Valencia y aquellos factores que no han contribuido a este desarrollo, sino más bien han actuado como factores limitadores del mismo.

2.1. Factores facilitadores del desarrollo

Podemos clasificar los factores identificados como facilitadores del desarrollo económico y social de Valencia en tangibles e intangibles. En el caso de Valencia, se ha dado un predominio claro de los factores intangibles, que además tienen un carácter endógeno.

	Endógenos	Exógenos
Tangibles	1 Endógenos tangibles	2 Exógenos tangibles
Intangibles	3 Endógenos intangibles	4 Exógenos intangibles

Los factores de desarrollo predominantes en Valencia son de tipo 3.

2.1.1. Factores tangibles de desarrollo

En el informe «Valencia, ciudad de oportunidades para la inversión»⁴⁸ se sistematizaron los principales factores del desarrollo económico y social de las ciudades y los analizamos en relación a Valencia. En este informe se tuvieron en cuenta los mismos factores pero con una diferencia importante. Aquí se trata de analizar las razones del desarrollo relativo y comparativo que ha tenido la ciudad de Valencia en relación a las grandes ciudades españolas, y no las condiciones del desarrollo en sí mismo, lo que significa que se excluyen del análisis factores tan importantes como el clima, la situación geográfica y, en general, todos los factores invariables.

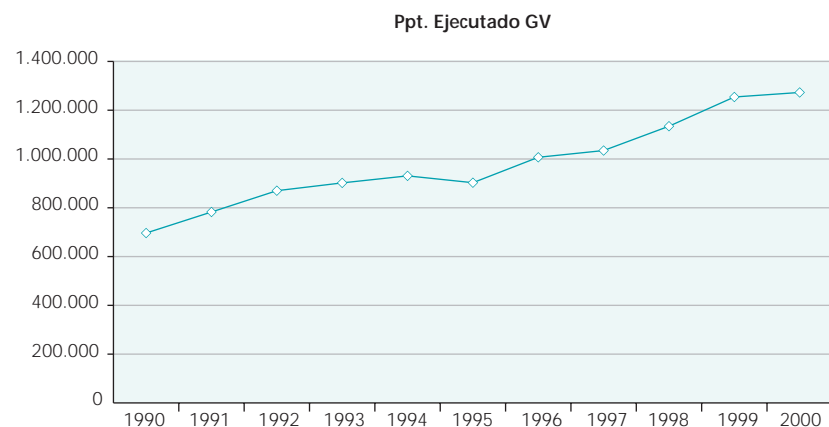
⁴⁸ Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2000). Se puede consultar en <http://www.ceyd.org>

Incremento de la inversión del Ayuntamiento y la Generalitat Valenciana

En toda la Comunidad Valenciana, la inversión del gobierno de la Comunidad Autónoma y los entes locales ha sido superior a la media española. En el caso de las inversiones a la ciudad de Valencia, la inversión de la Generalitat ha sido muy alta. Los ejemplos son claros: Ciudad de las Artes y las Ciencias, líneas de Metro, ampliación de la Feria..., y la sitúan como una de las Comunidades Autónomas, a excepción de Madrid y País Vasco, con mayor inversión en la ciudad capital.

Estado ejecución presupuestaria Generalitat Valenciana Presupuesto final (millones de pesetas corrientes)		
	Conselleria Obres Públiques	Total Generalitat Valenciana
1990	65.505	696.452
1991	69.332	782.707
1992	78.382	870.049
1993	80.229	902.017
1994	81.711	930.817
1995	92.237	902.817
1996	108.199	1.006.951
1997	103.261	1.034.635
1998	122.641	1.134.359
1999	108.885	1.254.186
2000	111.663	1.272.767

Fuente: Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Pública. Intervenció General, en Anuari Estadístic de la Comunitat Valenciana.



Por otra parte, el crecimiento de la inversión de la Administración Local ha sido muy alto. En pesetas constantes del 2001, el presupuesto municipal se incrementó en un 27% entre 1991 y 2001, y las inversiones reales (cap. VI) en un 49% (también en pesetas constantes del 2001) en el mismo período.

Evolución del gasto del Ayuntamiento de Valencia (1991 a 2001) (pesetas corrientes)					
Denominación	1991	1992	1993	1994	1995
Operaciones Corrientes	37.328.555.000	41.376.426.102	45.712.820.500	44.750.934.100	50.310.234.810
Personal	13.608.360.000	15.200.670.000	16.400.000.000	15.287.000.000	16.500.000.000
Compras de Bienes y Servicios	13.149.729.000	14.327.912.986	15.580.528.500	15.831.313.100	18.556.513.810
Intereses	4.272.698.000	4.728.184.116	5.935.800.000	5.295.000.000	5.451.448.000
Transferencias Corrientes	6.297.768.000	7.119.659.000	7.796.492.000	8.337.621.000	9.802.273.000
Operaciones de Capital	9.223.007.795	33.378.190.898	12.514.813.000	13.238.385.900	11.157.765.190
Inversiones Reales	5.491.320.248	9.711.071.976	10.676.576.000	8.999.033.900	5.370.541.690
Transferencias de Capital	733.102.547	284.462.356	116.600.000	15.000.000	969.417.500
Variación Activos Feros.	141.285.000	152.002.000	143.437.000	114.302.000	267.625.000
Variación Pasivos Feros.	2.857.300.000	23.230.654.566	1.578.200.000	4.110.050.000	4.550.181.000
PRESUPUESTO TOTAL	46.551.562.795	74.754.617.000	58.227.633.500	57.989.320.000	61.468.000.000

Denominación	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Operaciones Corrientes	53.716.884.720	54.658.860.090	58.009.580.800	60.963.279.920	64.399.175.300	70.738.257.630
Personal	17.600.000.000	18.600.000.000	19.736.000.000	20.690.000.000	22.553.000.000	25.100.000.000
Compras de Bienes y Servicios	19.436.434.720	19.542.272.090	20.470.363.000	21.787.161.530	22.698.045.300	24.297.752.890
Intereses	6.578.225.000	5.907.748.000	5.902.379.800	5.104.198.390	5.144.000.000	6.781.250.740
Transferencias Corrientes	10.102.225.000	10.608.840.000	11.900.838.000	13.381.920.000	14.004.130.000	14.559.254.000
Operaciones de Capital	15.711.994.630	17.254.567.000	27.599.469.131	19.706.095.275	17.115.906.480	20.472.755.000
Inversiones Reales	11.065.337.142	12.315.269.000	21.442.044.225	13.175.753.665	9.821.326.080	15.561.605.000
Transferencias de Capital	968.472.458	674.902.000	1.322.560.566	616.000.000	870.040.400	304.000.000

Variación Activos Feros.	146.395.030	137.374.000	138.542.000	143.540.000	143.540.000	147.150.000
Variación Pasivos Feros.	3.531.790.000	4.127.022.000	4.696.322.340	5.770.801.610	6.281.000.000	4.460.000.000
PRESUPUESTO TOTAL	69.428.879.350	71.913.427.090	85.609.049.931	80.669.375.195	81.515.081.780	91.211.012.630

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

Las inversiones públicas autonómicas y locales son un importante factor diferencial que explica el desarrollo económico de la ciudad.

El desarrollo de las infraestructuras y las Tecnologías de la Información y la Comunicación

El Ayuntamiento de Valencia fue pionero en 1994 a nivel español y europeo en adjudicar mediante concurso el cableado de toda la ciudad. Hoy Valencia es, de entre las grandes ciudades españolas, la que tiene una mayor superficie cableada, cubriendo 425.000 hogares⁴⁹, a la que tienen acceso 128.000 hogares y empresas. Esta actitud proactiva significó para la ciudad una inversión privada en cableado de más de 163 millones de Euros que promovió la creación de múltiples servicios avanzados en telecomunicaciones, algunos de los cuales gozan, por su novedad, de importante reconocimiento internacional.

La presencia de ordenadores y de Internet en la vida de los valencianos se ha incrementado de manera muy importante en los últimos años. **Así, en el año 2000, un 45% de los hogares de la ciudad tenía ordenador en casa, en este año 2003, ese porcentaje es de 52%. Más significativo ha sido el incremento de hogares con conexión a Internet: de un 14% en el año 2000 a un 29% en el 2003, y la posesión de teléfono móvil, un 78% de la población tiene móvil y un 60% tienen dos o más móviles⁵⁰.**

Además, la ciudad de Valencia va a la cabeza de la Comunidad Valenciana en cuanto al uso de las nuevas tecnologías: según varios estudios, **el porcentaje de hogares con ordenador y de usuarios de Internet de la ciudad de Valencia supera a la Comunidad Valenciana y a la media española.**

% de hogares con ordenador			
Ciudad de Valencia 2003 ⁽¹⁾	Ciudad de Valencia 2002 ⁽²⁾	Comunidad Valenciana 2002	España 2002 ⁽³⁾
52%	46,2%	34,8%	36,1%

(1) Datos de la encuesta de la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015.

⁴⁹ Datos proporcionados por ONO que corresponden a 31 de marzo de 2004.

⁵⁰ «Estudio de opinión sobre la Sociedad de la Información en la ciudad de Valencia», Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2000) y «Estudio de percepción de la calidad de vida en la Ciudad de Valencia» Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2003).

(2) Datos de la encuesta de CEVALSI. Generalitat Valenciana.

(3) Datos de la encuesta a hogares españoles del INE.

% de usuarios de Internet		
Ciudad de Valencia 2002 ⁽²⁾	Comunidad Valenciana 2002 ⁽²⁾	España ⁽³⁾
44,9%	17,4%	23,9%

(2) Datos de la encuesta de CEVALSI. Generalitat Valenciana.

(3) Datos de la encuesta a hogares españoles del INE.

El 77,8% de los usuarios de la ciudad está conectado a Internet a través de un sistema avanzado de conexión, mientras la media lo está en un 22,5%. Un 50% está conectado por cable de fibra óptica.

Sistemas avanzados de acceso a Internet en Valencia capital ⁽²⁾	
RDSI ^l	5,6
ADSL	22,2
Cable (Fibra Óptica)	50,0
TOTAL	77,8

(2) Datos de la encuesta de CEVALSI.

Aumento del Terciario Avanzado

El incremento de la actividad económica ha beneficiado el desarrollo de los servicios avanzados a las empresas, que son la base del crecimiento económico contemporáneo. Concretamente, este crecimiento de los servicios avanzados ha sido del 157% entre 1994 y 2003⁵¹.

Mayor acceso a los mercados

El mayor acceso a los mercados del Área de Madrid y Barcelona, consecuencia de la finalización de la autovía Valencia-Madrid y del Euromed (velocidad alta) Valencia-Barcelona. A su vez, el incremento de vuelos a ciudades españolas como consecuencia de la localización en el Aeropuerto de Valencia de la compañía Air Nostrum, hoy Iberia Regional, ha mejorado la conectividad con el conjunto del mercado español. El Puerto de Valencia conecta la ciudad con los puertos del Mediterráneo y de otros continentes. Conectividad cuya mejora está prevista gracias a proyectos de infraestructuras que están ya en ejecución o en fases previas, como por ejemplo el AVE Madrid-Valencia, la autovía Sagunto-Zaragoza-Somport⁵².

⁵¹ Cálculos propios a partir de datos de la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia.

⁵² Para obtener más información sobre estos proyectos y su impacto estratégico en la ciudad, se puede consultar la publicación «Valencia Ciudad para Crear, Invertir, Visitar y VIVIR», Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 (2003).

Una mayor dotación de infraestructuras de transportes y centros logísticos

A parte de los mencionados anteriormente, cabe señalar la nueva dársena portuaria que ha permitido el gran incremento de transporte marítimo, en especial de contenedores. O la ampliación de la capacidad logística de la ciudad gracias a proyectos en ejecución como la ZAL Portuaria, la futura ampliación de la terminal de carga del aeropuerto, el parque logístico de Ribarroja.

Asimismo, las nuevas líneas de Metro y tranvía, junto con la intermodalidad del transporte público y la mejora en cantidad y calidad de las líneas de autobuses urbanos y de RENFE Cercanías, ha facilitado la movilidad entre Valencia y el resto de municipios del Área Metropolitana. El proyecto del futuro Parque Central, con la remodelación del nudo de conexiones ferroviarias y de metro a raíz de la nueva Estación Central reforzará aún más esta intermodalidad en el transporte público.

Capacidad de innovación

El crecimiento de las actividades de innovación se ha podido constatar por la evolución positiva de las patentes y los inventos en el sector empresarial⁵³. Un indicador de la actividad creativa e innovadora de la región es la **actividad inventiva**: la Comunidad Valenciana es una de las regiones con mayor actividad inventiva, donde más solicitudes de protección de invenciones⁵⁴ se realizan, con una tendencia creciente.

Actividad inventiva (estadísticas de patentes y modelos de utilidad)				
	Solicitudes invenciones	Ratio solicitudes/ millón habitantes	Solicitudes invenciones	Ratio solicitudes/ millón habitantes
Madrid	1.064	209	1.001	181
Cataluña	1.579	257	1.475	227
País Vasco	342	163	337	160
Comunidad Valenciana	899	223	917	212
TOTAL	5.771	145	5.691	136

Destaca también la colaboración Universidad-empresas y, muy en especial, el desarrollo de la investigación universitaria⁵⁵. La Red de Institutos Tecnológicos, la mayor parte de los cuales

⁵³ Consultar «La evaluación del desarrollo estratégico urbano en Valencia» (2002) y «Valencia Ciudad para Crear, Invertir, Visitar y VIVIR» (2003). Ambos informes están publicados por la Asociación Plan Estratégico Valencia 2015.

⁵⁴ Las invenciones se componen de patentes y modelos de utilidad.

⁵⁵ Las dos universidades públicas (Universidad Politécnica y Universitat de Valencia-Estudí Generao) ubicadas en la ciudad de Valencia tienen un total de **5.356 investigadores, 1.060 grupos de investigación y 42 Institutos de investigación**. Un reciente estudio de la Universitat Politécnica de Catalunya señala que el área metropolitana de Valencia ha experimentado el noveno mayor crecimiento a nivel mundial de su actividad científica. Según el mismo estudio, a nivel nacional, Valencia es la tercera ciudad española, tras Madrid y Barcelona, que por otra parte cuentan con un mayor número de centros universita-

está en el área metropolitana de Valencia, desempeñan también una importante labor de apoyo a la innovación y la tecnología a las PYMEs de los sectores productivos valencianos.

Cualificación de los recursos humanos

La ciudad de Valencia dispone del mayor número de estudiantes universitarios sobre población total de entre las principales ciudades españolas⁵⁶. El informe europeo «Urban Audit» (2000)⁵⁷ la posicionaba entre las primeras ciudades universitarias de la Unión Europea con **128,4 plazas de educación avanzada y universitaria por cada 1000 habitantes**, frente a la media de las capitales y ciudades europeas que configuraban la muestra del informe que era de 118,4.

Atracción turística

Las inversiones en Valencia han mejorado los atractivos y la proyección externa de la ciudad. Este es el caso del Palacio de Congresos, la ampliación de la Feria, la Ciudad de las Artes y las Ciencias, la mejora de la actividad museística y el Palacio de la Música, que se ha visto acompañado de un fuerte incremento de la inversión privada en hostelería, restauración y ocio. Todo ello ha hecho disparar las cifras del turismo en Valencia⁵⁸, con un incremento de las pernoctaciones de 148% entre 1994 y 2003⁵⁹, en especial, el cultural y el de negocios, existiendo segmentos importantes aún por desarrollar como es el deportivo y el de cruceros marítimos.

Incremento de la cohesión social

El desarrollo económico de la ciudad se ha orientado hacia finalidades sociales, como demuestra la espectacular reducción del paro en todas sus categorías. Pero también el desarrollo de los equipamientos y servicios de bienestar con el criterio de desarrollo equilibrado

rios. En cuanto al volumen total de producción científica, Valencia ocupa el puesto 65 del ranking mundial, con 2.158 artículos registrados en el último año (el estudio se basa en la publicación de artículos internacionales de calidad como variable base) y una producción entre 1996 y 2001 de 11.071 trabajos.

⁵⁶ En el informe sobre «Evaluación del desarrollo estratégico de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2002) se constata el progresivo incremento de la cualificación de la población, y muy en especial de las mujeres. En el informe «Valencia Ciudad para Crear, Invertir, Visitar y VIVIR» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2003) se recogen datos sobre ese mayor nivel de cualificación de la población y la mayor importancia relativa de la población universitaria en Valencia.

⁵⁷ El «Urban Audit» es el primer «Urban Year Book» de la Comisión Europea elaborado a través de los resultados de la fase piloto de este proyecto nacido con vocación de continuidad pero sin tenerla plenamente asegurada en el momento actual. El «Urban Audit» (UA) es el intento sin duda más serio de presentar indicadores comparativos sobre 21 aspectos de la calidad de vida urbana de 58 ciudades europeas.

⁵⁸ Se ha producido un aumento de 50% en plazas de hasta tres estrellas en el período 1995-2002 y del 126% en hoteles de cuatro y cinco estrellas en el mismo período. Este aumento va a continuar en el futuro puesto que ya están en marcha numerosos proyectos de construcción de nuevos hoteles, especialmente hoteles de lujo. Fuente: «Valencia Ciudad para Crear, Invertir, Visitar y VIVIR» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015 2003).

⁵⁹ Cálculos propios a partir de datos de <http://www.turisvalencia.es>. La cifra de pernoctaciones de 2003 supera por primera vez los dos millones: 2.092.491.

desde el punto de vista territorial, llegando a todos los barrios y distritos de la ciudad, e incluso el precio de la vivienda, que aún siendo alto es el más bajo en relación al salario medio entre las grandes ciudades españolas⁶⁰.

Asimismo, el desarrollo de la Sociedad de la Información ha estado presidido por un planteamiento social que se concreta en el acceso de todo el territorio municipal a las TIC, y no sólo de las zonas de alta renta o con predominio de los negocios, y en el desarrollo de actividades y servicios para dar entrada a toda la población reduciendo las diferencias por renta, edad y género, como es el caso de proyectos como «Valencia.y@» o «InfoCole».

2.1.2. Factores intangibles: la generación de una cultura de identidad y confianza en la ciudad

Un nuevo tipo de desarrollo impulsado por lo intangible

Explicar el desarrollo de una sociedad de cualquier ciudad significa siempre referirse al esfuerzo de las personas, entendido como capacidad y calidad de desarrollar un trabajo o un esfuerzo inversor, y sobre todo, la capacidad de coordinar y complementar las acciones; para promover y mejorar los proyectos y su calidad de vida.

Las infraestructuras y los servicios son necesarios pero no suficientes. El desarrollo económico y social de tipo endógeno siempre ha tenido factores intangibles que explican la generación de expectativas de inversión y la capacidad de producción y productividad humana. En la actualidad, éstos adquieren una mayor relevancia al basarse el desarrollo, en una economía del conocimiento, en la innovación, en el trabajo creativo y cualificado, en las expectativas que asumen el riesgo y en la investigación y formación permanentes.

En el caso de Valencia, el desarrollo del intangible urbano es clave para explicar el desarrollo y el dinamismo de la ciudad. Desde el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia se han identificado un conjunto de factores intangibles que de alguna forma han contribuido al desarrollo de Valencia.

El dinamismo del sector empresarial valenciano

Es un factor difícilmente cuantificable o medible, pero obvio. Sin él es inexplicable el auge de los servicios avanzados y la generación de mayor actividad económica y la capacidad de adaptación a los importantes cambios del entorno de la ciudad.

Nuestra hipótesis es que el discurso de ambición y compromiso con la ciudad efectuado por el Ayuntamiento y la Generalitat se vio correspondido con inversiones de estas entidades, con lo que generó expectativas racionales positivas entre el empresariado y la ciudadanía en general. Expectativas que también incluían en menor medida a la administración del

⁶⁰ Consultar la publicación «Evaluación del desarrollo estratégico de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2002) donde se explica el desarrollo social de la ciudad desde estos parámetros.

Estado⁶¹. Aunque en este caso las inversiones no llegaran en la misma medida a pesar que los principales medios de comunicación españoles, caso de El País y La Vanguardia, atribuyen el éxito de Valencia al apoyo del Estado.

La capacidad de gestionar con éxito las grandes instituciones con mayor influencia en el desarrollo económico

Este es el caso del Puerto, de la Feria, de RENFE, de los Institutos Tecnológicos, de no pocas Escuelas y Facultades Universitarias, de importantes áreas de la Administración, tanto regional como local.

Creatividad y oportunidad en la generación de nuevos e innovadores proyectos

Proyectos pioneros en las Nuevas tecnologías, como Valencia.y@, los proyectos «Info» (Cole, Administración...), la Campus Party, proyectos para gestión de la formación empresarial, proyectos innovadores en medio ambiente como los presentados y aprobados por el programa europeo LIFE, en el ámbito social con las Mesas de Solidaridad, etc.

El desarrollo de la cooperación público-privada

Tanto en la faceta pública-pública, cooperación entre Ayuntamiento-Generalitat, como en la integración tarifaria del transporte público, infraestructuras viales, Puerto-Feria; como en la público-privada, Instituciones Tecnológicas diversas, Fundaciones entre Universidad y empresas, programas del ámbito social y mecenazgo; e igualmente en la cooperación privada-privada, que se plasma en una multitud de proyectos interempresariales.

Las características de la «cultura movilizadora de Valencia» de los ciudadanos

Estos factores se basan todos en la movilización de una cultura de ciudad fundamentada en la identidad o sentimiento de pertenencia a Valencia y en la confianza en el futuro. Las características de esta «nueva» cultura que se ha generado en Valencia son:

Un elevado sentimiento de pertenencia

El 89%⁶² de los ciudadanos se declara entre muy y bastante satisfecho de vivir en la ciudad (muy satisfecho el 57%) y su nivel de arraigo se manifiesta en que sólo un 25% de los residentes se iría fuera de la ciudad en la eventualidad de mejorar sus condiciones económicas actuales.

⁶¹ Según la encuesta de percepción ciudadana (2003), los ciudadanos daban, sobre 10, los siguientes puntos a la contribución de las administraciones públicas al desarrollo de la ciudad: 7'7 al Ayuntamiento, 7'6 a la Generalitat y 6'9 al Estado.

⁶² Todos los datos forman parte de una encuesta organizada por el Plan Estratégico sobre «La percepción de la calidad de vida de la ciudad de Valencia» (2003) en el marco de las V Jornadas Valencia Sociedad de la Información.

Orgullo de ciudad y autoestima

Se muestra una percepción de la calidad de vida muy alta (se puntúa de promedio un 8 (7,96) mientras que una encuesta similar en la ciudad de Madrid arrojaba la puntuación de 6,5). La población percibe, en más de un 80%, que en los últimos años la ciudad ha tenido un importante desarrollo económico y social⁶³.

Orientación e ilusión de futuro

La ciudadanía de Valencia se manifiesta, en un 71%, confiada en que el futuro de la ciudad será mejor, en concreto, y en relación a los retos de la Sociedad de la Información, el 82% opina que la ciudad está suficiente (33%) o bastante (49%) preparada. Por otra parte, el 91% se encuentra ilusionado con el futuro de la ciudad (74% muy ilusionado o bastante ilusionado)⁶⁴.

Humildad y exigencia personal

Si bien los ciudadanos consideran a la ciudad preparada, se encuentran a sí mismos insuficientemente preparados (en un 56%) para los nuevos retos, pero manifiestan su necesidad y voluntad de formarse en un 30% del total de mayores de 18 años⁶⁵.

Sentimiento de solidaridad y cooperación

El 85% de las personas residentes en Valencia manifiestan actitudes solidarias con los demás. Es más, el 70% de los entrevistados que han tenido algún problema de falta de medios o de integración (892 individuos) manifiestan que los demás fueron a su encuentro y procuraron ayudarles personalmente⁶⁶.

Actitud tolerante y abierta

El 82% de los valencianos opina que no tiene ningún problema con tener «amigos de verdad» entre personas que piensen de manera diferente en temas importante, frente a sólo un 7% que lo considera difícil⁶⁷.

La actitud abierta ante la inmigración de terceros países es otra de las características de los valencianos que refleja la encuesta de capital social. El 68% no considera ningún problema dicha inmigración, al no empeorar ni mejorar la situación de convivencia; el 18% opina que la mejora ante sólo un 14% que considera que la inmigración empeora la convivencia en alguna medida⁶⁸.

⁶³ Estudio sociológico «La percepción de la calidad de vida de la ciudad de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2003).

⁶⁴ Estudio sociológico «La percepción de la calidad de vida de la ciudad de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2003).

⁶⁵ Estudio «La percepción de la calidad de vida y el desarrollo futuro de la ciudad de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2001).

⁶⁶ Encuesta sobre el Capital Social en la ciudad de Valencia. Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2002.

⁶⁷ Datos extraídos de la Encuesta sobre el Capital Social en la ciudad de Valencia. Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2002.

⁶⁸ Encuesta sobre el Capital Social en la ciudad de Valencia. Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2002.

Elementos explicativos de la cultura de ciudad

La capacidad de organización y acción de la ciudad y, en especial, de sus sectores económicos y sociales estratégicos es un intangible fundamental para el desarrollo. Esta capacidad de acción de la ciudad está constituida por los siguientes elementos⁶⁹:

1. Disponer de una estrategia compartida.
2. Cooperación pública y privada, privada-privada e interinstitucional.
3. Soporte ciudadano a las estrategias o políticas.
4. Liderazgo aglutinador.
5. Cultura de acción y compromiso de la ciudadanía.

La cultura de acción y compromiso ciudadano es un factor clave de la capacidad de acción y organización de una ciudad. En la actualidad, un número cada vez mayor de analistas, entre los que se encuentran D.S. Lander, M. Castells, D. Putnam, C. Cipolla, entre otros muchos, atribuyen tanto el progreso económico y tecnológico como la cohesión social a la emergencia de una cultura ciudadana. Las características atribuidas a esta cultura que promueve el desarrollo económico y social las encontramos en la ciudad de Valencia.

Una percepción positiva del papel de la Administración pública

En el año 2001, los ciudadanos opinaban que las Administraciones públicas (63%) son las principales responsables del desarrollo actual de la ciudad, seguido de los ciudadanos en general (27%) y de los empresarios (16%)⁷⁰. En el año 2003, los valencianos consideran que el desarrollo de la ciudad es mérito tanto de los ciudadanos como de los empresarios y las autoridades públicas, en un 39% cada uno, siendo el Ayuntamiento la Administración más valorada con un 7,7⁷¹. Aun así, esta valoración es superior a la que se da en otras grandes ciudades españolas⁷².

En la buena sintonía entre Administración pública y ciudadanía se encuentra una de las principales explicaciones del desarrollo de la ciudad.

La generación de mensajes identitarios con la ciudad y ambición de futuro

Los mensajes identitarios que buscan fortalecer una ilusión por la ciudad y el futuro han sido muchos y emitidos tanto desde las instituciones públicas como desde las entidades privadas. Destaca el mensaje dirigido a combinar tradición y modernidad que promovió el

⁶⁹ Ver: Pascual Esteve, Josep Maria. **La Gestión Estratégica de las Ciudades en la era Infoglobal** (Junta de Andalucía, 2002).

⁷⁰ Estudio «La percepción de la calidad de vida y el desarrollo futuro de la ciudad de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2001).

⁷¹ Estudio sociológico «La percepción de la calidad de vida de la ciudad de Valencia» (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015, 2003).

⁷² Por ejemplo, una encuesta similar realizada en Sevilla en el año 2001, señalaba que sólo un 32% considera que son las autoridades públicas las responsables.

Ayuntamiento «Siglo XXI, un nuevo Siglo XV para la ciudad». Estos mensajes, acordes con la visualización de una actitud inversora pública y con el compromiso de los principales políticos, ayudan a una ciudad que conoce, a través del patrimonio histórico y la educación, el importante papel que jugó en el Mediterráneo, a fortalecer la identidad y la ilusión.

Acuerdo sobre los principales proyectos que configuran una visión de ciudad

El acuerdo entre los principales actores económicos y sociales sobre los principales proyectos de la ciudad plasmados en el Plan Estratégico, puso fin al conflicto proyectual que caracterizó a la ciudad en los primeros años de la década de los 90. Además, disponer de una visión compartida de la ciudad que deseamos para el futuro posibilita el dar coherencia y complementariedad a los proyectos e iniciativas cotidianas.

El reconocimiento externo

La mejora de la ciudad y de su calidad de vida, aportado por el incremento del turismo en la ciudad –en especial el de Congresos y Negocios– a buen seguro ha incidido en la mejora de la autoestima de la ciudadanía.

2.2. Factores limitadores del desarrollo

2.2.1. Factores tangibles limitadores del desarrollo

Incidencia media pero no sobresaliente de la inversión extranjera

No disponemos de datos sobre la inversión extranjera en la Ciudad y la Provincia, sino sólo a nivel de Comunidad Valenciana. Los datos al respecto son que la inversión extranjera desde 1993 ha aumentado (con la excepción del último año con datos disponibles, 2002) y el peso relativo de la Comunidad ha pasado de representar el 2,8% del total de inversiones extranjeras en empresas españolas a representar el 0,1% en el año 2002, si bien llegó a representar el 4,1% en 2001. Pero si analizamos el período 1993-2000 observamos que no se produjo una variación sustancial del peso de las inversiones en la Comunidad en relación al conjunto de España.

En relación a la ciudad, Valencia, según el estudio de la consultora Healey & Baker (2002)⁷³, se sitúa entre las treinta ciudades europeas en que se prevé una mayor inversión foránea durante los próximos cinco años.

En definitiva la inversión extranjera no ha influido sustancialmente en el período señalado.

Incidencia media de la inversión pública-estatal

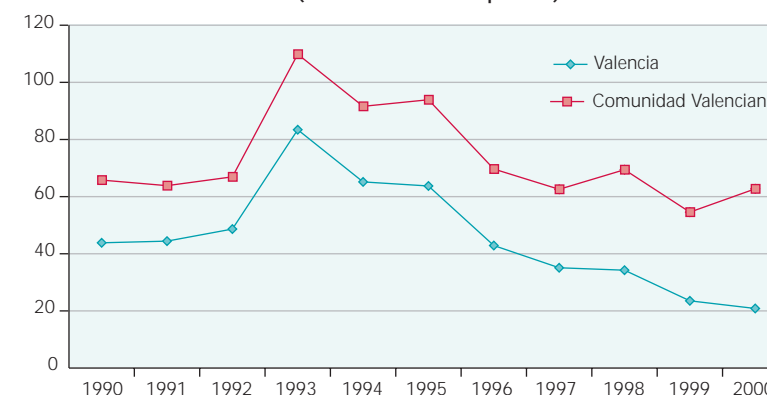
Los datos sobre inversiones públicas estatales del Ministerio de Fomento no descienden a nivel de municipio; se sitúan sólo a nivel de Comunidad Autónoma y Provincial y, en este nivel, se observan variaciones significativas a nivel de Comunidad Autónoma en el período 1989-2000.

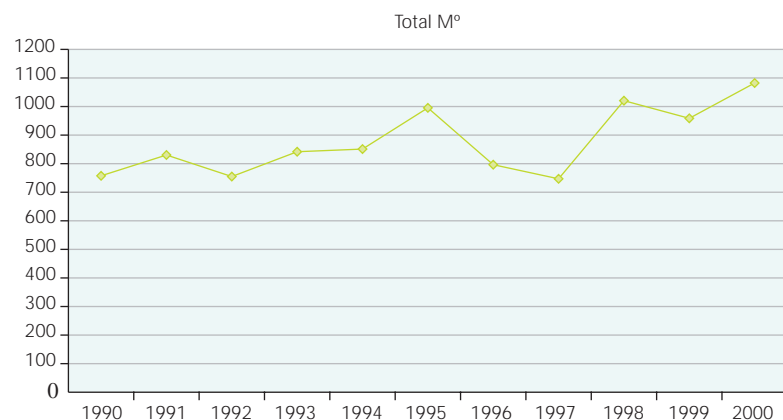
⁷³ European Cities Monitor (2002).

INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO 1989-2000 POR HABITANTE, SUPERFICIE Y TOTAL			
Comunidad Autónoma	Por habitante (ptas./habit.)	Por superficie (ptas./km ²)	Total (Mill. ptas.)
ANDALUCÍA	231.457	18.889.412	1.654.693,60
ARAGÓN	380.084	9.483.716	452.572,40
PRINCIPADO DE ASTURIAS	318.076	32.946.718	349.367,00
ILLES BALEARS	172.111	26.653.526	133.054,40
CANARIAS	207.182	44.612.945	332.232,60
CANTABRIA	413.317	41.340.650	219.973,60
CASTILLA-LA MANCHA	308.773	6.595.792	524.108,20
CASTILLA Y LEÓN	284.495	7.640.697	719.944,70
CATALUÑA	162.979	31.184.564	1.001.429,90
COMUNIDAD VALENCIANA	217.861	37.250.092	866.250,90
EXTREMADURA	286.322	7.409.713	308.496,00
GALICIA	239.495	22.338.128	660.627,80
COMUNIDAD DE MADRID	186.799	118.177.379	948.728,00
REGIÓN DE MURCIA	266.507	25.566.254	289.256,60
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	79.870	4.063.016	42.218,80
PAÍS VASCO	82.905	24.192.632	175.009,50
LA RIOJA	213.060	11.203.389	56.521,10
CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA	489.070	1.732.200.000	34.644,00
CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA	609.556	2.604.185.714	36.458,60

En cambio, a nivel provincial, observamos un crecimiento importante de la inversión entre 1993 y 1996 que desciende posteriormente. Más aún, la evolución de la inversión total de este Ministerio difiere de la trayectoria correspondiente para la Comunidad Valenciana y la provincia de Valencia.

Evolución de la inversión regionalizada del Ministerio de Fomento 1990-2000 en la provincia de Valencia, Comunidad Valenciana y Total Ministerio (miles de millones de pesetas)





Fuente: Ministerio de Fomento. <http://www.mfom.es>

Sí que es importante considerar que, a partir de 1993, nuestra ciudad no ha sido objeto de agravio comparativo en relación a las inversiones públicas, al contrario de lo ocurrido entre 1986 y 1992 en que Barcelona, Sevilla, Madrid y, en menor medida, Bilbao, fueron objetivo privilegiado de las inversiones en infraestructuras.

En conclusión, la inversión pública estatal no explica el desarrollo de la ciudad. Valencia, con la Copa América, tiene la ocasión de recibir inversiones estatales por la proyección internacional de la ciudad, al igual que han tenido Barcelona, Madrid y Sevilla.

Limitaciones del tejido productivo

El tejido productivo en Valencia y su área metropolitana se basa, en buena medida, a pesar del reciente y gran desarrollo del sector servicios (transporte y logística, formación, comercio y hostelería, etc.) y los servicios avanzados, en sectores industriales tradicionales, como metalmecánica, madera y mueble, química ligera, las artes gráficas, así como un peso relevante de la construcción.

Las actividades del sector servicios y la construcción no están expuestas a la competencia externa como otros sectores, su competitividad no está testada. Sin embargo, los sectores industriales son sectores exportadores, expuestos a la competencia internacional, algunos de los cuales muestran pérdidas de competitividad importantes en los últimos años, pues se trata de un tejido exportador con empresas especializadas en bienes de consumo corriente y con escasa propensión a la I+D, intensivas en mano de obra.

Despliegue lento, aunque firme, de proyectos infraestructurales clave

Algunos de los proyectos de infraestructuras clave han pasado por largos períodos de maduración hasta su ejecución, algunos con un horizonte temporal cercano a la década. No obstante, esta misma circunstancia confirma que la decisión de llevarlos a cabo es firme, puesto que no se desiste en su realización.

Carga financiera de las administraciones territoriales por las inversiones efectuadas en la ciudad y en la Comunidad Valenciana

El enorme esfuerzo inversor que ha realizado la Generalitat Valenciana en los últimos años tanto en la ciudad como en el conjunto de la comunidad autónoma ha ocasionado que en la actualidad la Generalitat Valenciana sea una de las Administraciones Autonómicas con mayor carga de endeudamiento.

2.2.2. Factores intangibles limitadores del desarrollo

Escasa imagen en el mundo económico internacional

A pesar de su dinamismo económico y su reciente atractivo como destino turístico, la ciudad de Valencia tiene aún un largo camino por recorrer en el ámbito de la proyección económica externa. Todavía no ha dado a conocer su potencial como ciudad para albergar importantes centros de decisión económica a nivel internacional ante la posición de ciudades españolas ya consolidadas en este ámbito como Madrid y Barcelona. Por otra parte, Valencia ya es un destino referente en el turismo de congresos, ferias y convenciones, que puede ayudar a lograr este objetivo. La celebración de la Copa América es una oportunidad para desarrollar toda una gran acción de city-marketing.

Autocomplacencia en algunos sectores

Si determinados colectivos e incluso organizaciones realizan declaraciones y afirmaciones de carácter muy genérico y marcan objetivos con escaso nivel de concreción, tal y como se refleja en ocasiones en las declaraciones y afirmaciones de los diferentes colectivos en la prensa y demás medios de comunicación. Es decir, objetivos que no se concretan de forma cuantitativa, en indicadores, con plazos temporales o cuya consecución no se referencia, carecen de mecanismos de medición que permitan hacer estas afirmaciones de forma rigurosa y fundamentada. Existe el peligro de que, por esta razón, cualquier mínimo nivel de cumplimiento se sobrevalore, llevando a la autocomplacencia sin profundizar en las cuestiones que pueden ser clave, sin plantear medidas correctoras, obviando señales de advertencia.

En conclusión

Los factores expuestos que han incidido en el desarrollo económico de la ciudad deben continuar siendo fortalecidos. Esto significa que la nueva estrategia 2004-2015 debe integrarlos en un marco más amplio que intensifique su interdependencia para alcanzar el escenario de futuro más deseable entre los posibles.

Las tesis principales que, a nuestro juicio, explican el desarrollo de Valencia en los últimos lustros, y que presentamos para su debate, son:

- Los factores de desarrollo son claramente endógenos: Las inversiones públicas y privadas de los agentes locales, así como la generación de una cultura de colaboración y compromiso por parte de la ciudadanía con respecto al futuro de la ciudad.

- La hipótesis más probable es que el discurso centrado en fortalecer la ambición y la ilusión de futuro en relación a la ciudad se vio acompañado de importantes inversiones públicas por parte de la administración regional y municipal, lo que generó confianza en el sector empresarial y ciudadano en general y, en especial, expectativas racionales sobre el desarrollo futuro de las variables económicas y de calidad de vida que motivaron un comportamiento económico y socialmente activo de los actores que actúan en la ciudad.
- Dar continuidad a los factores endógenos y muy especialmente a los de carácter intangible que están en la base del progreso de la ciudad es una prioridad estratégica. El período 2004-2007 tiene una particularidad: El efecto internacionalización de la ciudad a raíz de la Copa América. Lo que puede conllevar que a los factores endógenos intangibles de desarrollo se sumen factores exógenos, en particular las inversiones del Estado español y las inversiones extranjeras.

II. Estrategia: primeros posicionamientos

3. Aspectos clave para el desarrollo de Valencia 2004-2007: el impacto de la Copa América

La elección de Valencia como sede de la próxima Copa América introduce nuevas perspectivas al futuro desarrollo económico y social de la ciudad que la Nueva Estrategia deberá considerar e incorporar.

Un evento mundial de estas características, similar a una Exposición universal o a unos Juegos Olímpicos, es una meta que persiguen buena parte de las ciudades por sus efectos:

- en la proyección de la imagen de la ciudad y la oportunidad de que se consolide una imagen de calidad, avanzada y con capacidad organizativa,
- el impacto económico y social de la inversión y gasto corriente,
- el impulso de los proyectos estratégicos de infraestructuras y servicios de la ciudad, como el Balcón al Mar, ampliación del Aeropuerto y Puerto, avance del AVE, el Parque Central, entre otros, en el caso de Valencia.

Por todo esto, es previsible que la ciudad experimente un nuevo desarrollo. En este sentido, la ciudad, mediante su Nueva Estrategia, se preparará para aprovechar todo este potencial y entrar en una senda de crecimiento sostenido que vaya más allá del horizonte 2007. De este modo, la cultura de la anticipación resulta ser un factor clave para dar continuidad a este crecimiento.

3.1. El impacto mediático, económico y social que supera el propio evento

Para conseguir el mayor impacto económico y social del proyecto hay que tener en cuenta tres características que confluyen en el caso de Valencia. La ciudad puede convertirse en

un ejemplo para el mundo en la organización de la Copa América por la magnitud de un acontecimiento que es la primera vez que se organiza en Europa y por su «efecto catapulta» en el desarrollo económico y social de la ciudad, que atraviesa un momento de pleno desarrollo económico y social. Esta es la primera característica, el evento no va a servir para sacarla de una crisis, como se ha tratado de hacer en otras ciudades (Barcelona, Sevilla, Seúl), sino que le permite dar un salto cualitativo hacia la Ciudad del Conocimiento.

En segundo lugar, el evento se inscribe en el marco general de la estrategia de la ciudad, es catalizador de la realización de proyectos estructurantes para el futuro de Valencia, que ya gozan de un amplio acuerdo ciudadano, lo que le permite acortar el tiempo de realización de los objetivos, y sobre todo, permite evitar con facilidad el peligro de poner la ciudad en función de la competición y aprovechar la oportunidad de poner el acontecimiento en función de la ciudad y la calidad de vida de la ciudadanía.

Por último, el Ayuntamiento ha tenido un papel protagonista en la obtención del evento, es un proyecto enraizado en la ciudad y no traído o impuesto externamente.

3.1.1. El impacto mediático: dar a conocer la ciudad en todo el mundo

Según datos de la última edición celebrada en Auckland (Nueva Zelanda, 2000) 1.500 periodistas de 40 países fueron acreditados y el gasto estimado de la prensa fue de unos 11 millones de dólares. Se verificaron alrededor de 56.000 artículos escritos en periódicos y revistas de 20 países y regiones. Se dio una cobertura televisiva de 1.281 horas en los países participantes y 492 horas en el resto del mundo⁷⁴. Se registraron 11.886.226 visitas en las dos páginas de Internet relacionadas con la competición⁷⁵ con una audiencia de 630 millones de hits.

Grupo	Copa Luis Vuitton	%	Copa América	%	TOTAL	%
Prensa	426	36%	169	53%	595	39%
Fotógrafos	149	12%	65	21%	214	14%
Radio	94	8%	16	5%	110	7%
Online	69	6%	10	3%	79	5%
TV Internacional	199	15%	56	18%	255	17%
TV Nacional	261	22%			261	17%
Total	1198		316		1514	

Fuente: «The Effect of the America's Cup on Auckland» Peter Kiely.

⁷⁴ Hay que tener en cuenta que para la edición del año 2007 se ha propuesto que participen hasta 20 embarcaciones desafiantes, con lo que el número de países participantes se incrementará sustancialmente, y con ello las horas de retransmisión televisiva.

⁷⁵ <http://www.luisvuittoncup.com> y <http://www.americascup.com>

3.1.2. El impacto turístico: los visitantes

A la última edición de la Copa América en Auckland asistieron 4,3 millones de visitantes, de los que el 23% eran extranjeros. Acudió también un número muy importante de yates de lujo (80), que constituyen una gran atracción para los espectadores del Village y generaron un gran impacto económico en el puerto por la cantidad de servicios (aprovisionamiento y mantenimiento) que demandan, con el consiguiente impacto a su vez en la industria náutica local por la realización de tareas de mantenimiento y renovación. Concretamente, el impacto económico directo de los yates de lujo fue de unos 37 millones de dólares⁷⁶.

	Número
Visitantes extranjeros	990.900
Nacionales	683.130
De Auckland	2.558.080
Trabajadores del Village	108.240
Miembros de las embarcaciones	4.150
Árbitros	3.580
Otros	1.920
TOTAL	4.350.000

Fuente: «The Effect of the America's Cup on Auckland» Peter Kiely.

En cuanto a los visitantes internacionales hubo de muchos tipos: desde visitantes independientes a grupos organizados que acudieron en paquetes turísticos específicos, seguidores de las distintas embarcaciones que acudieron a animarlas, así como visitantes a Nueva Zelanda que aprovecharon la ocasión para visitar Auckland.

Las previsiones anteriores para el caso de Valencia pueden considerarse superiores por la localización en el continente europeo, la mayor afinidad horaria con los países competidores, por las expectativas generadas en torno a este acontecimiento tras la última edición, así como por la voluntad de la Sociedad Náutica de Ginebra, organizador de la prueba, de aprovechar la celebración de la próxima edición en Europa para convertirla en un espectáculo deportivo comparado a unos Juegos olímpicos o unos mundiales de fútbol.

3.1.3. El impacto económico

El impacto económico directo en la economía de Nueva Zelanda fue de una generación de valor añadido de 640 millones de euros, de los que 473 millones se generaron en la ciudad. El impacto en puestos de trabajo equivalente de un año de duración fue de 10.630 (8.070 se crearon en la propia ciudad) destacando los sectores náutico, construcción, alojamiento y restauración.

⁷⁶ Es previsible que para la edición de Valencia la demanda de atraque de este tipo de embarcaciones se dispare dadas la densidad de yates de Lujo en Europa en general y en el Mediterráneo en particular.

Las fuentes de ingresos económicos provinieron de:

Sectores fuentes de ingresos	Millones de dólares
Embarcaciones Sindicadas	149.2
Organizadores y sponsors	44.3
Infraestructuras e inversión del Gobierno	130.9
Grandes yates visitantes	118
Media	12.8
Visitantes internacionales	164
Gasto de empresas	20.2

Fuente: Ernst & Young. Mac Dermot FairgrayGroup. «The Economic Impact of the America's Cup Regatta».

Los sectores que recibieron un mayor impacto fueron:

Impacto Ec. En los sectores	Millones de dólares
Sector náutico	126,7
Transporte	79,6
Construcción	91,7
Alojamiento	64,2
Restauración y recepción	51,3
Comercio	56,8
Ocio y entretenimiento	33,2
Media & Comunicación	23,6
Sector público	34,4
Empresas & familias	29,9
Otros	48,1
Total	639,5

Fuente: Ernst & Young. Mac Dermot FairgrayGroup. «The Economic Impact of the America's Cup Regatta».

Impacto en puestos de trabajo:

Impacto Ec. En los sectores	Millones de dólares
Náutico	2.100
Construcción	1.590
Transportes	1.060
Alojamiento	1.260
Comercio	930
Restauración	1.010
Otros	690
Sector Público	600
Ocio y entretenimiento	600
Negocio y familias	560
Media y Comunicaciones	230
Total	10.630

Fuente: Ernst & Young. Mac Dermot FairgrayGroup. «The Economic Impact of the America's Cup Regatta».

El Instituto de Economía Internacional de la Universidad de Valencia ha elaborado y publicado un estudio estimando el impacto económico de la Copa América en Valencia. Este

estudio estima el gasto corriente que se producirá entre 840 y 1.826 millones de euros para el período 2004-2007. Asimismo, cifra los gastos de inversión en un rango que oscila entre los 2.801 y 3.993 millones de euros, sin tomar en consideración la posible aceleración del proyecto del AVE Madrid-Valencia. El gasto corriente podría dar lugar a un impacto económico en la región de un incremento del PIB entre 928,5 y 2.017,5 millones de euros y crear de 23.964 a 52.070 puestos de trabajo. Por su parte, la inversión generaría un impacto económico que incrementaría el PIB entre 2.982 y 4.264 millones de euros y generaría de 90.491 a 129.817 puestos de trabajo, teniendo en cuenta que estas cifras han de distribuirse en los cuatro años que restan hasta la competición.

3.2. Generar una cultura de anticipación para dar continuidad al progreso de Valencia como Ciudad del Conocimiento 2007-2015

En general, la realización de un evento mundial de las características de la Copa América ha supuesto para la ciudad organizadora un incremento del desarrollo económico y social, pero posteriormente algunas de las ciudades han entrado en una importante crisis. Atlanta (1996), Sevilla (1992), Barcelona (1888 y 1929)... En las ciudades donde se ha producido una crisis post-evento se han dado una serie de constantes:

- Se ha hecho una planificación y programación en base al acontecimiento y no a su integración en la ciudad (una ciudad para el evento y no un evento para la ciudad).
- El Ayuntamiento no ha tenido, o ha perdido por «ineficacia», la dirección del evento.
- La ciudad no ha pensado en el post-evento.
- En algún caso (Atlanta) los déficits organizativos de los Juegos dieron una mala imagen mundial de la ciudad.

Todo esto lleva a la propuesta de establecer una estrategia general para todo el período 2007-2015, con dos períodos diferenciados: 2004-2007, orientado a aprovechar al máximo el impacto económico, mediático y social de la Copa América; y 2007-2015 para dar continuidad al progreso de Valencia como Ciudad del Conocimiento.

El gran reto para la Nueva Estrategia: adaptar, de manera proactiva, el desarrollo estratégico de la ciudad a las condiciones propias de la Sociedad del Conocimiento y de la Era Infoglobal. Esta estrategia se basa en los siguientes criterios generales y referenciales:

- **Dar un mayor protagonismo al individuo y a su capacidad de creación, innovación y autoprogramación de su trabajo** como principal fuente de productividad, valor añadido y solidaridad social. Para ello es preciso **priorizar los temas de educación y cultura**, para garantizar la exigencia de formación permanente a lo largo de la vida, la cultura y los conocimientos debido a que la geografía del nuevo desarrollo será coincidente con la innovación cultural y la eficacia en la gestión de los conocimientos.
- **Fortalecer a Valencia como nodo organizador de flujos** de personas, mercancías e información y conocimiento en el sistema de ciudades mediterráneo, para lo que se precisa una oferta de calidad de infraestructuras y servicios.

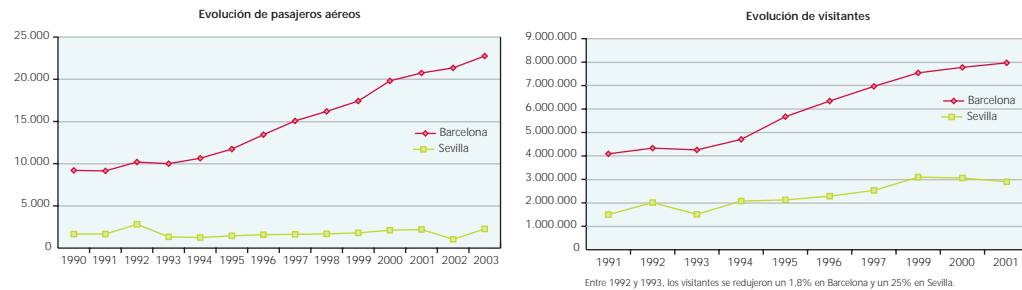
- **Proyectar Valencia como ciudad mediterránea innovadora y de calidad de vida** para potenciar su papel nacional e internacional y consolidar la imagen de país futurista.
- **Impulsar el espíritu emprendedor de la población** y en especial de los más jóvenes, así como apoyar la adecuación de las empresas familiares a empresas-red para mejorar su competitividad y el de la economía valenciana.
- **Aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para fines sociales y del desarrollo sostenible, así como basarse en las TIC para reestructurar los procesos sociales, económicos y urbanos en general que respondan a las nuevas exigencias de equidad social y desarrollo sostenible.** La ciudad progresará de manera humana y permanente en la medida en que su base social esté cohesionada y sea sostenible desde el punto de vista ambiental, económico, social y ético.
- **Fortalecer el sentimiento de pertenencia, ilusión y colaboración de la ciudadanía con la ciudad basado en una actitud abierta, autoexigente y solidaria.** Estos son los elementos clave que caracterizan la presencia de una cultura ciudadana capaz de promover tanto el progreso económico y tecnológico de la ciudad como su cohesión social y la calidad de vida.
- **Fortalecer el papel promotor y gestor de redes de actores y ciudadanía del Ayuntamiento,** como elemento indispensable de cooperación interinstitucional y público-privada e implicación ciudadana para gestionar con eficacia los proyectos de la ciudad en la nueva era y potenciar y profundizar en la participación democrática en una ciudad con mayor potencial de reflexividad social.

4. Finalidad de las dos etapas de Desarrollo Estratégico

En no pocas ciudades designadas para la celebración de un evento mundial el esquema temporal de desarrollo ha seguido la siguiente pauta:



Es decir, han experimentado un intenso desarrollo a partir de la designación y posteriormente, baja el nivel de desarrollo, que en ocasiones es inferior en algunos indicadores (tasa de paro, crecimiento PIB, índice turístico, visitantes, pasajeros) a la situación previa a la designación⁷⁷.



Se trata de conseguir un diferencial positivo de desarrollo en el período 2004-2007 que puede estimarse hasta en 950 millones de euros de incremento de la inversión en Valencia y área de influencia, y en 1.200 millones de euros de aumento del gasto corriente en cuatro años.

No sólo evitar el declive del progreso, sino que continúe su ascenso a partir del 2007 para hacer de Valencia la ciudad avanzada en la Era del Conocimiento.

5. ¿Por qué renovar la estrategia de Valencia?

La renovación de la estrategia era necesaria antes de la designación de la Copa América. Y la designación la hace imprescindible. Siete son los principales argumentos que motivan su renovación.

5.1. Argumentos anteriores a la designación de la Copa América 2007

1. Cambios permanentes en el entorno: transición a la Sociedad del Conocimiento (Economía del Conocimiento, individualización de las relaciones sociales, organización del tiempo, etc.).
2. El progreso de la ciudad implica nuevas metas.
3. El desarrollo de Valencia coincide con la estrategia, lo que implica la necesidad de renovación para seguir inventando el futuro.
4. La transición del Plan al Desarrollo y Gestión Estratégica de la ciudad.

5.2. Argumentos posteriores a la designación de la Copa América

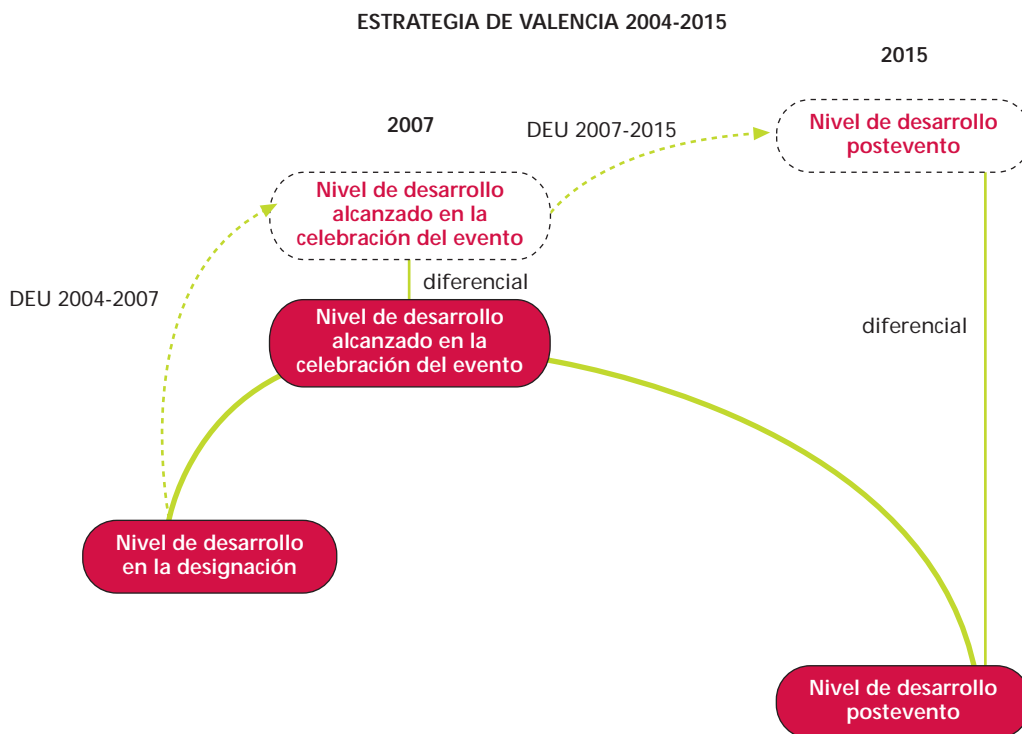
5. Aprovechar al máximo el impacto mediático, económico y social: necesidad de desarrollar actividades complementarias.
6. Enmarcar el impacto económico, social y mediático previsible de la Copa América en la estrategia general de la ciudad para dar continuidad al progreso de la ciudad.
7. Dar continuidad al desarrollo económico y social post Copa América.

6. Dos periodos de Desarrollo Estratégico urbano (DEU): 2004-2007 y 2007-2015 enmarcados en una estrategia general de la ciudad

Al pertenecer a una misma estrategia⁷⁹ ambos periodos comparten la visión de futuro (la ciudad deseable y posible) y los ejes o líneas estratégicas para alcanzarlos.

⁷⁹ La estrategia está sujeta a renovación permanente en función de los cambios de entorno.

De este modo, la finalidad que se pretende para cada periodo estratégico es⁷⁸:



⁷⁷ Si se consideran los casos de Barcelona y Sevilla, es posible observar como la ciudad de Sevilla experimentó, tras la Expo 92, una caída en los indicadores de actividad, como por ejemplo los pasajeros del aeropuerto o los visitantes, mientras que Barcelona experimentó un gran crecimiento turístico tras los Juegos Olímpicos de ese mismo año.

⁷⁸ DEU= Desarrollo Estratégico Urbano.

Ambos períodos se diferencian en los objetivos a conseguir en cada período y los proyectos a impulsar:

2004-2007: Aprovechar al máximo el impacto económico, social y mediático de la Copa América en perspectiva estratégica.

2007-2015: Dar continuidad al progreso de Valencia como ciudad avanzada en la Sociedad del Conocimiento y Centro Direccional del Mediterráneo.

7. Los objetivos y proyectos del período de desarrollo estratégico 2004-2007

- Aprovechar la Copa América para un mayor impacto en el desarrollo económico y social de Valencia.
- Asegurar la continuidad del progreso de la ciudad en el período 2007-2015.

Dado que ya nos encontramos en el primer período, presentamos una propuesta inicial de cuatro objetivos y doce proyectos:

7.1. Desarrollar actividades complementarias a la Copa América para aprovechar al máximo el impacto mediático, económico y social y alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y social

Para ello se impulsarán tres proyectos:

7.1.1. City marketing de la ciudad en colaboración con las entidades empresariales, institucionales y universitarias, aprovechando el mayor conocimiento mediático de Valencia a nivel planetario para presentar la ciudad como lugar para crear, invertir, visitar y VIVIR, dirigido especialmente a empresas de alto contenido tecnológico y de servicios avanzados (en particular relacionadas con la Sociedad de la Información). El proyecto tendrá una vertiente externa pero también interna para promover la inversión del capital autóctono.

7.1.2. Desarrollo de una cultura de complicidad ciudadana, con la transformación de la ciudad y la Copa América que dé consistencia a un sentimiento de arraigo y confianza en la ciudad e ilusión en su futuro, que facilite el buen desarrollo del proyecto pero, sobre todo, que «desate» las capacidades y energías de progreso en la ciudad en todos los ámbitos.

7.1.3. Valencia consigue (la Copa América) y avanza (en bienestar para todos). Promover que los beneficios para la ciudad alcancen a toda la ciudadanía y promuevan la solidaridad internacional (globalización de lo social).

7.2. Desarrollo de proyectos locomotora (o arrastre)

Hoy se sabe que dichos proyectos pueden dar continuidad al progreso de la ciudad entre el período 2004-2007 y 2007-2015.

7.2.1. Turismo 2007. Elaborar un proyecto turístico e innovador que amplíe la oferta de Valencia como ciudad de cultura, congresos y negocios, que dé continuidad al incremento del turismo provocado por la Copa América, y dé confianza a la inversión hotelera y en restauración que debe producirse a partir del 2004.

7.2.2. Info-Inversión. Dar una información pormenorizada por sectores económicos sobre la transformación de la ciudad y sus oportunidades de inversión que promueva y facilite la inversión de capitales autóctonos y foráneos.

7.2.3. Centro Promotor de la Economía del Conocimiento, que promueva la creación de empresas en los sectores más propios de la economía del conocimiento, con medidas de acción positiva a nuevos emprendedores y que dé oportunidades a todos en el acceso y uso de las TIC.

7.2.4. Apoyo a los proyectos infraestructurales clave, AVE Madrid-Valencia-Frontera Francesa, Parque Central, finalización de la ZAL Portuaria, Central de Mercancías de Ribarroja, Plan de cercanías de RENFE...

7.3. Desarrollo de proyectos innovadores y vanguardistas

Que hayan sido identificados como claves para profundizar en la Sociedad del Conocimiento.

7.3.1. Gestión del Tiempo Urbano. Preparar los servicios de la ciudad y a la propia ciudadanía para anticiparse a la nueva organización del tiempo en la ciudad: la mayor presencia de actividad económica en la noche (consecuencia de la interdependencia mundial); la superación de la fragmentación del tiempo en aprender, trabajar y jubilarse; la disolución entre tiempo de trabajo y ocio (propia de la organización de la economía del conocimiento); la complementariedad entre tiempo laboral y familiar (consecuencia de la autonomía de los individuos y de la equidad de género).

7.3.2. Valencia aprende a aprender. Dar intencionalidad educativa y cívica a todos los procesos urbanos y preparar la oferta formativa para la formación permanente a lo largo de toda la vida de la ciudadanía.

7.3.3. Ciudad Politécnica de la Innovación, para que Valencia disponga de un parque científico-tecnológico con impacto en el conjunto del tejido económico metropolitano.

7.3.4. Acuerdo intergeneracional, entre jóvenes y mayores para generar más interdependencia y favorecer la mayor integración en la Sociedad del Conocimiento y un mejor uso compartido de los espacios y servicios urbanos (ejemplo: Centro Histórico).

7.3.5. Globalización de la solidaridad. Dar un nuevo impulso para situar este proyecto incipiente en un proyecto que identifique a Valencia como referente de la mundialización de las políticas sociales y proyectos eficaces de equidad social.

7.4. Establecer la estrategia compartida para el período 2004-2015 e identificar los principales proyectos para el 2007-2015

Se trata de promover y fortalecer una cultura de anticipación entre los principales actores de la ciudad y ciudadanía en general, a partir de la presentación de una estrategia inicial que será debatida, profundizada y acordada por la amplia mayoría de la ciudadanía a través de un amplio proceso participativo.

Se expone seguidamente el esquema inicial, con el objetivo de abrir un amplio debate ciudadano que finalice con la obtención de una estrategia compartida y una identificación de proyectos estructurantes sobre los que exista un compromiso de ejecución.

El esquema inicial consta de:

- a) Visión de ciudad.
- b) Seis ejes estratégicos.

8. La visión de la ciudad y ámbitos de liderazgo

8.1. La visión de la ciudad: hacia la Ciudad del Nuevo Renacimiento del Humanismo en la era info-global

Todo lo expuesto en los puntos anteriores apunta a que la visión de la ciudad podría ser la siguiente:

Valencia la ciudad europea del Mar: Verde, integradora, organizada por la educación y que se proyecta al mundo por la innovación, la cultura y la solidaridad. Cap i Casal de la Comunitat Valenciana que articula el sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo.

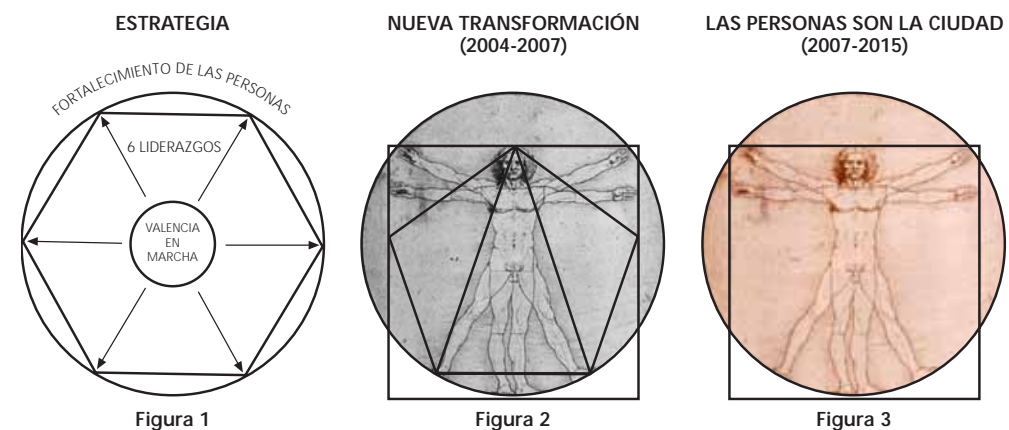
La estrategia parte de que la ciudad ya está en marcha, de un objetivo central articulado en seis ámbitos de liderazgo o ejes estratégicos para orientar

el desarrollo económico y social de la ciudad hacia una **finalidad estratégica**: el fortalecimiento de las personas para hacer una ciudad líder del progreso humano en la Sociedad del Conocimiento que impregna todo el contenido estratégico.

La estrategia aprobada en 1995, y que fue permanentemente renovada, tenía como principal prioridad incidir en el entorno en el que viven las personas, infraestructuras, servicios, medio ambiente, equipamientos, es decir, en lo que se denomina el capital urbano. Su finalidad era mejorar el medio para el desarrollo de la calidad de vida: Hacer una ciudad a la medida de las personas. Hoy la estrategia que proponemos tiene su centralidad en las personas, en el fortalecimiento de sus capacidades de conocimiento y relacionales. En la nueva estrategia la persona es la que da valor a la ciudad o, si se prefiere, la persona es la medida de la ciudad. Sin olvidar los aspectos del entorno, la primera prioridad estratégica es el desarrollo personal y la capacidad de organización de la ciudad.

Finalidad estratégica	
1995	2004
<ul style="list-style-type: none"> • El entorno físico-ambiental • Capital urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas como el valor de la ciudad • La capacidad de organización y acción de Valencia

El esquema que se presenta a continuación sintetiza esta explicación.



Las figuras (creadas por Leonardo DaVinci) son el símbolo del Humanismo y el Renacimiento del siglo XV, cuando el hombre⁸⁰ era el centro de todo (las artes, la ciencia, la religión, etc.). Con este simbolismo queremos representar que la persona es el valor de la

⁸⁰ Se entiende «hombre» como genérico de especie humana y, a partir de ahí, se distingue entre género masculino –varón– y femenino –mujer–.

ciudad. Queremos que Valencia sea la Ciudad del Nuevo Renacimiento del Humanismo en la Sociedad del Conocimiento, donde las personas son el centro.

8.2. Los ejes de la Estrategia 2007-2015

Los ámbitos de liderazgo que proponemos para la Nueva Estrategia siguen siendo seis. Corresponden a los ámbitos en que una ciudad debe definir su progreso: Territorio (infraestructuras y medio ambiente), economía, sociedad y, en especial, su capital humano y social como factor emergente de la Ciudad del Conocimiento. Asimismo, dan renovada continuidad a los liderazgos definidos para el período 1999-2003, una vez constatado los hechos diferenciales de la ciudad con las principales ciudades españolas del conjunto de la Europa mediterránea.

Valencia Centro Direccional del Mediterráneo

Hacer que Valencia sea una ciudad centro direccional del Mediterráneo, atrayendo y reteniendo los flujos de mercancías (como centro logístico), de personas (atrayendo tanto turistas, visitantes como nuevos residentes, es decir, como Punto de Encuentro Internacional) al erigirse en un punto nodal clave en el Mediterráneo de la red de comunicaciones y accesos mediante la disponibilidad de infraestructuras de calidad (marítimas, terrestres y aéreas) que permitan la llegada de estos flujos.

Valencia Ciudad Avanzada de la Economía del Conocimiento

A la ciudad le corresponde ser centro direccional y modelo de referencia en la adaptación y aprovechamiento de la Economía del Conocimiento. Atraer flujos de información y permitir su transformación en conocimiento, el principal recurso productivo, fomentando la innovación, la creatividad, la organización en red, junto con la disponibilidad de servicios e infraestructuras avanzadas de TIC y de una buena formación y educación de los recursos humanos.

Valencia Ciudad Educadora y Vanguardia Cultural Europea

Se trata de aprender a aprender: organizar la ciudad a través de la educación, y dar intencionalidad educativa a todos los procesos urbanos, puesto que la educación es clave en la Ciudad del Conocimiento, asumiendo la creciente complejidad y diversidad del desarrollo urbano. Fortalecer el capital social y generar ciudadanía y compromiso cívico. Considerar aspectos como la gestión ciudadana del tiempo y las implicaciones en diferentes aspectos de la vida de la ciudad: la movilidad, la equidad de género, la convivencia, la participación ciudadana,...

Valencia Ciudad fortalecedora de la autonomía solidaria de todas las personas

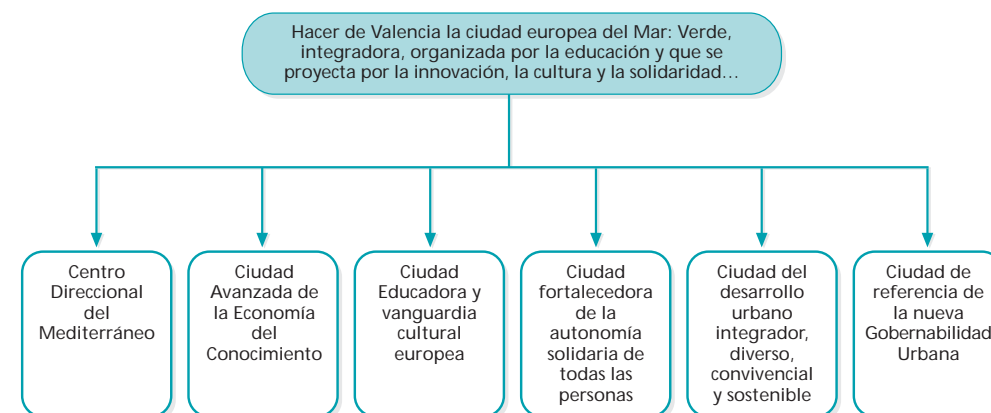
Hacer de Valencia una ciudad integradora y participativa, una ciudad segura, donde el desarrollo esté presidido por objetivos sociales y valores como la solidaridad y la convivencia intergeneracional, que aborde la nueva realidad social, desde una perspectiva integral y desde la anticipación, orientada al objetivo de fortalecer la autonomía de las personas.

Valencia Ciudad del Desarrollo Urbano integrador, diverso, convivencial y sostenible

Orientar el desarrollo urbano de Valencia hacia un urbanismo del conocimiento, donde la densificación, la complejidad y diversidad de usos constituyen valores y criterios fundamentales para que el urbanismo contribuya al progreso humano: la ciudad concebida como espacio público de encuentro y convivencia, con una movilidad metropolitana de calidad y sostenible, accesible a toda la ciudadanía, basada en la intermodalidad y priorice el ferrocarril, mejorando continuamente la calidad del medio ambiente, posibilitando una ciudad integrada e integradora.

Valencia Ciudad de referencia de la Nueva Gobernabilidad Urbana

Hacer de Valencia una ciudad a la vanguardia de la nueva gobernabilidad, teniendo en cuenta los nuevos factores de desarrollo económico (fundamentalmente intangibles), asumiendo la gestión estratégica⁸¹ como principal instrumento de progreso urbano y humano y de gobernanza a través de la creación y puesta en marcha del Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia.



⁸¹ La gestión estratégica se define como el uso eficiente de la globalidad de recursos que dispone una ciudad para alcanzar el progreso humano. Integra los siguientes componentes: una estrategia compartida, la gestión de redes de actores, la participación e implicación ciudadana, un liderazgo habilitador del Ayuntamiento, la generación de cultura ciudadana y capital social e internacionalización de la ciudad.

EL ACUERDO CIUDADANO PARA UNA BARCELONA INCLUSIVA: PARTICIPAR PARA ACTUAR

D. Xavier Godàs i Pérez
Asesor de la Concejalía de Bienestar Social del
Ayuntamiento de Barcelona



He aprendido del pasado duro y radical de mi familia; si se produce el cambio, se da sobre el terreno, entre personas que hablan por necesidad interior más que a través de levantamientos de masas. No sé cuáles son los programas políticos que surgen de esas necesidades internas, pero sí sé que un régimen que no proporciona a los seres humanos ninguna razón profunda para cuidarse entre sí no puede preservar por mucho tiempo su legitimidad.⁸²

1. La inclusión social como prioridad política

Hoy en día forma parte del acervo común el hecho de que las desigualdades sociales ya no se midan únicamente por criterios económicos, aunque éstos sigan siendo analíticamente cruciales. Ciertamente es que los y las pobres, el colectivo humano que se sitúa en las franjas más precarias de la existencia material en un contexto dado⁸³, continúan siendo sujetos preferentes de las políticas sociales. Pero ya no son los únicos en reclamar atención. La experiencia nos muestra que desde hace más de tres décadas vienen apareciendo dinámicas de exclusión que implican fracturas en los vínculos de integración social y comunitaria, no directamente vinculables a la variable insuficiencia de renta. Nos referimos a toda una miríada de mecanismos emergentes de desigualdad que el concepto tradicional de pobreza no llega a captar desde un punto de vista conceptual e interpretativo. Tales desigualdades de nuevo cuño están vinculadas a, por ejemplo, la precariedad laboral, los déficits de aprendizaje, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía de base etno-cultural. Es en el marco de esta miríada de realidades que los conceptos de exclusión e inclusión social toman toda su relevancia: nos permiten aprehender nuevas situaciones derivadas de múltiples esferas de desigualdad, así como las acciones institucionales, asociativas y comunitarias que pretenden hacerles frente en pos de la transformación hacia sociedades inclusivas.

Detengámonos brevemente en la definición conceptual. En palabras de Manuel Castells, la exclusión social es el proceso por el que determinados individuos y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto

dado. Las situaciones de exclusión varían en función de la educación, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas públicas, y puede afectar tanto a personas como a territorios.⁸⁴ La definición, pues, expresa un fenómeno dinámico que puede afectar a colectivos diferentes en diferentes momentos de su trayectoria vital, y que contiene una gran diversidad de factores explicativos –género, edad, origen étnico, discapacidad, tipo de hogar, clase social–. Se expresa, además, de forma harto multidimensional: fracaso escolar, precariedad laboral, debilidad de vínculos afectivos, infravivenda y sobreincidencia de enfermedades, por poner unos ejemplos, constituyen situaciones que tienden a seguir pautas acumulativas.

La lucha contra la exclusión social es una prioridad para el Ayuntamiento de Barcelona. Por ello desde la Concejalía de Bienestar Social, dirigida por el concejal Ricard Gomà, hemos articulado el Plan Municipal para la Inclusión Social, plan que sella el compromiso municipal en favor de una ciudad inclusiva, eso es, una ciudad donde las personas puedan llevar a término sus proyectos vitales en condiciones de máxima libertad e igualdad, y en la que se combatan los factores estructurales y culturales que propician situaciones de exclusión. Ello conlleva actuar desde una perspectiva republicana, según la finalidad de debilitar las relaciones de dominación y generar marcos de relaciones sociales en los que se den las condiciones y los valores de autonomía, solidaridad, fraternidad y reconocimiento de las diferencias.

Sin ánimo de exhaustividad y a nivel meramente indicativo, veamos qué tipo de medidas básicas contempla el Plan:

- Concreta un incremento y mejora sustancial de servicios para personas en riesgo de exclusión, en situación de pobreza o precariedad y sin techo, de acuerdo con el objetivo de desarrollar procesos personalizados de inclusión. Así, a finales de mandato (2007) estarán operativos 3 equipamientos integrales públicos para personas sin techo, que contarán con acogida diurna abierta, acogida residencial de baja exigencia, y servicios de higiene y alimentación. También se están desarrollando programas de atención transversales a fin de conectar a las personas y los colectivos excluidos con los recursos básicos de inserción social e impulso de la autonomía personal, lo que implica abordar el problema de la vivienda y el de la ocupación. Para lo primero se pondrán en marcha 50 viviendas de inclusión que sirvan como puente para seguir itinerarios de inserción en beneficio de familias y personas en riesgo social; para aquellas personas y familias con rentas ajustadas, estamos trabajando para llegar a los 2.000 nuevos contratos de alquiler asequible, en el marco del Servicio de Apoyo al Acceso a la Vivienda. Para lo segundo, la ocupación, se establece el reto de llegar a 5.000 nuevos contratos laborales para personas en riesgo de exclusión, potenciando en particular el Servicio de Inserción Sociolaboral destinado a personas atendidas en la red municipal de atención social primaria, el Servicio de Orientación, Formación y Apoyo a

⁸² Sennett, Richard (2000), *La corrosión del carácter*, Barcelona, Anagrama (ed. orig. 1998).

⁸³ La Unión Europea define la pobreza a partir de un nivel de ingreso por debajo del 50% de la renta por capita de un país, con dos variantes: la pobreza moderada (30-50%) y la severa (menos del 30%).

⁸⁴ Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial (ed. orig. 1997), pp. 97-99. Para una visión más exhaustiva del concepto véase: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2003), *Un paso más hacia la Inclusión Social*, Madrid, Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social, 13-35.

la Inserción Laboral (EAL), destinado a personas con disminución, y los programas de inserción a inmigrantes y minorías étnicas. Todo lo cual contará con el apoyo municipal a empresas de inserción y entidades de iniciativa social, y la revisión de la aplicación de las cláusulas sociales en la contratación municipal.

- Se desarrollarán más y mejores equipamientos y servicios para colectivos vulnerables. Concretando en el caso de las personas mayores frágiles, se están estableciendo los mecanismos presupuestarios y técnicos para la ampliación de los servicios de atención domiciliaria, hasta llegar a un 4% de cobertura para los y las mayores de 65 años (en números absolutos, unas 13.000 personas); se cuenta con la extensión del servicio de teleasistencia (de las 5.000 actuales a las 25.000 en 2007) para personas mayores de edad avanzada, mayores de 65 años con acreditación de dependencia, o incluso menores con dependencias. Van a seguir construyéndose viviendas tuteladas y con servicios (que contemplan: atención individual, actuaciones de prevención, servicio de teleasistencia, atención domiciliaria, mantenimiento y limpieza, apoyo a la integración comunitaria) en seis años para gente mayor con autonomía suficiente, hasta llegar a un total de 1.000 viviendas de este tipo. Finalmente, se contempla que en 2010 Barcelona disponga de 2.500 plazas de residencia y 800 de centros de día.
- En cuanto a las personas con discapacidad, se establece un servicio universal «puerta a puerta» para personas con movilidad reducida, con una dotación de 20 autobuses, 120 taxis adaptados y la extensión progresiva del servicio al conjunto de municipios del área metropolitana de Barcelona. Existe el mandato de definir una Plan de accesibilidad comunicativa (para personas con discapacidades visuales o auditivas u otras dificultades de comunicación) del conjunto de sistemas de información y comunicación del Ayuntamiento. Se garantiza el acceso al servicio de atención domiciliaria de un mayor número de las personas con discapacidad, hasta garantizar una tasa mínima del 6% de las que viven tal situación, menores de 65 años, sobre el total de la población atendida; finalmente, está prevista la creación de 100 plazas de centros de día y 540 de residencias públicas.
- En lo referente a la coordinación con otras instituciones, se desarrollarán protocolos y métodos de trabajo en red entre los equipos sociales, sanitarios y educativos del territorio, a fin de promover condiciones de inclusión en dos dimensiones básicas del desarrollo humano: la salud y la formación. En el ámbito de la participación, durante el 2005 se ha puesto en marcha la extensión de los programas de acción comunitaria a los 10 distritos de la ciudad. Por otra parte, se están reforzando y ampliando los consejos sectoriales de participación, en particular el Consejo Municipal de Bienestar Social y su grupo de trabajo específico en materia de Inclusión. Se dará impulso, además, al despliegue del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, del que más adelante daré sobrada cuenta.
- Finalmente, al Plan de Inclusión aborda la nueva inmigración extracomunitaria en Barcelona. Lo hace bajo las premisas del Plan Municipal de Inmigración aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en diciembre de 2002, Plan que se rige por la finalidad de garantizar la cohesión social desde la constatación de la actual diversidad etno-cultural barcelonesa. En esta dirección, se está trabajando para impulsar y articular con la aten-

ción social primaria la red de dispositivos sociales de acogida e interculturalidad. A su vez, se están potenciando el Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados (que proporciona información y asesoramiento sobre recursos sociales, jurídicos y laborales), los servicios lingüísticos y la mediación intercultural (destinada a procurar marcos de entendimiento entre la población autóctona y la inmigrada para prevenir conflictos y favorecer la convivencia). Finalmente, se ha empezado a desarrollar el Programa Municipal del Pueblo Gitano, cuyo eje vertebrador es el propio Consejo del Pueblo Gitano de Barcelona.

Habiendo constatado los rasgos generales del Plan, en lo que sigue dejaré de lado sus contenidos para centrarme en su vertiente participativa, objetivo de esta disertación. Mi intención es exponer las pautas de participación que han sido y serán el sustento dinámico de la política de bienestar social en Barcelona, y desentrañar las oportunidades y dificultades que les son inherentes.

2. La participación como eje de la acción social

Con la elaboración del Plan Municipal para la Inclusión Social de la ciudad de Barcelona y la concreción del Proyecto Barcelona Inclusiva (2005-2010), el Ayuntamiento de Barcelona pone de manifiesto la voluntad de desarrollar y aplicar espacios de gobierno relacional en el marco de la política de bienestar social.⁸⁵

Desde la perspectiva de la participación, el Plan hace referencia implícita a dos premisas clave:

- Desarrollar un papel activo en la creación y consolidación de redes de acción, de acuerdo con la pluralidad de agentes que actúan en el territorio. La articulación de nuevas estructuras para el trabajo horizontal e intersectorial implica pasar de la simple coordinación de actores al trabajo en red, empezando por superar los compartimentos estancos de la administración.
- Establecer un profundo compromiso con la participación. La promoción de las dinámicas comunitarias, el fortalecimiento de las redes sociales y la implicación de nuevos actores en la acción constituyen criterios de relación que conllevan entender la participación como corresponsabilización en las decisiones y las acciones que se deban tomar.

Los dos puntos precedentes indican que actualmente la respuesta a los problemas sociales no se puede abordar únicamente mejorando la determinación de prioridades de intervención de la administración, la asignación de recursos, los instrumentos de gestión, o los sistemas de evaluación. Hay que encarar una reflexión realista sobre los roles, las funciones y las formas de intervención de la administración y, de forma correlativa, la de los otros agen-

⁸⁵ Una buena lectura para entender el concepto de gobernanza o gobierno relacional está en Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

tes que intervienen en la acción social (entidades sociales, organizaciones de voluntariado, empresas, por citar algunos). El potencial de una acción social transformadora en el territorio depende del funcionamiento de este conjunto interdependiente de actores.

En suma: se está planteando la necesidad de trabajar en red. Entendemos por red la articulación de actores dotados de autonomía en el desarrollo de un proyecto concreto. Ello implica construir un tipo de liderazgo relacional y concretar acciones conjuntas a partir de la autonomía y especificidad de cada uno de los actores, desde una visión y unos objetivos estratégicos compartidos y claramente definidos. Eso significa que los gobiernos locales deben asumir, más allá de la gestión de las propias competencias, un rol promotor en la articulación de los diferentes actores que intervienen en la acción social. Cambiamos así la concepción misma de gobierno. Éste debe centrarse en la habilidad para crear un entorno viable de participación de la pluralidad de instituciones y entidades con capacidad de acción y decisión en el territorio. El objetivo: construir consenso sobre temas claves y conseguir compromisos concretos de acción.

2.1. Una trayectoria histórica de dinámica relacional

Hay que concebir la ciudad entendida como un todo interdependiente. Tal mirada fuerza que un Plan destinado a mejorar la capacidad integradora de la ciudad deba ser integral y transversal, superando los compartimentos de la administración y la férrea exhaustividad de las competencias político-administrativas.⁸⁶ La primera articulación del Plan empezó bien: se aprobó en el Pleno Municipal de marzo de 2005, fruto de un proceso de elaboración transversal y participativo. En él están implicadas 9 áreas de gobierno –Bienestar Social, Cultura, Educación, Mujer, Salud, Derechos Civiles, Ocupación, Vivienda, Urbanismo–, los 10 distritos, y un buen número de entidades representadas en el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona para la Acción Social y la Mesa de Entidades del Tercer Sector, entre otras. Las nueve áreas de gobierno se vinculan mediante una comisión política que impulsará los avances en materia de inclusión, al tiempo que una mesa territorial coordinará los diferentes distritos y una mesa técnica intersectorial conectará los diferentes ámbitos administrativos presentes en el Plan.

Pero centrémonos en la relación con las asociaciones. El Ayuntamiento de Barcelona tiene una significativa experiencia en la articulación de redes de este tipo, que versan sobre aspectos de participación institucional y consulta en los procesos de elaboración de políticas públicas. En el marco de la política de bienestar social, dos buenos ejemplos son el **Consejo Municipal de Bienestar Social** y la **Asociación Barcelona para la Acción Social**.

El Consejo Municipal de Bienestar Social es el órgano consultivo y de participación con el que se dotó el ámbito de Bienestar Social –las normas reguladoras las aprobó el Consejo

⁸⁶ Este tipo de problemas los describe y discute Brugué, Quim (2003), «Modernitzar l'administració pública des de l'esquerra», en *Nous Horitzons*, nº 10.

Plenario del Ayuntamiento el 7 de diciembre de 1988– para incorporar a varios sectores de la ciudad en la definición de la política municipal de bienestar social.

La composición del Consejo asegura la pluralidad de la participación tanto por el número como por la diversidad de sus miembros: entidades sociales, asociaciones empresariales y centrales sindicales, las universidades, los colegios profesionales, la obra social de las cajas de ahorro, la judicatura y la fiscalía, y personas de prestigio que participan como expertos, entre otros.

El Consejo trabaja en plenario, comisión permanente y grupos de trabajo. Los grupos, a partir del análisis, la reflexión y el debate, elaboran unas conclusiones y propuestas de actuación que el Consejo Plenario aprueba y traslada a los responsables de las distintas instancias con competencia en las medidas propuestas.

Por su parte, la Asociación Barcelona para la Acción Social tiene sus orígenes en la dinámica de trabajo desarrollada alrededor del proceso de elaboración del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona.⁸⁷ Tal proceso supuso una muy buena muestra de actividad conjunta público-privada entre instituciones públicas, profesionales, empresariales y diversas entidades sociales.

Partiendo de esa experiencia, la Asociación se constituyó formalmente en mayo de 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades en la definición y ejecución de la estrategia de bienestar social para la ciudad de Barcelona. En la actualidad, la Asociación agrupa en su seno a más de 54 instituciones y organizaciones barcelonesas, y en un futuro próximo ampliará sus componentes. Se estructura mediante un Plenario y una Comisión Directiva, siendo el Concejal de Bienestar Social su presidente.

Los objetivos explicitados en los estatutos de la Asociación tienen el denominador común de lo que se entiende por gobernanza: a) Promover la reflexión y el debate sobre prioridades, criterios de actuación y proyectos estratégicos para la acción social y el sistema de servicios sociales de la ciudad; b) Impulsar compromisos de acción entre las instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en la ciudad; c) Crear marcos operativos de participación para aprovechar todo el potencial de análisis y propuestas de los profesionales de la ciudad; d) Aportar posicionamientos y orientaciones en aquellos ámbitos de decisión que inciden en la acción y los servicios sociales.

2.2. Un paso más: el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva

En el desarrollo de la estrategia de inclusión social para la ciudad de Barcelona, tanto el Consejo Municipal de Bienestar Social como la Asociación Barcelona para la Acción Social tienen y tendrán un papel muy significativo. No obstante, el Plan incorpora una pieza más de gobernanza para generar más y mejores políticas inclusivas: **el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva**.

⁸⁷ Cfr. *Associació Barcelona per l'Acció Social* (2003), *Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria*, Barcelona, Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona.

El Acuerdo permitirá trascender la dimensión estrictamente municipal del Plan a fin de darle carácter de ciudad. Esa es su función primordial. Se firmará en el curso de este año (2005) con una amplia tipología de entidades e instituciones comprometidas con el bienestar en nuestra ciudad. Será un espacio de diálogo, intercambio y compromiso de trabajo compartido entre el Ayuntamiento y el conjunto de entidades, redes comunitarias y agentes económicos que operan en Barcelona en el ámbito de la inclusión. El objetivo propuesto es doble: por una parte generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos comunes; por otra, profundizar en la práctica de la democracia participativa a partir de una coalición ciudadana orientada a la transformación social.

El marco del Acuerdo planteará unos objetivos generales que se concretarán en proyectos y compromisos de trabajo conjunto por parte de las entidades firmantes. Se creará para ello una Comisión Permanente de seguimiento e impulso de los acuerdos de acción concretados. Por otra parte, se estructurarán diversos grupos de trabajo en función de los diferentes ejes de inclusión explicitados en el Plan⁸⁸. A fin de mantener la dinámica de conjunto, se realizarán sesiones plenarios con todas las entidades e instituciones vinculadas al Acuerdo.

Centrémonos, no obstante, en los elementos más sustanciales del Acuerdo, elementos que en los próximos meses van a ser objetivo de una amplia discusión.

2.2.1. Hacia un cambio de cultura relacional

El hecho de potenciar las relaciones de cooperación tiene un efecto multiplicador de la fuerza de la ciudadanía organizada. Condición imprescindible para ello es llevar a término una agenda común de proyectos estratégicos que pivote sobre la consecución de objetivos clave, conectando a personas y entidades que comparten valores, conocimientos e iniciativas. Ahora bien, llegar a un estadio de colaboración semejante lleva su tiempo porque previamente hay que romper con estructuras férreas de relación entre la administración y la ciudadanía organizada.

Es un hecho que por lo general el Ayuntamiento (podríamos decir: los ayuntamientos) se han venido relacionando con otras instituciones, entidades y asociaciones de forma harto bilateral. Concretando en el caso del tejido asociativo, las subvenciones y, en el mejor de los casos, los convenios, marcan las reglas de juego de la relación entre la administración municipal y la diversidad del tejido asociativo. Las subvenciones son tema de discrepancia permanente: sirven poco para ayudar a sostener la dinámica asociativa y menos para estabilizar los servicios que las entidades puedan ofrecer. Los convenios regulan más y mejor las relaciones, las orientan hacia la consecución de objetivos compartidos, las dotan de permanencia en el

⁸⁸ A saber: 1. Favorecer un proceso político general que impulse un sistema público y universal de servicios sociales y atención a la dependencia; 2. Impulsar la atención social primaria como dispositivo básico de inclusión en el territorio; 3. Concebir la atención social especializada como dispositivo de inclusión de colectivos vulnerables; 4. Desarrollar programas de inclusión transversales para un desarrollo humano sin exclusiones; 5. Fortalecer la participación y la acción comunitaria como la dimensión relacional de una Barcelona con cohesión y bienestar; 6. Favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y la cooperación.

tiempo; en suma, el convenio proporciona mayor estabilidad y compromiso. No obstante, los convenios adolecen de lagunas en la concreción de los objetivos a conquistar y en no pocos casos están económicamente infradotados.

Con el Acuerdo se propone variar las reglas de juego de la relación con las entidades. De entrada, se revisará la política de subvenciones para que dé cobertura sólo a aquellos casos que requieran de apoyo puntual y parcial a un proyecto. Se desplazará de las subvenciones hacia los convenios a aquellos casos que requieren de una relación más sistemática con la administración. Es de esperar que tales medidas afiancen las relaciones de confianza entre las entidades y la administración.

Otra acción en esta dirección será superar la norma no escrita de la bilateralidad en las relaciones. Concretamente, se ensayarán marcos de relación conveniados entre grupos de entidades y la administración. Con semejante práctica se piensa facilitar el aumento del potencial de impacto social al unir en la acción a diversos operadores. En suma, la pretensión es hacer virar la dinámica de la administración para que cumpla con un papel de gestión y animación de redes.

Fijémonos en el punto que con este nuevo papel el Ayuntamiento se asegura ser pieza angular de la acción social en la ciudad. No podría ser de otra manera: contiene la representación política más próxima a la ciudadanía y administra lo público; dicho de otro modo, el Ayuntamiento no es un actor más entre otros: su centralidad en la acción social es correlativa de su responsabilidad pública. Por si hubiera alguna duda, no estamos hablando de simples externalizaciones, ni de instrumentalizar redes de actores sociales según la intención de relajar las propias responsabilidades. Al contrario, por voluntad política y por las condiciones sociales actuales, hay que concebir la participación dentro del proceso decisional mismo. Ello supone asumir el hecho evidente de que la complejidad social es y será una constante para la actuación político-administrativa. Felizmente, la política no radica únicamente en los partidos con representación institucional: otras organizaciones, asociaciones o movimientos son en este sentido actores activos y lo van a seguir siendo; por su parte, la administración ya no es omnisciente ni omnipotente, si es que alguna vez lo ha sido, por lo que no queda otro remedio que responder a los retos mediante sólidas alianzas ciudadanas orientadas a la superación de realidades problemáticas. Será gracias a tales alianzas que dispondremos de la oportunidad de conocer mejor los problemas que nos aquejan, de perfilar con más precisión las respuestas que se deban derivar, de ganar con ello en eficacia y eficiencia, de multiplicar, en suma, la capacidad de impacto social de las políticas sociales.

Ahora bien, el papel lo resiste todo y cosa muy diferente es concretar. El Acuerdo es todavía un proyecto a desarrollar. A parte de lo dicho hasta aquí, tres son las ideas que estamos discutiendo y que en breve deberán operativizarse. Ahí van.

2.2.2. Los ejes substantivos del Acuerdo

Primera: el **problema de los incentivos**. Sería una ingenuidad superlativa si pensásemos que las entidades van a entrar en una relación con el Ayuntamiento –y creérsela– sin

más, por el simple hecho de firmar una declaración de intenciones. Muy legítimamente los operadores sociales a los que nos venimos refiriendo esperan mejorar sus posibilidades de existir e intervenir si la administración llama a su puerta. Por lo general, eso pasa fundamentalmente por mejorar su situación económica o por establecer una relación preferente con la administración. Pero la virtud de la relación no puede enraizar en la capacidad presupuestaria del Ayuntamiento, o al menos no únicamente. Hay que saber explicar que el principal recurso que tenemos entre manos radica en la relación misma. En lo que sigue lo desentraño un poco más.

El punto es **compartir desde el principio**. Antes que nada es necesario compartir con las entidades una visión de ciudad en términos de inclusión, llegar a un denominador común en la diagnosis social y en lo conceptual. Resulta por eso fundamental articular espacios de deliberación sobre las situaciones problemáticas de partida, y sobre las ideas y los mecanismos de resolución de las mismas, partiendo de la posición de cada cual y desde el conjunto articulado de actores. En otras palabras, si la misión del Acuerdo es multiplicar la fuerza de la ciudadanía organizada, entonces hay que generar los espacios de relación que nos permitan: 1. Pensar conjuntamente la acción; 2. Orientar esfuerzos hacia objetivos compartidos; 3. Conectar personas, organizaciones e iniciativas considerando su diversidad y complementariedad; 4. Promover nuevas contribuciones e innovaciones para paliar los déficits de inclusión social. De acuerdo con ello la administración dinamiza e incentiva, genera las condiciones a favor de la concertación de acciones, pero de ningún modo controla exhaustivamente su entorno. El Acuerdo propone la celebración anual de unas jornadas sobre inclusión que pongan en solfa el estado de la cuestión y los disensos y consensos en materia de inclusión. Su función: renovar la confianza mutua para la acción conjunta y acordar pautas de trabajo anuales.

Segunda: **la información como recurso**. Algo que por lo general se subestima es que disponer de una buena selección de información relevante, y hacerla circular horizontalmente, es tan fundamental como disponer de un buen presupuesto para transferir a los operadores sociales. Hablamos de la información para la acción y de la que se transmuta en conocimiento para mejor actuar. Tener en claro las fuentes de recursos y favorecer mecanismos para su obtención, conocer las complementariedades que otras acciones suponen para la propia acción, captar el conocimiento relevante para cambiar prácticas, establecer intercambios de buenas prácticas para mejorar las propias... Un largo etcétera de ejemplos dan cuenta de la importancia de la gestión de la información en el asunto que nos ocupa. Uno de los elementos a discutir en el marco del Acuerdo es construir el aparato técnico necesario que haga de la gestión de la información un servicio concreto para nuestros socios. En esta misma dirección, también se prevé la organización de un observatorio local de inclusión social a fin de ahondar en materia de conocimiento.

Tercera: **escudriñar fuentes alternativas de financiación**. Antes apuntábamos que el impulso económico y el apoyo financiero a los proyectos sociales no pueden venir exclusivamente del Ayuntamiento. En eso hay que facilitar la convergencia de otros actores, particularmente de las empresas. Hoy día asistimos al debate sobre la responsabilidad social de

la empresa. Hasta ahora parece más o menos claro que las empresas deben ser socialmente responsables para sus adentros. Pero todavía intervienen muy poco hacia fuera. No es para lo que existen, dirían muchos. Ahora bien, paulatinamente va cundiendo la implicación de determinadas empresas en proyectos sociales. Pero lo cierto es que si las empresas que sean deciden colaborar en tales proyectos, las más de las veces no saben por dónde empezar. Por tanto, una de las funciones del Acuerdo será facilitar una pista de aterrizaje al mundo empresarial para que pueda colaborar consistentemente en proyectos sociales. Responsabilidad municipal será asegurar la viabilidad de los proyectos y, como en cualquier caso, presentar los resultados de la acción. El ayuntamiento de Barcelona ya dispone de la arquitectura básica para conjugar las acciones sociales con el mundo empresarial: el proyecto B3 (Barcelona, Beneficios, Bienestar). Su finalidad es simple: proporcionar buenos contactos entre los operadores de inclusión social y las empresas a fin de establecer colaboraciones más o menos regulares. En el marco del Acuerdo, nuestra intención es profundizar mucho más este ámbito de colaboración.

3. Conclusión

Quisiera que de todo lo dicho quedaran bien claras dos ideas. La primera, que con el Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva la pretensión es ir mucho más allá que firmar un documento de declaración de intenciones. Eso cunde sólo para un carrete de fotos. La segunda, que una estrategia de relación sostenida con el tejido asociativo que se concrete en la reflexión, la decisión por consenso y la acción compartida lleva tiempo y conlleva romper con algunas dificultades muy serias. Particularmente hay que señalar la todavía insuficiente flexibilidad de la administración respecto de un ambiente social tornadizo, cambiante y esencialmente complejo; el tacticismo electoralista de la política convencional, que instrumenta demasiadas acciones en función de los humores electorales; y, finalmente, la rémora de particularismo que también cunde en no pocos actores de la sociedad civil, que se manifiesta en compartir poco con otros y en concebir la administración desde una perspectiva unívocamente instrumental.



CONFLICTO Y COLABORACIÓN ENTRE GOBIERNOS
REGIONALES Y LOCALES



Capítulo III

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES: COMPETENCIA, CONFLICTO Y COOPERACIÓN

D^a. Alicia Ziccardi
IISUNAM. Instituto Mora



1. Introducción

La primera pregunta que podemos hacer es ¿cuáles y cómo son los «ambientes» en los que operan las instituciones del gobierno local de las ciudades del siglo XXI? Intentar una respuesta obliga a considerar por lo menos dos tipos de procesos:

- i) los procesos de globalización que hacen que las ciudades compitan por atraer inversiones y capital, los cuales imponen límites de tipo estructural a las relaciones que entablan sus gobiernos locales con la sociedad.
- ii) los intentos de avanzar en las formas de gobierno democráticas de las ciudades lo cual exige, entre otras cosas, impulsar formas de cooperación entre los municipios y entre las distintas instancias de un mismo gobierno local, así como incorporar a la ciudadanía en las decisiones públicas.

Sin duda ambos procesos generan las bases de una nueva gobernanza urbana en la que conviven la competencia económica, el conflicto social y la cooperación entre instancias y ámbitos del gobierno local.

2. De la globalización económica a la noción de «ciudades competitivas»

Desde hace más de una década una pregunta clave es si existen las ciudades globales (Sassen, Saskia 1991) o si lo que existen son redes globales de ciudades (Borja y Castells, 1998). Pero en lo fundamental estas perspectivas coinciden en que en la era de la información y del conocimiento las ciudades son medios productores de innovación y riqueza y les cabe cumplir un papel estratégico como espacios articuladores de la economía nacional a la globalización. Es decir, las marcadas transformaciones que se advierten en las ciudades no sólo se advierten en su fisonomía sino en la naturaleza misma de las relaciones sociedad y territorio.

Richard Rogers (2000) desde su visión de urbanista señala que allí donde solía haber dos grandes socios económicos –los negocios y los gobiernos nacionales– existe ahora un tercero: las ciudades globales. Más precisamente las megalópolis que son aglomeraciones que ofertan mano de obra con conocimientos y capacidades para operar tecnologías modernas y un conjunto de infraestructuras de localización y de comunicación que requiere la nueva red de ciudades globales.

En otro nivel de análisis, diferentes grupos de economistas han intentado hallar explicaciones sobre los nuevos vínculos que se han generado entre la economía y el territorio de la ciudad del siglo XXI introduciendo para ello la noción de «competitividad urbana», que alude al proce-

so de generación y difusión de competencias que ofrecen las ciudades el cual incide en las capacidades de las empresas y las naciones para actuar exitosamente en un mundo globalizado.

Sin embargo, antes de introducir la idea de ciudades competitivas conviene aclarar que *autores como Krugman (1996) consideran que las ciudades como tales no compiten unas con otras, que las mismas son meramente el territorio (locus) de las empresas y firmas que son las que compiten; por lo tanto, desde esta perspectiva las ciudades son una condición necesaria pero no suficiente para competir exitosamente.*

Begg (2002) en cambio señala que en contraste con otras épocas, en las que las materias primas como los minerales o la tierra eran las principales fuentes de riqueza, hoy son las actividades urbanas la principal fuente de prosperidad económica⁸⁹. Por su parte Porter (1995, 1996), Lever y Turok (1999), Moorik-Koenig y Yoguel (1998) y Sobrino (2002) tienden a coincidir en que la competitividad es un proceso de generación y difusión de competencias el cual depende no sólo de factores del nivel micro sino también de las capacidades que ofrece el territorio para facilitar las actividades económicas. Borja y Castells (1998) también coinciden en señalar que las empresas no compiten aisladamente sino que lo hacen juntamente con el entorno productivo e institucional de una ciudad o región urbana, mientras que Yoguel (2003) afirma que cuando el sistema local funciona bien el desarrollo de la capacidad innovadora de las firmas y por lo tanto su competitividad no depende del tamaño de las empresas puesto que «el sistema local actúa como un cuasi-mercado que tiene un efecto palanca, aumentando las competencias técnicas y organizacionales de las firmas»⁹⁰.

En síntesis estos autores aceptan que es necesario crear en el espacio urbano un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo. En este sentido, los gobiernos locales de las ciudades son los actores institucionales que pueden promover o generar estas condiciones y garantizar que el sistema educativo de nivel superior forme los recursos humanos especializados que demandan las nuevas actividades.

3. Los gobiernos locales: entre la cooperación y los conflictos urbanos

Si se acepta que una cuestión fundamental para la consolidación de una red de ciudades y regiones es considerar que el papel que deben asumir los gobiernos locales como promotores del desarrollo económico y humano es importante identificar el amplio conjunto de actividades que los mismos deben emprender. En este sentido, parece importante mencionar que se puede actuar de manera coordinada para:

- *Crear un entorno institucional propicio.*
- *Elaborar regulaciones de calidad para normar los procesos de apropiación del suelo urbano.*

⁸⁹ En México se estima que más del 85% del PIB proviene de las ciudades.

⁹⁰ Entre otros, véase también Helmsing (2002), Ferraro y Quintar (1996), Vázquez Barquero, Raco (2000).

- *Impulsar la planeación estratégica del desarrollo local*⁹¹.
- *Incorporar las TICs a las tareas de gobierno (páginas de la ciudad en internet).*
- *Fortalecer redes institucionales, tales como las asociaciones de municipios basadas en formas de cooperación entre gobiernos locales.*
- *Fomentar el vínculo entre las empresas que actúan en el medio local con las universidades y centros del enseñanza, a fin de que las tareas de investigación contribuyan a crear y difundir innovaciones y conocimientos.*

Sin embargo, debe reconocerse que en los hechos los gobiernos de las grandes ciudades latinoamericanas, y las mexicanas no son la excepción, desarrollan estas tareas de manera incipiente y muchas de ellas aún ni siquiera las han asumido. En contrapartida, puede advertirse que en nuestras ciudades, la globalización y quizá más concretamente la aplicación de políticas neoliberales, han generado un fuerte proceso de desindustrialización y una rápida expansión de actividades del terciario moderno –comercio, turismo servicios financieros– a partir de las cuales se intenta articular la economía nacional a la internacional, a la vez que generan empleos para el relativamente pequeño contingente de los trabajadores que poseen mayor nivel educativo y capacitación. Pero la pérdida de puestos de trabajo en la industria y los servicios asociados a la misma ha implicado que para la mayoría de los trabajadores, que poseen un relativamente más bajo nivel educacional formal y capacitación, las opciones ocupacionales se encuentren en el mercado de trabajo informal, de baja productividad, con bajos salarios y que no garantizan el acceso a la seguridad social.

Por ello si bien es cierto que los gobiernos locales de nuestras ciudades deben asumir las tareas de transformar el espacio urbano con criterios más amplios de sostenibilidad económica, conservación del patrimonio histórico y cultural y protección del medio ambiente uno de los principales problemas que seguramente todos comparten y que se transforma en una prioridad a ser atendida por las políticas públicas es de la pobreza y la exclusión social que deben aceptar estos trabajadores y sus familias para vivir en la gran ciudad. Sin duda, el gobierno local de las ciudades latinoamericanas tiene muchas dificultades para incidir directamente en el mercado de trabajo urbano, puesto que los gobiernos nacionales continúan siendo los que centralizan el diseño y la aplicación de las políticas económicas. Sin embargo, son numerosos los efectos urbanos y los conflictos que debe enfrentar como consecuencia de la expansión de estas actividades informales y precarias que realizan los trabajadores, tanto en el interior de las viviendas, en locales no habilitados o en las calles de las ciudades son numerosos. Entre estos debe mencionarse los que genera el llamado comercio ambulante, que confronta a las autoridades locales con diferentes sectores de la ciudadanía ya que lo que está en juego es el ejercer el derecho al trabajo o ejercer el derecho a disfrutar del espacio público.

La magnitud del problema es realmente alarmante, CEPAL (2003) estima que en el 2002 el número de pobres de en América Latina es de 221,4 millones, de los cuales 146,7 millones viven en el medio urbano. Asimismo, señala que aunque las mujeres han alcanzado en la

región niveles de escolaridad superiores a los hombres, las que forman parte de la población activa aunque tienen en promedio más años de instrucción, son las principales víctimas del desempleo, la discriminación salarial y la escasez de tiempo. Es decir, la pobreza y la indigencia afecta más a las mujeres que a los hombres.

Así, en nuestros países se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza es decir que el número de pobres urbanos respecto del total es cada vez mayor y lo es también el número de familias de trabajadores que habitan en las megalópolis latinoamericanas en asentamientos periféricos, poseen una vivienda precaria y acceden bienes y servicios colectivos de baja calidad (agua, drenaje, equipamientos de salud, educativos, culturales, recreativos, transporte); sin duda todos éstos claros indicadores de que predominan en el medio urbano situaciones de pobreza relativa. Pero a ello se agregan las fuertes desigualdades sociales y diferentes formas de exclusión social tales como las prácticas discriminatorias por género o etnia, que afectan a diferentes colectivos sociales a lo que se suman los obstáculos para acceder a la justicia, el crédito, los servicios básicos o la vivienda. Todos estos son problemas que deben ser considerados por el conjunto de los municipios que forman una ciudad. Entre otras cosas porque debe considerarse que esta polarización social, que existe en la sociedad urbana latinoamericana, en la actualidad contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad y la delincuencia, a la vez que son fuente de graves conflictos urbanos, que deben enfrentar los gobiernos locales sin tener a veces las competencias plenas y los recursos adecuados para actuar con eficacia.

Ahora bien, en el caso de las ciudades mexicanas los gobiernos cumplen con dificultad con la doble y compleja función de administración urbana y gobierno político. Esta división de funciones en poco promueve el trabajo cooperativo entre autoridades de diferentes ámbitos de gobierno. En relación con la primera de las funciones éstas las desarrolla el equipo formado cada tres años por el presidente municipal, por lo general en función de lealtades políticas y/o personales. Puede existir un equipo técnico que actúe con criterios de racionalidad burocrática pero la alta rotatividad de los cuadros técnicos debilita la formación de equipos y la planeación del trabajo gubernamental de mediano y largo plazo. Las funciones políticas, en cambio, están en manos de los regidores elegidos democráticamente los cuales pertenecen a partidos políticos, y en esta esfera la constitución de alianzas y consensos en el México actual atraviesa un difícil camino.

Esta división crea condiciones propicias para que aún en el interior de un municipio las relaciones entre funcionarios y representantes políticos, aunque pertenezcan la mismo partido, no sean necesariamente de colaboración. Más aún lo es cuando se trata de equipos pertenecientes a distintos municipios y éstos están gobernados por partidos políticos de diferente signo.

En un contexto de transición política como el que se vive en México, caracterizado por un proceso de alternancia en el control de ejecutivo nacional y en los gobiernos estatales y municipales, la centralidad que adquiere la competitividad política suele ser una fuente de disputas: por recursos económicos, financieros, legales, materiales, etc. Esto está en la base de las dificultades que enfrenta la planeación de una zona metropolitana cuando se trata de

⁹¹ Cfr, Pacual i Esteve, José María, 1999 y 2002.

realizar un plan, sea de tipo estratégico o normativo o un determinado programa económico o social. Cuando se trata de la capital de la república o de capitales estatales, no sólo actúan en el mismo territorio los gobiernos municipales sino también los estatales, lo cual torna aún más compleja la cooperación.

En este marco las condiciones para cooperación entre gobiernos locales tiene bases muy débiles. Por ejemplo, en las megalópolis de América Latina como es el caso de Sao Paulo, Ciudad de México o Buenos Aires los procesos de modernización económica vinculados a las actividades que promueve la globalización suelen localizarse en la ciudad central la cual se transforma en una ciudad de servicios, mientras la industria manufacturera que logra sobrevivir a la competencia internacional se desconcentra hacia la periferia, las cuales presentan una creciente sobrepoblación viviendo en condiciones de vida paupérrimas, o hacia ciudades medias del interior del país que tienden a reproducir este mismo patrón de urbanización. Desde la perspectiva del ejercicio de gobierno éste es sumamente complejo porque el número de autoridades electas democráticamente por la ciudadanía es muy abultado y sobre todo por la inexistencia de formas de coordinación y cooperación metropolitana eficaces entre las autoridades locales de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal o provincial y municipal) que actúan sobre estos extensos territorios urbanos⁹².

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada y/o la ciudad central, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares. Por ello otro de los rasgos más distintivos de las ciudades es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales en algunas ciudades son verdaderas ciudades de pobres, en el interior de la gran ciudad y constituyen una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

Todos estos procesos lejos de hacer de la ciudad un mecanismo de integración social, como lo sugirió Gino Germani (1967) hace ya más de tres décadas, hace de las ciudades del siglo XXI ciudades fragmentadas, divididas o segmentadas (Cfr. Fainstein, Susan et. All, 1992), rasgos que si bien las ciudades de América Latina siempre han tenido actualmente se han amplificado (Ziccardi, Alicia, 1995).

Por otra parte, debe mencionarse que las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas, no son fácilmente removibles para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas. Los espacios e instrumentos de participación ciudadana que otorgue mayor eficacia a las políticas públicas son aún muy limitados (Cfr., Ziccardi, A, 2004). Por eso es aquí donde se advierte otro e importante campo de actuación para una red de ciudades y

⁹² En el caso de Buenos Aires y Ciudad de México el tratarse de las ciudades capitales complica aún más esta gestión ya que existe una autoridad que es el jefe del ejecutivo local, un gobernador y un amplio número de presidentes municipales. A ello se agregan los legislativos de la ciudad central y de la provincia o estado y el hecho de que estas ciudades sean sede de los poderes de la federación.

regiones, en la medida en que en las ciudades europeas, y en las españolas en particular se ha avanzado mucho en este terreno.

Finalmente, cabe mencionar que sobre la base de estos procesos y de esta morfología urbana pareciera que están dadas las condiciones para que las relaciones entre los gobiernos de la ciudad central y de los municipios periféricos difícilmente sean de cooperación. Por ello la creación de redes de ciudades que pertenecen a una región puede contribuir a contrarrestar estas tendencias y crear condiciones para que surjan y se consoliden formas de cooperación entre gobiernos locales que permitan mejorar la eficacia de la administración urbana y la consolidación de la democracia como forma de gobierno del ámbito local.

Bibliografía

- ❖ Arce, Carlos, Cabrero, Enrique y Ziccardi, Alicia, 2003, «Ciudades del siglo XXI. ¿Competitividad o cooperación?» CIDE, COFEMER, Miguel Angel Porrúa (en prensa).
- ❖ Alburquerque Francisco, 1995, «Competitividad internacional, estrategia empresarial y el papel de las regiones», Revista EURE, vol. 21, no. 63. Santiago de Chile, junio, pp. 41-56.
- ❖ Barnes Matt et all, 2002, Poverty and Social Exclusion in Europe, Edward Elgar, Cheltenham-UK, Northamp-USA.
- ❖ Begg Iain, 1999, «Cities and Competitiveness», Revista Urban Studies, vol. 36, núm. 5/6, mayo, pp. 795-810.
- ❖ Begg Iain, 2002, «Urban Competitiveness», Policies for dynamic cities, The Policy Press, Great Britain, p. 248.
- ❖ Bodemer, Klaus, Coraggio, José L. Y Ziccardi, Alicia, «Políticas sociales urbanas al inicio del nuevo siglo», Cuaderno de Investigación. Unión Europea- Municipalidad de la Ciudad de Montevideo, 1999, 87 pp.
- ❖ Borja, Jordi y Manuel Castells, 1998, «Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información», United Nations for Human Settlements (UNCHS), ed. Taurus, Madrid, España.
- ❖ Boddy Martin, Linking competitiveness and cohesion in Begg, Iain (2002), ob.cit, pp. 33-53.
- ❖ Brugué, Quim, Gomá, Ricard y Subirats, Joan, 2002, De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas, en «Revista Internacional de Sociología», tercera época, n 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- ❖ Cabrero, Enrique (coord), 2002, Innovaciones en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México CIDE, Fundación Ford, CEDEMUN. México.
- ❖ Castells Manuel, 2000, «La ciudad de la nueva economía», La Factoría, no. 12, junio-septiembre, www.lafactoria.com
- ❖ Castells Manuel, 1999, «La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura», Vol. 1 La Sociedad Red, Alianza Editorial, Madrid, p. 590.

- ❖ Coraggio, José Luis; Pintaudi, S. y otros, 1997, *Globalización y Competitividad Metropolitana: Grandes inversiones y reestructuración territorial*, Geographikós. Buenos Aires.
- ❖ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2003, *Panorama económico de América Latina*, Santiago de Chile.
- ❖ Cunill, Nuria, 1991, Caracas, Venezuela. *La participación ciudadana, centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*.
- ❖ Fainsten, Susan, Ian Gordon y Michel Harloe, «Divided cities, New York and London in the contemporary world», Blackwell, Oxford, Cambridge, 1992.
- ❖ Fernández Víctor, 2001, «Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites», *Revista EURE*, vol.27, no.82, Santiago de Chile, dic. 2001, pp. 43-63.
- ❖ Ferraro, Carlo y Aida Quintar, 1996, «Entornos territoriales activos. Relaciones de cooperación entre instituciones locales». Buenos Aires, CEPAL., mimeo,
- ❖ Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre, «La nueva era de las desigualdades», editorial. Manantial, Buenos Aires, 1997.
- ❖ Font, Joan (Coord.), 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, Introducción (pp. 13-30).
- ❖ Franco, Rolando, «Paradigmas de la política social en América latina», en: Menjívar et all ob. Cit, Costa Rica, 1997. pp. 35-58
- ❖ Fritzsche Federico J. y Vio, 2000, Marcela, «Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires», *Revista EURE*, vol.26, no.79, Santiago de Chile, dic. 2000, pp. 25-45.
- ❖ Germani, Gino, 1967, *La ciudad como mecanismo integrador* en: revista Mexicana de Sociología, vol. 29, n°3, jul-sep, México, pp. 387-406.
- ❖ Gomá, Ricard y Rebollo, Oscar, 2001, «Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos», en Font, J, ob. cit.
- ❖ Gordon Ian, 1999, «Internationalisation and Urban Competition», *Revista Urban Studies*, vol. 36, núm. 5/6, pp. 1001-1016.
- ❖ Helmsing A. H. J. (Bert), 2002, «Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado», *Revista EURE*, vol.28, no.84, Santiago de Chile, pp. 33-61.
- ❖ Krugman Paul, 1996, «Making sense of the competitiveness debate», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, no. 3, pp. 483-499.
- ❖ Lever William F. and Turok Ivan, 1999, *Competitive Cities: Introduction to the Review*, *Revista Urban Studies*, vol. 36, núm. 5/6, mayo, pp. 791-794.
- ❖ Marshall T. H. *Ciudadanía y clase social* en Marshall, T.H. y Bottomore, T. «Ciudadanía y clase social», Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 15-82.
- ❖ Mecatí, José L. Michel, Marco A y Ziccardi, Alicia 1987, A: «Casa a los damnificados». IISUNAM, México.

- ❖ Menjívar Larín et all, 1997, «Pobreza, exclusión y política social», FLACSO- Costa Rica, Programa Most, Universidad de Utrecht, San José, Costa Rica.
- ❖ Moori-Koenig, Virginia y Yoguel, Gabriel, 1998 «El desarrollo de capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación». Instituto de Industrias, UNGS, Documento de Trabajo, 9, San Miguel.
- ❖ Ostrom, Elinor y Ahn, T.K., 2003, *Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva* en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXV, n 1, enero-marzo, pp. 155-233.
- ❖ Pascual i Esteve, José María, 1999, «La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas», Diputació de Barcelona, Barcelona.
- ❖ Pascual i Esteve, José María, 2002, «La estrategia de las ciudades. Un instrumentos para gobernar las ciudades en la era info-global», Junta de Andalucía, Andalucía.
- ❖ Porter Michael, 1996, «Competitive Advantage, Agglomeration Economics, and Regional Policy». *International Regional Science Review*, vol. 19, no. 1 & 2, pp. 85-93.
- ❖ Porter Michael, 1995, «The competitive advantage of the inner city», *Harvard Business Review*, vol. 73 no. 3, mayo-junio, pp. 55-71.
- ❖ Quintar Aida, Vio Marcela y Fritzsche Federico, 2001, «Sociedad informacional y nuevas tecnologías urbanas: Entre la competencia y la cooperación», *Revista EURE*, vol. 27, no.82, Santiago de Chile, dic., pp. 101-113.
- ❖ Rogers, Richard, 2000, *Ciudades para un pequeño planeta*, Editorial Gustavo Gilli, Barcelona.
- ❖ Saltalamacchia, Homero y Ziccardi, Alicia, 2005, *Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación* en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII/ número 1, enero-marzo, México, 2005, pp. 31-97.
- ❖ Sassen Saskia, 1998, «Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos», *Revista EURE*, vol.24, no.71, Santiago de Chile, mar, pp. 5-25.
- ❖ Sassen Saskia, 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, New Jersey: Princeton university.
- ❖ Sobrino, Jaime, 2002, *Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México*, *Estudios Demográficos y Urbanos* 17 (2).
- ❖ Subirats, Joan, 2001 et all, 2001, «Experiencias de participación ciudadana en els municipis catalans», *Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 2001, p. 195.
- ❖ Vázquez Barquero Antonio, 2000, «Desarrollo endógeno y globalización», *Revista EURE*, vol.26, no.79, Santiago de Chile, diciembre, pp. 47-65.
- ❖ Yoguel Gabriel, 2003, *Algunas notas sobre desarrollo de sistemas locales y su influencia sobre las Pymes: el caso de Argentina*, LITTEC-UNGS, (mimeo).
- ❖ Yoguel y Boscherini, 2001, *El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

- ❖ Ziccardi, Alicia (coord), 1995, La Tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas. IISUNAM-Miguel Angel Porrúa, México.
- ❖ Ziccardi, Alicia, 1998, Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital, Miguel Angel Porrúa, IISUNAM, p. 237.
- ❖ Ziccardi, Alicia, 2002 a. «La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos» en Iberoamericana año III, nueva época, septiembre 2003, nº 11, Instituto Ibero-Americano, Berlín. pp. 161-177.
- ❖ Ziccardi, Alicia (coord), 2003, La Planeación urbana participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F. IIS-UNAM, PUEC y Posgrado de Urbanismo, México.
- ❖ Ziccardi, Alicia (coordinadora), 2004, «Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local», IISUNAM, COMECOSO, INDESOL, México.

ASTURIAS. ABRIENDO FUTUROS, ESTRATEGIAS REGIONALES PARA EL EMPLEO

D. José Luis Álvarez Alonso
Director General de Promoción de Empleo de la Consejería de
Industria y Empleo del Gobierno del Principado de Asturias

Asturias está desde hace décadas en proceso de reconversión. Las políticas de empleo han sido en consecuencia de soporte social a los desempleados. Sin embargo, en los próximos años Asturias debe hacer frente a los retos de la globalización, de la Sociedad de la Información y de la ampliación al Este de la Unión Europea. Ello implica necesariamente una política de empleo más proactiva, que genere las cualificaciones que se demandarán por un sistema productivo en proceso de modernización. De ahí la necesidad de definir una Estrategia Regional de Empleo que proporcione al sistema de empleo la visión anticipatoria, una actitud proactiva y una capacidad de gestión estratégica de los recursos humanos de la región. Por eso se propone llevar a cabo una planificación estratégica con los actores económicos y sociales. El objetivo será pasar de una política de empleo adaptada a una situación de reconversión a otra de apoyo a la competitividad de las empresas, asegurando la respuesta continua a la evolución constante de la realidad económica y social. Asimismo, se renovarán funciones del Servicio Público de Empleo, para adaptar las políticas activas de empleo y la intermediación laboral a esta nueva situación.

1. Justificación del proyecto

La Región de Asturias tiene una experiencia importante en el proceso de ajuste y modernización de su tejido económico y dispone de las herramientas para la promoción económica y el empleo capaces de fomentar la diversificación de sus actividades productivas.

Recientemente se ha firmado el Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo. Este acuerdo es particularmente oportuno en este momento por tres razones:

- 1.1. Tras largos años de tensión y confrontación social, la administración y los agentes sociales han comenzado a trabajar conjuntamente consiguiendo, por un lado, importantes resultados y, por otro, aumentando la confianza mutua. El logro de acuerdos en el ámbito regional ha sido posible por la experiencia positiva obtenida en proyectos municipales, entre ellos en las ciudades de Gijón y Avilés; comarcales, como la ejecución del Pacto Territorial para el Empleo en las Comarcas Mineras de Asturias (proyecto cofinanciado por el FSE); y regionales como el Pacto Institucional por el Empleo de Asturias (2000-2003).
- 1.2. La región ha reforzado su papel en el desarrollo de las políticas activas de empleo con las transferencias de competencias en esta materia por parte del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo en los años 2001 y 2002. Responsabilidades que aumentarán con las transferencias en formación continua para trabajadores ocupados durante el año 2004. Estas circunstancias permitirán dotar a la Comuni-

dad Autónoma de capacidades operativas e innovadoras de tal manera que pueda intermediar en el mercado de trabajo de una manera proactiva, emitiendo señales al sistema de formación y educación regional para que generen las cualificaciones que el sistema productivo necesita, y ello sobre la base de un permanente análisis del mercado de trabajo propiciado por los estrechos contactos con las empresas que se derivarían de la metodología aquí propuesta.

- 1.3. Parece claro que la economía asturiana a partir de ahora se enfrenta a un nuevo escenario, que si ofrece algunas posibilidades interesantes, implica también un gran número de incertidumbres y retos, que no están ganados de antemano. Para superar los elementos negativos de la situación sería de gran ayuda una estrategia que ligue el desarrollo económico, la competitividad de las empresas y las políticas de empleo, formación y educación en un todo coherente. Esta estrategia permitirá que la política de empleo sea un instrumento activo en la adaptación de la economía asturiana al período de la post-reconversión. Es decir que el período de disminución de los Fondos Estructurales que se anuncia como inevitable a partir del 2007, debería coincidir con el redespigüe de la economía asturiana para seguir haciendo frente a las consecuencias de la globalización, la Nueva Tecnología de la Información, y, en particular, a la nueva e importante competencia que los Nuevos Países Adhesión van a representar para todas las producciones tradicionales.

En el nuevo entorno económico, los servicios públicos de empleo (S.P.E.) deben disponer de la habilidad para orientarse al futuro, de orientar sus recursos en una dirección estratégica y de reprogramarse e innovar de manera permanente. Es necesario dotarse de sistemas de gestión que afronten el futuro de manera proactiva, que trabajen en entornos de alta incertidumbre, que puedan reorientarse continuamente y que se basen en la colaboración de los interlocutores y actores sociales.

Por tanto, cuando es claro que los cambios en el entorno serán constantes e imprevisibles, **la gestión estratégica** permite anticiparse y adaptarse constantemente a esos cambios. Con una ventaja añadida para las políticas de empleo, pues la gestión estratégica precisa implicar a los actores económicos y sociales, ya que son ellos los que disponen de la capacidad de transformación.

La gestión estratégica es innovadora en sí misma y precisa crear un clima de confianza y apoyo mutuo entre los actores para formular las preguntas sobre el futuro y responsabilizarse conjuntamente de las medidas a poner en marcha. La creación de esta habilidad o cultura de posicionarse conjuntamente respecto al futuro exige que en el sistema regional de empleo se organicen «espacios» para que fluyan las nuevas ideas, emerja la innovación y se facilite la actualización permanente de medidas y procedimientos, tanto generales como sectoriales.

Esta serie de cambios conllevará la necesidad de un replanteamiento de las funciones y procesos del Servicio Público de Empleo. Partiendo de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico, y del modelo de gestión de la red de actores, será necesario revisar la adecuación de las funciones y medidas desarrolladas actualmente y diseñar nuevas medidas y procesos

administrativos que aseguren el logro de los objetivos estratégicos junto a la flexibilidad y eficiencia del Servicio Público de Empleo.

2. Los objetivos principales del proyecto

Objetivo General:

Desarrollo de una Estrategia Regional de Empleo anticipadora de los cambios evolutivos del empleo, integradora de los actores sociales y económicos regionales, coherente con las orientaciones nacionales y comunitarias, promotora de la colaboración interinstitucional y renovadora del Servicio Público de Empleo.

Objetivos Específicos:

1. **Definición de una Estrategia Regional de Empleo** que permita abordar los escenarios futuros del sistema de empleo de forma proactiva, y al mismo tiempo disponga de capacidad para reprogramarse e innovar en sus mecanismos de actuación.
2. **Definición y Establecimiento de las vías de comunicación permanentes entre el sistema productivo**, y el Servicio Público de Empleo para producir conocimiento de manera continua y realizar así una gestión previsional de las políticas de empleo.
3. **Reorganizar las funciones y reorientar los procesos del Servicio Público de Empleo** con el fin de aumentar su eficacia y eficiencia.

3. Actividades principales del proyecto

La definición de la **Estrategia Regional de Empleo** se realizará en base al desarrollo de tres actividades fundamentales:

- Elaboración del Plan Estratégico de Empleo.
- Diseño del modelo de gestión de la red de actores sociales y económicos.
- Definición de las nuevas funciones y procesos del Servicio Público de Empleo.

3.1. Elaboración de un Plan Estratégico de Empleo

Objetivo: Definir los retos y proyectos estratégicos, de manera consensuada con los actores sociales, para definir las políticas activas de empleo y la intermediación laboral que propicien la mejora de la competitividad en las empresas y en el territorio regional.

Acciones: la elaboración del Plan Estratégico de Empleo comprenderá el desarrollo de las siguientes acciones:

- a. Organización del Plan Estratégico Participativo
 - Identificación de los objetivos generales del proceso de Planificación de las Políticas de Empleo.

- Diseño organizativo y metodológico.
 - Constitución de los órganos de planificación y de la estructura de apoyo.
- b. Diagnóstico y Pronóstico: Análisis Estratégico del sistema de Empleo
- Análisis del entorno económico y situación interna del sistema de empleo.
 - Elaboración del escenario de futuro.
 - Análisis de los sistemas de empleo europeos, nacional y regional en el marco de la Estrategia Europea por el Empleo.
 - Identificación de las estrategias de los principales actores.
 - Análisis DAFO del sistema de empleo regional.
- c. Elaboración del Objetivo Central y líneas Estratégicas
- Formulación de objetivos y líneas de actuación del Plan Estratégico.
 - Determinación del Programa de Actuación.
 - Identificación y atribución de compromisos por parte de los actores institucionales, sociales y económicos.
 - Mecanismos de Seguimiento, Control y Evaluación continua.

3.2. Diseño del modelo de gestión de la red regional por el empleo

Objetivo: Desarrollar un modelo de relación continua entre los actores que permita la gestión estratégica, el intercambio de información mutua, la cooperación y la transformación de la información en conocimiento.

El diseño de la red regional se desarrollará sobre la base de las siguientes **acciones**:

- Definición del modelo de relaciones.
- Definición del tipo de información a compartir entre los actores: retos, oportunidades, peligros, proyectos... e incorporación de conocimientos desde el exterior: difusión y adaptación de buenas prácticas.
- Definición del sistema de generación de conocimientos innovadores: nuevos enfoques, proyectos exitosos, nuevos temas de discusión...
- Sistema de difusión de los conocimientos: interna a la red y externa a los ciudadanos.
- Constitución de la plataforma informática para articular la relación de los actores.
- Experimentación del funcionamiento de la red basándose en proyectos piloto.
- Evaluación de la experimentación y ajustes necesarios en su funcionamiento.

3.3. Diseño de las nuevas funciones y procesos del Servicio Público de Empleo

El **objetivo** consistirá en definir las funciones y servicios que debe desarrollar el Servicio Público Regional de Empleo, adecuando los programas y procesos administrativos necesarios para responder a los compromisos de la planificación y gestión estratégica.

Acciones: Las acciones que se realizarán serán las siguientes:

- Definición de las nuevas funciones del Servicio Público de Empleo.
- Evaluación de los procesos existentes.
- Definición de los nuevos procesos y criterios generales de los procedimientos de trabajo.
- Propuestas de cambios concretos en los procesos administrativos.

4. Actores implicados

Para este proyecto innovador dada su importancia estratégica para la región, se cuenta con la participación de representantes de los distintos sectores sociales, económicos y administrativos, para la definición, elaboración de la Estrategia y su puesta en marcha. Se conseguirá así generar un **amplio consenso regional** sobre la pertinencia del diagnóstico que se realice y sobre las acciones a emprender.

Por eso se ha buscado para la elaboración del Plan estratégico el compromiso inicial de participación de 22 actores institucionales, económicos y sociales, que se detallan a continuación:

- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS: la Consejería de Trabajo y Promoción del Empleo; la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y el Instituto Asturiano de la Mujer.
- EL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, que es la agencia regional de desarrollo económico.
- La FEDERACIÓN ASTURIANA DE EMPRESARIOS, que aglutina a las organizaciones empresariales sectoriales.
- Los dos SINDICATOS mayoritarios de la región: la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES y COMISIONES OBRERAS.
- EL CLUB DE LA INNOVACIÓN, que reúne a empresas implicadas en el desarrollo de políticas de I+D+i.
- EL CLUB ASTURIANO DE LA CALIDAD, que reúne a las empresas implicadas en la implantación de sistemas de calidad y excelencia.
- FUNDACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL, que propicia el surgimiento y desarrollo de organizaciones del tercer sector.
- Las tres CAMARAS DE COMERCIO de la Región: AVILÉS, OVIEDO y GIJÓN.
- FEDERACIÓN ASTURIANA DE CONCEJOS, como asociación del conjunto de Ayuntamientos de la región.

- Los AYUNTAMIENTOS de las tres ciudades principales: AVILÉS, OVIEDO y GIJÓN.
- EL CERMI, Comité de Representantes de minusválidos del Principado de Asturias, donde se organizan las asociaciones de personas con discapacidades.
- Unión de COOPERATIVAS AGRARIAS del Principado de Asturias.
- AGRUPACIÓN DE SOCIEDADES ASTURIANAS DE TRABAJO ASOCIADO, que representa a las cooperativas y sociedades laborales.
- FUNDACIÓN MUJERES, organización no gubernamental con actividades en pro de la igualdad de género.

Para el desarrollo del Plan estratégico se contará con una estructura organizativa, compuesta por un Comité Director, una Asamblea (Asociación Local) en la que participarán las entidades arriba citadas, y un Equipo Técnico de Apoyo. El Comité Director organizará el proceso de planificación estratégica, los actores sociales y económicos participarán en todas las fases, especialmente en la de validación de las conclusiones y asunción de compromisos. En el transcurso del trabajo se podrán identificar nuevos interlocutores, en actividades tradicionales y emergentes, con el objeto de incluirlos en la red (o redes) de actores que realizará la gestión estratégica.

La Consejería de Industria y Empleo será la entidad administrativa que liderará el proceso, como responsable de las políticas activas de empleo e intermediación laboral, y por ello será la entidad que financiará el proyecto. La Dirección Metodológica será contratada, igual que los trabajos técnicos, la organización de las sesiones de difusión y la evaluación externa.

5. Los elementos innovadores de la propuesta

El **acercamiento de la Administración y los actores sociales y económicos** iniciado en el Pacto Institucional por el Empleo 2000-2003 ha sido un paso importante, por ser la primera ocasión en que la Administración y los agentes sociales acuerdan qué hacer en política económica y políticas activas de empleo.

Ahora, con el presente proyecto se introducen elementos muy innovadores para la cultura regional:

- La Planificación estratégica es una herramienta innovadora en el campo de las políticas de empleo, que permite una posición proactiva en entornos caracterizados por la incertidumbre y el cambio continuo.
- La gestión estratégica de los recursos humanos de la región permitirá superar la fase de considerar las políticas activas de empleo como asistenciales y ligarlas al desarrollo económico.
- La gestión estratégica basada en redes de cooperación entre los actores permite introducir la posibilidad de la adaptación continua de las políticas de empleo a la evolución del entorno y proyectos de los actores.

- La implicación de la administración en este tipo de gestión estratégica le permitirá evolucionar desde una lógica de administradora de recursos a otra de facilitadora de procesos de cooperación.
- La participación de los actores en la fase de planificación y gestión estratégica permite un nuevo enfoque sobre la «governabilidad» de las políticas de empleo.
- Las conclusiones del Plan estratégico serán un input decisivo para la modernización del servicio público de empleo.

La metodología de trabajo y sus resultados son transferibles a todos los territorios de la Unión Europea. En particular en el reino de España, donde el estado ha realizado la transferencia de las políticas activas de empleo a las Comunidades autónomas y todas encuentran situaciones similares, en términos de planificación y gestión de recursos, a la descrita para el principado de Asturias.



EL NUEVO PERFIL DEL REPRESENTANTE POLÍTICO
EN LA GOBERNANZA



Capítulo IV

EL NUEVO PERFIL DEL REPRESENTANTE POLÍTICO EN LA GOBERNANZA

D. Alfonso Yerga Cobos
Director de la Fundación Centro de Estudios Andaluces

1. Introducción

Debo comenzar mi intervención reflexionando acerca de la expresión «nuevo perfil» que figura en el título de la ponencia que me han pedido. A nadie se le escapa que utilizar la palabra «nuevo» implica suponer que existe un modelo «antiguo».

Y como quiera que la tesis que voy a mantener gira en torno a la reivindicación de la política como eje vertebral de la acción pública, quiero dejarles constancia desde este instante de que consideraré el título de la ponencia como una oportunidad para reflexionar acerca de otras cuestiones laterales que tienen que ver con el actual gobierno de los asuntos públicos.

Por ejemplo, que el papel de los gobiernos regionales y locales ha ido evolucionando a la par que el proceso de descentralización del Estado; o, por ejemplo, que en el contexto de las relaciones intergubernamentales, la proximidad a la ciudadanía ha dado lugar a nuevas actitudes por parte de los representantes de los diferentes niveles del Estado; o, por ejemplo, que la percepción que del Estado del Bienestar tiene la ciudadanía, allí donde suponemos que está consolidado, obliga a comportamientos relacionales en los responsables políticos; y que allí donde no está consolidado, obliga al compromiso con su construcción; o, por ejemplo, que a pesar del papel estructurador de los partidos políticos en la construcción democrática, el ejercicio del gobierno público remite al factor humano, es decir a la ética y a las convicciones.

En consecuencia, trataré de hacer una incursión en ese perfil que plantea el título de mi ponencia, huyendo, también desde el principio, de la tentación de la novedad o de la moda, como si de consultores al uso se tratase.

Como me referiré a lo largo de mi disertación, no debemos perder de vista la historicidad y las contingencias de los elementos de nuestra realidad y de nuestro discurso. Y como veremos, la gobernanza también tiene su historia, lo cual da lugar a interrogantes que, en lo que hace a la gestión y gobierno de los asuntos públicos, aún no hemos sido capaces de afrontar satisfactoriamente.

Así, y créanme que voy a huir tanto de una presunta posmodernidad europea como de la reivindicación del «fin de la historia», lo que es evidente es que hay cuestiones muy básicas que nos unen a todos; matizadas, no cabe duda, por los diferentes niveles y características de desarrollo humano en que cada uno nos encontramos.

Y que en ese contexto, y como punto de arranque, el representante político tiene una responsabilidad estratégica y ética; de ahí la actualidad, por ejemplo, de la siguiente afirmación que encontramos en la primera página del Libro sobre la Gobernanza Europea: «Los

dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan actualmente a una verdadera paradoja. Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos»⁹³.

Si esa afirmación la contemplamos desde la perspectiva de los escenarios en los que la primera responsabilidad es el fortalecimiento institucional y la garantía de los derechos básicos, nos encontramos en una buena disposición para adentrarnos en lo que el título de la ponencia me pide. Sobre todo teniendo en cuenta que en la figura del gobernante concurren muchas miradas sociales, las de los privilegiados, la de la ciudadanía sin identificación y, también, no lo olvidemos, la de los que no tienen voz organizada.

2. Lo que debiera ser el nuevo perfil del representante político en la gobernanza

Lo primero que hay que asentar a la hora de hablar de gobernanza es que debemos partir de una reivindicación de la legitimidad institucional y de lo que implica. O, dicho de otra manera, aceptemos el Estado de Derecho como marco básico para todas estas reflexiones sobre las que vamos a tratar estos días.

Toda gobernanza exige legitimidad, sería, por tanto, el punto de partida. Lo cual, a su vez, remite a una serie de afirmaciones:

- En primer lugar, es necesaria una coherencia con el sistema de normas asumido socialmente.
- En segundo lugar, es necesario un respeto a las normas existentes en el acceso y el ejercicio del poder.
- En tercer lugar, es necesaria una eficacia socialmente percibida en el ejercicio del poder.
- Y, en cuarto lugar, es necesario un consentimiento expreso por parte de los gobernados.

A partir de aquí, podemos considerar, lo cual en este caso es muy propio de alguien que viene de Europa, el desprestigio de la política y el desprestigio de los políticos. Contamos con información, más o menos directa, de este desprestigio.

Cuando miramos el Índice de Percepción de Corrupción, nos encontramos que, en lugares donde la corrupción es baja, el «cansancio del leviatán» es alto. No es extraño encontrar que la valoración de las instituciones municipales es más alta que la de las regionales y las nacionales.

Y a pesar de contar con información, seguro que no se les escapa la dificultad de hablar de estas cuestiones cuando mezclamos diferentes escalas –por ejemplo, lo local no se comporta igual en dos poblaciones, aunque se encuentren próximas y las describan vectores socioeconómicos similares–.

⁹³ Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. 2001. Página 1.

Esto remite, a su vez, a la escasez de estudios de carácter cualitativo acerca de cómo situar lo público en el contexto del imaginario ciudadano. Y eso que ya hemos recorrido un cierto camino en el estudio de las élites políticas.

Es verdad que la constatación de que en toda sociedad hay unos que mandan, gobiernan y dirigen –la minoría– y otros –los más– que obedecen y son gobernados ha dado lugar a un cierto itinerario intelectual. A modo de referencia, les recuerdo el tránsito de la trasposición de la conducta del Príncipe de Maquiavelo a las acciones de las élites políticas decisoras, hasta la caracterización del poder como algo relacional dentro de una estructura social, donde la misión del gobernante consiste en reconciliar los intereses de unos y otros, tratando de mantener una cierta neutralidad y buscando la solución de compromiso.

Esta posición, que ha caracterizado en los últimos años los estudios sobre las élites, ha ido centrándose en el análisis de las redes de relaciones existentes entre las posiciones sociales ocupadas por los miembros de la élite, más que en el de las características individuales de los ocupantes.

Pero, esto último es sólo el engarce académico con una realidad: La gobernanza es acción; por tanto, como ya dijo Manuel Azaña en su momento, «debemos proceder como legisladores y como gobernantes y hallar la norma legislativa y el método de gobierno que nos permita resolver las antinomias existentes en la realidad... de hoy; después vendrá la ciencia y nos dirá cómo se llama lo que hemos hecho»⁹⁴.

Y lo que aquí nos reúne es, en el sentido weberiano de la expresión, la acción. Desde esta perspectiva, quiero volver al contraste, antes mencionado, entre una institución local más valorada que la nacional, que, en el caso de mi país, va a la par de un crecimiento del interés por la política internacional, que es imputable al ciclo en el que entramos tras los atentados del 11 de septiembre en Nueva York.

Si, además, les segmentase este contraste, posiblemente estaríamos planteando patrones de comportamiento que remiten a un declive de la representación política. Y, ciertamente, esta es una cuestión preocupante.

Porque, por ejemplo, con los datos de la Encuesta Europea de Valores⁹⁵, en mi país nos encontramos un porcentaje importante de ciudadanos que estiman que a casi ningún político o muy pocos les importa lo que piensa la gente (un 34%). Pero llama la atención como estos rasgos son compartidos por otras regiones mediterráneas (Grecia, por ejemplo) y, en menor medida, en países excomunistas (Eslovenia, por ejemplo). Los nórdicos se erigen como el grupo de europeos que declaran estar más interesados en lidiar con los entresijos de la política.

En el mismo sentido, los españoles profesamos un escaso interés por la política (78%), que coincide con la valoración que se realiza en Grecia y Portugal, y que contrasta con el mucho interés de Suiza, Israel, Países Bajos, seguidos de Suecia, Reino Unido, Noruega e Irlanda.

⁹⁴ Manuel Azaña, «España ha dejado de ser católica», Discurso ante el Parlamento, 1931.

⁹⁵ Elzo, Javier y Andrés Orizo, Francisco (dir.) (2000) *España 2000, entre el localismo y la globalidad: la Encuesta Europea de Valores en su tercera aplicación, 1981-1999*. Fundación Santamaría, Madrid.

Y curiosamente, cuando se pregunta por los componentes que definen la expresión ser un buen ciudadano, en el caso de España, el primer lugar lo ocupa «ayudar a personas que estén peor que uno», y el último lugar lo ocupa «participar activamente en política», lo cual es, con matices, generalizado en el resto de los países de la muestra (Israel, Grecia, República Checa, Hungría, Suecia, Suiza, Noruega, Portugal, Reino Unido Polonia, Países Bajos).

A la vista de esos datos no cabe menos que reflexionar sobre las palabras de Ramón Vargas-Machuca⁹⁶ cuando afirma que «la tradición ilustrada... abrió grandes expectativas sobre las posibilidades de la razón y su capacidad de combatir la injusticia por medio de la acción política. Para ello disponía de dos recursos que a veces se complementaban y a veces operaban por separado: Por un lado, una filosofía de la historia que promocionaba una concepción enfática de la política como ámbito de la emancipación del género humano; por otro, la asimilación de la actividad política a la ingeniería social capaz de transformar de cabo a rabo un mundo, sin duda maleable y moldeable, conforme a las exigencias de un modelo racionalmente fundado».

O dicho de otra manera, un análisis de datos como los anteriores o un repaso al Índice del Desarrollo Humano, o a cualquier otro indicador similar, revela, para quienes seguimos estando comprometidos con la transformación de la sociedad, la desazón, por un lado, que provoca la política y la importancia, por otro, del papel del gobernante.

Sé que cuando revisamos esos índices nos damos cuenta de la dificultad de homogenizar, del hecho de que mientras que en algunos lugares estamos planteando que «la capacidad epistémica de la democracia depende del grado de satisfacción de las condiciones para su ejercicio»⁹⁷, en otros, como recordaré más tarde, aún luchan por el derecho a vivir.

Pero he hablado anteriormente de legitimidad institucional y, a continuación, he aludido a datos de países en los que las instituciones, especialmente en algunos casos, están sólidamente asentadas. Y sin embargo esto nos plantea otro problema: El de la legitimidad social o, dicho de otra manera, el respaldo social, libre y democrático, al gobernante.

Permítanme que les sugiera una primera tesis: Es necesario tener instituciones democráticas, pero ya sabemos que eso no es suficiente en términos de calidad democrática. Y no lo es porque seguimos estando en el terreno de la política, en el terreno de la dinámica y de la incertidumbre, en el terreno de las opciones y de las decisiones.

Así que les traslado una segunda tesis: Es necesario conjugar bien el ejercicio natural de los conceptos básicos, porque parece que hay elementos estructurales que inducen a la reforma del gobierno de los asuntos públicos. Por ejemplo:

- Porque el gobierno debe evolucionar al mismo ritmo que la sociedad.
- Porque las sociedades son más diversificadas, complejas y fragmentadas.

⁹⁶ Ramón Vargas-Machuca, «Alteraciones de lo político y declive de la representación». En Fernando Quesada (edit.), «Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política?» Anthropos Editorial (2004).

⁹⁷ Idem.

- Porque los medios de comunicación y la educación se convierten en factores claves en la percepción del gobierno.
- Porque las presiones económicas disminuyen los recursos e incrementan las necesidades.
- Porque los progresos tecnológicos crean nuevas oportunidades y nuevas expectativas.
- ...

Podría seguir con el mismo guión que utiliza la OCDE para hablar del gobierno del futuro⁹⁸. Pero prefiero plantear un discurso menos tecnocrático, al menos desde mi punto de vista, y que sea más político.

Por tanto, ¿a qué conceptos básicos me refiero? En primer lugar, los que tienen que ver con la acción táctica del gobierno. Me refiero a dos aspectos fundamentales; por un lado, los que tienen que ver con los aspectos organizativos, que remiten, básicamente, a la gestión de los recursos humanos públicos, y, en segundo lugar, a la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Los primeros, los recursos humanos, tienen un componente estructural importante, por cuanto remiten al modelo de servicio público que cada uno tenemos. Todos sabemos que hay diferentes pros y contras a la hora de juzgar la conveniencia de un servicio civil de carácter permanente. No quiero incidir en la ligazón entre servicio civil y garantía del ciudadano en su relación con la Administración Pública. Quiero hacerlo desde otra perspectiva, que en muchos casos no suele gustar: Los recursos humanos públicos son el rostro de la prestación del servicio público. Con esto estaríamos ya diciendo mucho: Podemos reflexionar, a la manera de cómo venimos haciendo en los países de la OCDE desde la década de los setenta del siglo pasado, acerca de la consideración de dichos recursos como activos organizacionales.

Lo quiero plantear en términos más simples: El gobernante se instala en el ápice estratégico de la pirámide organizativa y en el cómo dirige su organización pública está mandando mensajes al electorado –no olvidemos que en demasiados lugares lo público es el principal generador de rentas de la economía local o regional–. Y está, sobre todo, y es lo más importante, generando capital social. Por tanto, y es la reivindicación que definiendo, el responsable político, al gobernar, está generando discurso de capital social.

Y existe una segunda perspectiva, que tiene ver, y es también de carácter táctico, con la gestión más inmediata. En este caso me refiero a la transparencia en los asuntos públicos.

Existen diferentes niveles de percepción de la corrupción. El índice de Percepción de la Corrupción nos ha mostrado que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en vías de desarrollo; que estados europeos presentan elevados niveles de corrupción. Y más allá de la evidencia de que la corrupción destruye la democracia, conduce a los pueblos a la pobreza y a la guerra, compromete la seguridad nacional e internacional y amenaza al medio ambiente, hay una cuestión básica: No contribuye a la generación de capital social, no fortalece las instituciones y aleja a los ciudadanos de la política entendida como acción colectiva.

⁹⁸ OCDE. «El gobierno del futuro». MAP (2003).

Junto a estos aspectos más de «higiene ambiental», pero reveladores de la actitud sobre y hacia lo público del gobernante, hay otras cuestiones de carácter más estratégico que no podemos desechar. Me refiero, por ejemplo, a la Sociedad del Conocimiento y a la visión que sobre el desarrollo humano tengamos.

He mencionado estas dos por su especial relevancia para la acción de gobierno, al menos para el que les habla. La Sociedad del Conocimiento es un paradigma que se impone por la vía de los procesos económicos y sociales: La innovación, que no la tecnología, se revela como una energía que marca la diferencia entre los países que lideran y los que son liderados, diría cualquier «gurú» de la competitividad de las naciones. Ciertamente que yo no negaría tal afirmación, pero añadiría que también remite a los procesos sociales que hacen posible que tal cosa sea así: Me refiero al acceso a la tecnología, entendida ésta no sólo como una herramienta, sino como capital social.

Marca, por tanto, una línea divisoria entre los que pueden y los que no pueden, siendo en este caso poder o no poder, formación, infraestructuras y accesibilidad a las mismas. Pero, a los efectos de lo que aquí nos trae, el gobernante debe saber que es una realidad que hay sociedades que son «corceles» en la carrera de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y que hay otras sociedades que son «tortugas», y que ambos perfiles remiten a cuestiones de productividad, muy importante, sin duda, pero, sobre todo, remiten a cuestiones de formación e igualdad de oportunidades. Esta es una cuestión sobre la que los organismos internacionales se han extendido reiteradamente, insistiendo en la necesidad de establecer un puente continuo entre la alfabetización convencional y la alfabetización tecnológica a fin de evitar cualquier posibilidad de «brecha digital».

No cabe duda que es éste uno de los campos de intervención social donde la responsabilidad del gobernante es evidente en el contexto de globalización en el que nos movemos. El gobernante debe ir más allá de la mera garantía de la accesibilidad a las infraestructuras telemáticas y hacer, de ahí la utilización del adjetivo estratégico, una lectura social de esta cuestión, como herramienta de progreso, de participación y empoderamiento ciudadano y de descentralización.

Un segundo elemento a considerar es la visión que sobre el desarrollo humano cada uno podamos mantener. Amartya Sen⁹⁹ ha reiterado que no es conveniente hablar de esta cuestión «en términos de confrontación entre el mercado y el Estado»; del mismo modo que ha insistido en la necesidad de ver el concepto de desarrollo humano incorporando al simple crecimiento del PIB per cápita la ampliación de las capacidades y las libertades humanas.

Y esto es importante, en cuanto que la asunción de esta visión comporta adherirse a un enfoque que ensalza la cooperación, el protagonismo y la difusión de las libertades y la capacidad humanas. Y aquí, una vez más, nos topamos con la manera en que gobierna el responsable político y en la necesidad, a la hora de hablar de desarrollo, de contar con mejor

⁹⁹ Amartya Sen, «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI». Documento incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (<http://www.iadb.org/etica>).

Estado y con mejor mercado y, consiguientemente, con el compromiso del gobernante con su no focalización, en exclusiva, en las políticas económicas.

No insistiré en este punto; tan solo recordar la conexión entre el compromiso con políticas que tienen que ver con la Sociedad del Conocimiento y con una visión del desarrollo humano lo suficientemente amplia como para poder integrar los diferentes factores que en él influyen. Y sé de la dificultad de tener que trabajar en paralelo con lo urgente para afrontar lo importante.

Y esto, a su vez, entronca con otra serie de cuestiones que también tienen un componente conceptual y básico, pero sobre las que no abundaré. A modo de ejemplo de lo que dejo en el tintero, les recuerdo el compromiso con la sostenibilidad medioambiental, lo cual genera un debate sumamente interesante cuando nos sentamos en la misma mesa personas procedentes de diferentes países, continentes y niveles de desarrollo humano, acerca del grado de responsabilidad en la gestión de este factor.

3. Lo que debe ser, cuando pasamos de la teoría a las contingencias

En realidad, debo confesarles, que es este punto el que más me interesa tratar. Sobre todo porque es el que nos lleva del mundo de la teoría al de la acción, ese mundo que nos recuerda que todos estamos sometidos a contingencias.

Empecemos por reconocer que es difícil establecer un único perfil del gobernante. Independientemente de cómo definamos o entendamos la gobernanza. Mírenlo con estos dos ejemplos que no persiguen ningún discurso demagógico o similar: En la Unión Europea estamos preocupados con el compromiso de que el agua que sale del grifo de los hogares cumpla unos estándares de calidad previamente establecidos; no se trata de que los cumpla allá donde están los pantanos desde donde se suministra el agua, sino directamente en el hogar, lo cual obliga, entre otras cosas, a un saneamiento de todas las conducciones municipales. Por el contrario, en muchos otros países, frente a esa necesidad de «que el agua esté depurada», la frase es la necesidad de «que haya agua».

Es difícil, insisto establecer un perfil cuando la propia gobernanza está sometida a unas contingencias que nos siguen revelando la existencia de diferentes mundos. Y posiblemente me he ido a un ejemplo extremo, pero en los mismos mundos nos podemos encontrar con la dificultad de homogeneizar.

En mi país, por ejemplo, los municipios más pequeños tienen dificultades estructurales para ser organizaciones que deben cumplir con una misión de gobierno, porque no cuentan con recursos suficientes, lo que les condena a ser dignísimas organizaciones de servicios, pero no gobiernos. Y todo porque tenemos un mapa municipal respetuoso con las identidades locales, pero poco coherente con los principios de eficiencia social.

Pero, si vamos un poco más allá, nos encontramos con el hecho de que el propio concepto de la gobernanza tiene su historia y, consecuentemente, y tal como decía en la introducción, ya no se trata de hablar del perfil del gobernante, sino también hablar de la gobernanza.

Desde comienzos de los años noventa, las grandes organizaciones internacionales, encabezadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, prodigan regularmente entre sus países miembros recomendaciones de «buena gobernanza». Sin embargo, las definiciones de esta última, y con ellas su contenido, varían muy sensiblemente de una institución a otra, impidiendo que se fijen los límites jurídicos precisos.

En el marco de sus operaciones de préstamo y de «vigilancia», el Fondo Monetario Internacional pretende promover una buena gobernanza que afecte a todos los aspectos de la gestión pública. Su código de buena gestión pública, aplicable por los países que se benefician de su asistencia técnica, pretende hacer más transparentes las decisiones de política económica, el acceso al máximo de informaciones sobre las finanzas públicas y la normalización de las prácticas de control.

Según el Banco Mundial, la buena gobernanza de los «países clientes» debe superar las disfunciones del sector público para ayudarlos a incorporar las reformas destinadas a mejorar los mecanismos de concesión de recursos públicos y los mecanismos institucionales del Estado, los procesos de formulación, toma de decisiones y aplicación de las políticas, y las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno.

Mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo vincula la buena gobernanza a un desarrollo humano durable, el Banco Asiático de Desarrollo pone el acento sobre la participación del sector privado, el Banco Interamericano de Desarrollo insiste sobre el reforzamiento de la sociedad civil, la OCDE sobre la obligación de rendir cuentas, la transparencia, la eficiencia y la eficacia, la prospectiva y la prioridad del derecho, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo los derechos humanos y los principios democráticos, etc.

Y así podríamos seguir citando diferentes posiciones de entidades internacionales. Pero, lo importante es que, aparte de la indeterminación del concepto y de los criterios de juicio normativo con él relacionados, los objetivos formulados por estas organizaciones son claros y convergentes: Lo que está en juego es el cambio de las políticas de los Estados, en el sentido que se instauren los marcos institucionales más favorables a la apertura a los mercados financieros globalizados.

Lo cual da lugar a respuestas críticas. Por ejemplo, recojo un par de ellas. Por un lado, José Vidal Beneyto rastrea el origen del concepto en el encargo que la Trilateral hace a tres expertos del *establishment* académico norteamericano sobre las disfunciones con que se enfrentan los regímenes académicos que los hacen difícilmente gobernables¹⁰⁰. Dicho informe sostendría que la gestión pública tradicional no puede dar respuesta a la complejidad del actual entramado social. La solución que proponen consiste en disminuir la participación ciudadana, tecnificar la conducción de la sociedad y confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones y grupos de interés) y a unas pocas instituciones cuyas interacciones permitan conciliar mejor los antagonismos. En otras palabras: Aunque gobernanza equivale denota-

¹⁰⁰ «Informe sobre la gobernabilidad de las democracias», Universidad de Nueva York, 1975.

tivamente a la simple acción de gobernar, connotativamente se subraya que esa actividad debe ejercerse lejos del poder del Estado y cerca del poder de las empresas. Vidal Beneyto defiende una posición de resistencia a dar aval público a semejante propuesta de extrañamiento de la política, de sustitución del poder público que sitúa al mercado como instancia de regulación económica pero también social.

Una segunda respuesta crítica es la representada por Bernard Cassen¹⁰¹, que habla también del concepto con similar desconfianza («...no es una simple palabra sino elemento estructurante de una construcción ideológica.»), y atribuye implicaciones al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea: «Por lo que sabemos se trata de una puesta en cuestión radical de las formas actuales constitucionales de la democracia representativa y de una verdadera privatización de la decisión pública»; se trata de «un instrumento ideológico para una política de Estado mínimo». Y termina diciendo que cuando se apela a la sociedad civil, lo que sus impulsores tienen en la cabeza es «la esfera de los intereses particulares como la definía Hegel para oponerla al Estado» y que sus apelaciones al diálogo con los agentes sociales lo que buscan es legitimar su manera de actuar.

Es obvio, insisto, que la gobernanza tiene su historicidad, que remite a dos impulsos políticos y académicos. El primero en el tiempo entronca con la perspectiva estatal, o dicho de otro modo, con los movimientos que a partir de los setenta comienzan a hablar de modernización y nueva gestión pública. Pero hay otra perspectiva: La de las ciudades. Me refiero a la perspectiva que se deduce de ese proceso que, por una parte, es territorial y que cada vez es más social, en el que al concepto de urbanización se le han ido uniendo otros, como el de redes o el de subsidiaridad. Pero, ¿de qué ciudad hablamos? Porque esa pregunta es una especie de hilo conductor que une a la mayoría de los que aquí nos encontramos. ¿Se trata de la ciudad que, como se decía en el medioevo europeo, respiraba un aire que hacía libre? O, por el contrario, ¿se trata de ese modelo, bien visible en varios de los continentes, que se caracteriza por ser una aglomeración de desigualdades?

¿Necesitamos modelos? Creo que no, que mejor decir que necesitamos buenas prácticas y una defensa cerrada de la orientación a valores del gobierno de lo público. Huyamos del fundamentalismo y de la banalización de la globalización y de su ola homogeneizadora. No todo el mundo está «on line» y no todo es virtual. Afortunada o desafortunadamente, existen las diferencias. Y todos sabemos que por literatura al respecto no será: Ustedes tienen una muy buena tradición latinoamericana en lo que se refiere a los problemas y la gestión de la ciudad, y en Europa también.

Pero hay una cuestión que, aunque de pasada, no puedo dejar de mencionar. Pienso en los diferentes textos de conclusiones, tipo, por ejemplo Urban 21¹⁰², en los que se han recogido propuestas sobre la gobernanza local. Y en todos nos topamos con una cierta ausencia de una evidente realidad: El Estado Nación está fuerte, y los procesos de descentralización

¹⁰¹ «Le piége de la gouvernance». Le Monde Diplomatique, junio 2001.

¹⁰² Berlín, 2000.

gubernamental que se viven, así como la valoración de los existentes, darían lugar a otras ponencias y jornadas similares a éstas. Por eso, acépteme la idea de que necesitamos una nueva «arquitectura conceptual» que sitúe mejor la «escala urbana» en el entramado de las relaciones intergubernamentales, cuando de gobernanza se trata.

4. Conclusión

A modo de conclusión general, decirles que, a pesar de mis reflexiones laterales, sé que lo que tenemos encima de la mesa son interrogantes acerca de cuestiones muy básicas. De esas con las que nos encontramos habitualmente y que chequeamos en encuestas, y que nos hablan, por ejemplo, de la valoración del alcalde que realiza la ciudadanía en términos tales como: «El alcalde gobierna sólo para los barrios que más le han votado»; «El alcalde es incapaz de liderar la ciudad», «El alcalde está más preocupado por su imagen electoral que por solucionar los problemas de los ciudadanos»,...

Sé que el liderazgo tiene una dimensión épica que nos habla de la soledad del ejercicio del poder, sobre todo en la medida en que la percepción tan individual que la ciudadanía realiza de ese ejercicio, habla de que necesitamos, como decía un célebre libro de management, «menos jefes y más líderes».

Y también sé que a la hora de hablar de lo público, siempre tenemos esa sensación de llegar a un lugar que nunca tiene el «contador a cero» y es, por encima de todo, un escenario de dificultades: El escenario de la acumulación de causas que dificultan encontrar soluciones y que propician la excusa para no ser valientes. De ahí que haya pretendido, sobre todo, posicionarme en el debate sobre la necesidad del fortalecimiento institucional y del impulso democratizador, lo cual remite:

- Por un lado, a la inquietud por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas.
- Por otro, a la preocupación cada vez mayor por la falta de implicación política de los ciudadanos.
- Y, finalmente, a las aportaciones científicas y prácticas que se orientan a la mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios, la calidad de los mismos y los modos de adoptar decisiones incorporando a los ciudadanos.

¿Cómo gobernar de otra forma? Permitanme una relación básica de respuestas:

- La primera es la del sentido común. Necesitamos gobernantes que sean capaces de gestionar y de gobernar, con todo lo que esos dos conceptos comportan. El primero remite a la tecnificación y a la profesionalización de las organizaciones; y el segundo a la política, es decir a valores y a iniciativas estratégicas.
- La segunda respuesta es que necesitamos gobernantes que den participación a la ciudadanía a la par que respeten la democracia representativa. El Comité de las Regiones de la Unión Europea, ante la propuesta de la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, hace un llamamiento en su Dictamen a favor de una amplia

consulta a los representantes de la sociedad civil; pero agrega considerar necesario «no confundir la legitimidad democrática de representantes elegidos por sufragio universal directo con la mayor participación de las ONG y otras formas de representación social de intereses particulares».¹⁰³

- La tercera respuesta es que hay que saber respetar los derechos de la minoría. Primero, porque el sistema de democracia representativa requiere de un gobierno que gobierne y de una oposición que se oponga. Y, segundo, porque respetar y facilitar el trabajo de la oposición es generar, también, capital social.
- La cuarta respuesta es que no hay que apropiarse de las políticas públicas ni patrimonializar el ejercicio de la política. Hay que saber que las políticas públicas no les pertenecen a los responsables electos, sino que son continuas transacciones con la ciudadanía y sus agentes.
- Y la quinta respuesta es que necesitamos gobernantes que innoven, que estén alerta ante las demandas ciudadanas, y demuestren capacidad de autoaprendizaje.

Es decir, a modo de resumen general, necesitamos gobernantes que asuman y se comprometan con la cultura de la negociación, lo cual requiere participación ciudadana y esto implica una sociedad articulada, que, obviamente no puede existir si no tenemos ciudadanos.

Concluyo. Y lo quiero hacer con una contundente cita de Zygmunt Bauman: «Hoy únicamente podemos albergar dos certezas: Que hay pocas esperanzas de que los sufrimientos que nos produce la incertidumbre actual sean aliviados y que sólo nos aguarda más incertidumbre»¹⁰⁴.

Con igual contundencia quiero pedir que, cualesquiera que sea lo que acordemos como nuevo perfil del gobernante, éste sea capaz de integrar nuestro deseo colectivo de ser felices en un contexto de justicia, solidaridad y seguridad.

¹⁰³ Dictamen, C 192/24, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 12-8-2002.

¹⁰⁴ Zygmunt Bauman, «En busca de la política», FCE (2001).

DE LAS INSTITUCIONES AL DESARROLLO DE LA CIUDAD: APRENDIZAJE Y RETOS EN LA TRANSFORMACIÓN DE BOGOTÁ

Dr. Carlos Córdoba Martínez

Asesor del Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá

1. Introducción

La presente ponencia pretende recoger algunos de los aspectos más fundamentales de los principales cambios que ha tenido Bogotá en los últimos diez años, leídos a la luz de una hipótesis de definición compleja de ciudad. Además señala algunas de las principales apuestas de la ciudad en su permanente transición y en medio del nuevo escenario internacional donde la Autonomía subnacional es cada día más visible no solamente como reconocimiento político sino como dinámica económica y cultural.

2. De las políticas de ajuste a la creación de territorio

Durante la última década, buena parte de los países de América Latina se dedicaron a dar cumplimiento a lo que se conoce en la jerga económica como el «Consenso de Washington», que resume las medidas de política económica y cambios institucionales que deberían llevarse a cabo en nuestros países para poder continuar con el beneplácito de las instituciones financieras globales. La mayoría de nuestros gobiernos nacionales han hecho bien la tarea en la aplicación de estas políticas de ajustes, se han dedicado a hacer ajustes fiscales, a privatizar activos públicos –en especial empresas de servicios públicos domiciliarios y de energías–, entre otros. Eventualmente alguna protesta popular, alguna escandalosa cifra de pobreza, llaman la atención de los medios de comunicación. De resto la vida parece seguir igual en América Latina, entre escándalos de corrupción, derrocamiento de mandatarios, políticas de ayuda por parte de Estados Unidos. Las universidades hacen debates, los partidos políticos se extinguen y el ajuste estructural se consolida.

En este escenario se sigue avanzando en el supuesto desarrollo de nuestras sociedades. El escenario latinoamericano no representaría mayor atracción a no ser por la evidencia de que es otro el comportamiento de los espacios subnacionales, ante el marasmo de muchos de nuestros gobiernos nacionales, nuestras ciudades y regiones están llamadas a tener una posición distinta.

En general el decálogo neoliberal del consenso de Washington parte de una lectura de la economía que tiene cuando menos tres considerables limitaciones: i) considera que no importa el espacio donde se apliquen sus recomendaciones, la economía sería entonces *atopológica*, ii) no es relevante el proceso histórico que se esté dando, la economía sería entonces *acronológica* y ii) desconoce las matrices de comportamiento del lugar donde se aplicarán las políticas, es *acultural*. Es esta lectura la que permite al neoliberalismo ampararse en el mercado como el mecanismo que por excelencia regule la relación entre los individuos y de estos con sus instituciones.

En general la ciudad es una apuesta puede ser una apuesta por conjurar la aridez con la que el neoliberalismo ve el territorio, es la posibilidad de reterritorializar el desarrollo.

3. ¿Qué es la ciudad?

Planteado el problema de esta forma, es necesario comenzar a aclararnos ¿qué es una ciudad? Podríamos comenzar planteando que en esencia la ciudad es un lugar donde vive gente, donde se dan aglomeraciones de procesos económicos, sociales y culturales, un lugar donde transcurre el tiempo, un lugar planificado y ordenado pero a la vez azaroso y caótico, pero en últimas la ciudad es *una integración, una totalidad, una dialéctica y un devenir*. Esos tal vez sean los retos más grandes de una ciudad.

Una ciudad es una *integración* en la medida que representa la agregación de procesos, no existe otro espacio, ni otra forma de organización de la sociedad que permita tantos flujos y tantos procesos diferenciados como la ciudad. Cada segundo la ciudad genera y demanda millones de procesos y flujos y su vida está en esa dinámica. El asunto de gobernar una ciudad correspondería a como encauzar los flujos y procesos, como controlar algunos y como hacer emerger otros.

Una ciudad es una *totalidad* porque no es una representación de algo, no es solamente la suma de procesos, de edificios, de sistemas de transporte, no es ni esto ni aquello porque no es una determinación. La ciudad de cierta forma es lo indefinible, lo inabarcable, por eso la ciudad siempre es la esperanza del pensar y del hacer, siempre habrá algo para pensar y hacer en la ciudad, de buscar la totalidad y ese esfuerzo significa una relación con el tiempo y el espacio. Hay un par de aspectos adicionales en esta «definición» de ciudad, i) la ciudad va hacia la totalidad pero no es totalizante, ii) lo más importante de la ciudad como totalidad es que no puede tener exclusión, la exclusión es la antinomia de la ciudad, en la ciudad se está adentro, la exclusión es la malformación de la ciudad. El asunto de gobernar una ciudad consistiría en evitar la totalización y lograr la inclusión.

La ciudad es una *dialéctica* porque permite el juego entre la identidad y la diferenciación, porque permite que lo que acontece en la ciudad se de de manera confrontada, porque siempre tiene opciones, porque la ciudad en sí es posibilidad, de pecado o de virtud, de avanzar, retroceder o pararse en la mitad de la calle, pero siempre posibilidad. Lo más relevante de la dialéctica es que permite que la ciudad sea una diversidad y una construcción y son estas dos características las que permiten que la ciudad sea un emergente constante, una renovación, un discurso, un transcurso de vidas. El asunto de gobernar la ciudad consistiría en motivar la participación, evidenciar la diversidad y mantener abierta la posibilidad.

Por último la ciudad es un *devenir*, lo que llega a la ciudad ya nunca será lo mismo, el o la que llega a la ciudad nunca serán lo mismo, se deviene vía, se deviene rumba, se deviene mercado, se deviene gobierno, se deviene delito, la ciudad es la transformación de sus contenidos, es la provocación constante al devenir. El devenir no se gobierna.

4. La ciudad y el desarrollo

El desarrollo en la ciudad no puede ser pensado únicamente como crecimiento de los indicadores económico. El mercado juega un papel trascendental en la productividad de la ciudad pero el mercado no es suficiente para el desarrollo de la ciudad compleja. Los enfoques contemporáneos que entienden el desarrollo como proceso y que lo equiparan con la amplitud de las libertades, tal vez sean los nuevos paradigmas para el desarrollo de la ciudad. La ciudad como el espacio de las libertades, libertades que permiten al ser humano y al colectivo crecer, ser y tener.

Por esto se plantea aquí el desarrollo como la doble espiral, esta representación nos muestra como el desarrollo no puede ser un círculo sino un avance constante, un avance que debe permitir a los individuos desenvolverse permanentemente, hasta el momento en que definitivamente es necesario cambiar de rumbo, reorientarse, incorporar nuevos elementos, nuevos procesos, entonces se forma una nueva espiral pero sin romper el vínculo con la original, sin despegarnos de nuestra identidad.

Hoy es importante tener políticas propias de desarrollo desde nuestras ciudades y regiones, ya que es tan iluso como ingenuo pensar en un mundo que a través del mercado se autorregula a favor de la inclusión. En ese orden los procesos tecnológicos, económicos y políticos deben partir de la identidad que se construye en la ciudad no imponerse sobre ella.

5. La evolución institucional de Bogotá

En los últimos diez años la ciudad ha experimentado un importante cambio. De ser la ciudad de nadie, con graves problemas de inseguridad, movilidad y sobre todo con una gran desconfianza por parte de los ciudadanos hacia sus instituciones, Bogotá ha pasado a ser una metrópoli dinámica, atractiva y competitiva. Veamos algunos de los pasos que se han dado en esta transformación.

Una vez expedida la nueva Constitución de la Ciudad en 1991, el gobierno nacional y el de la ciudad sumaron esfuerzos para contar un Estatuto propio de la ciudad que le permitiera seguir amparándose en la Carta Constitucional pero que a la vez le diera una especificidad a la complejidad de la Capital. Es expedido entonces el Decreto-Ley 1421 y se va configurando un modelo de ciudad que enmarca en el principio constitucional de autonomía, hace clara la independencia de poderes en el gobierno y administración de la ciudad. Se avanza también en la definición de los organismos de control y veeduría de la gestión pública. En materia tributaria la ciudad organiza tanto la normatividad como los procedimientos de cobro, los sistemas de información y el equilibrio tributario. Hay una visión más transversal de la gestión pública y se pasa de una administración aislada a una que está cerca de la ciudadanía.

En lo que respecta al fortalecimiento fiscal y financiero, la ciudad avanzó en la consolidación Política Fiscal, en el establecimiento de los autoaválúos, Actualización catastral y la implementación de una Cultura Tributaria, así como un proceso de concientización de los deberes ciudadanos con respecto a los impuestos. Se da entonces un importante incrementó

de ingresos tributarios a los que ha correspondido una racionalización del gasto público, un aumento del ahorro y un correcto manejo y administración del endeudamiento, con la convicción de que no se podía seguir haciendo gestión para mostrar obras y dejar quebrado el fisco, sino que era necesario avanzar en una visión de mediano y largo plazo de las finanzas públicas que permitiera la sostenibilidad de las mismas.

En términos de cultura ciudadana, entendiendo esta como un «Conjunto de costumbres, comportamientos y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos», Bogotá ha venido ganando identidad de una manera vertiginosa. La civilidad y la ciudadanía, característica ausente de los acelerados procesos de urbanización en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX¹⁰⁵ son atributos que fue agregando la ciudad pero que aún no se pueden considerar procesos terminados.

La construcción de la cultura ciudadana en Bogotá ha sido posible por la correspondencia entre las políticas públicas y las responsabilidades ciudadanas. No solamente se ha dado un mayor conocimiento y respeto a las normas, sino que después de procesos de catarsis se puede identificar una actitud positiva hacia el cumplimiento de las mismas lo que ha redundado en mejores niveles de convivencia.

En la ciudad solo se llega a la cultura ciudadana si se avanza y se hace visible la democracia, la ecuación bien podría ser a >cultura democrática > cultura ciudadana; esto por supuesto pasa por el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas y por la potenciación de los procesos de participación efectiva en la vida pública. Las políticas de cultura ciudadana y de autorregulación o regulación social por parte de la ciudadanía han logrado sobre todo un mayor sentido de lo colectivo y una actitud de respeto a la vida.

Con respecto a la movilidad es importante destacar el tratamiento privilegiado que se le ha dado al Transporte Público, la creación de una sobretasa a la gasolina que en buena parte se destina a financiar el transporte público masivo y los procesos de restricción vehicular para desestimular el uso de automóvil particular. La apuesta por la movilidad por supuesto no se puede restringir al transporte motorizado y en ese orden de ideas se han construido a lo largo y ancho de la ciudad kilómetros de ciclorrutas como medio alternativo de transporte y se ha recuperado el espacio público para la movilidad y disfrute colectivo de la ciudad.

6. Redimensionamiento de la planeación

Otro importante aspecto en el que vale la pena destacar cambios en la ciudad es en la planeación. La ciudad ha expedido un dinámico Plan de Ordenamiento Territorial que establece la macroestructura de ocupación y uso del suelo y prevé la ordenación de los procesos que se dan sobre el territorio de la ciudad. Temas como el espacio público, los servicios públicos, la movilidad, los cementerios, la infraestructura educativa, etc. están siendo regla-

¹⁰⁵ A comienzo de la década de los 60s el 70% de la población colombiana habitaba las zonas rurales y sólo el 30% estaba en las ciudades, a finales de los 90s el porcentaje es inverso.

mentados en Planes Maestros que estructuran las dinámicas urbanas y los instrumentos de gestión del suelo hacia el futuro.

Pero tal vez el viraje más sobresaliente de la planeación se refleja en la transición de un modelo cerrado sobre la ciudad con énfasis en los trámites urbanísticos, a un modelo que piensa el contexto regional y global en un esquema competitivo y sostenible. Bogotá-Cundinamarca¹⁰⁶ como una ciudad región y la relación con los territorios contiguos en lo que ha dado en llamarse en la presente administración como «Región Central»¹⁰⁷ son los nuevos derroteros espaciales de la ciudad. Así mismo los procesos de competitividad y las interrelaciones de la ciudad con las dinámicas económicas internacionales, han hecho que la ciudad como región tome una posición frente a procesos como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pero que a la vez se esté articulando con otras dinámicas urbanas tanto en Colombia como en Iberoamérica¹⁰⁸.

7. Ciudadanía, solidaridad y desarrollo local: Bogotá sin indiferencia

Hoy la ciudad sigue teniendo muchos retos, entre ellos se destaca ¿cómo complementar los adelantos en infraestructura, cultura ciudadana y modernización de la ciudad, con un enfoque más solidario y con la construcción de tejido social? La ciudad le apostó a seguir normas, también le apostó a la tolerancia, ahora la ciudad la apuesta a la solidaridad que del lado de los ciudadanos debe ser entendida como la posibilidad de reconocernos en nuestra alteridad en la ciudad y del lado del gobierno de la ciudad la solidaridad significa construir condiciones institucionales que permitan a los actores locales combinar sus condiciones, sus formas de pensar y de actuar, en una frase sus identidades culturales, con el acceso a servicios sociales, entendidos estos en un enfoque de derechos y libertades. Pero también es deber del gobierno la generación de las condiciones para que los individuos puedan activar otras libertades que les permitan tener empleos e ingresos justos. En suma la solidaridad debe reflejarse en la garantía a todos y todas del derecho a la ciudad.

El actual plan de Desarrollo «Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la miseria y la exclusión» es una invitación a la consolidación de una ciudad más humana, con un gobierno más cerca de la gente y con la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones.

¹⁰⁶ En Colombia existen tres niveles territoriales: La Nación, los departamentos y los municipios, algunos municipios por su tamaño y dinámicas tienen el estatus de distritos, es el caso de Bogotá, el departamento en el que está ubicada Bogotá es Cundinamarca. Los gobiernos departamental y Distrital trabajan desde hace más de tres años en un enfoque de cooperación para el desarrollo en el marco de la Ciudad-Región.

¹⁰⁷ Al iniciar su gobierno Luis Eduardo Garzón amplió el concepto de Ciudad-Región al de región central, sumando a este esfuerzo los departamentos contiguos de Cundinamarca: Boyacá, Meta y Tolima, así como sus respectivas capitales.

¹⁰⁸ Bogotá ha venido teniendo presencia y especial liderazgo en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y en la conformación de la Red Andina de Ciudades.

El plan está estructurado en tres ejes: Social, urbano regional y reconciliación, su objetivo principal es «Avanzar en la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo, para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.»

Actualmente el plan está en ejecución y es importante destacar los giros sociales que ha tenido la política pública en la ciudad, más del 60% del plan está siendo invertido en lo social, vale la pena mencionar el programa Bogotá sin hambre que busca atender a más de medio millón de Bogotanos y Bogotanas que tienen problemas de alimentación, el programa salud a su hogar que está revolucionando las prácticas de la salud en la ciudad y la educación gratuita para estudiantes de estratos económicos más bajos que se está consolidando como un derecho adquirido de la niñez de la ciudad.

Sin descuidar los puntos centrales y los acumulados que la ciudad tiene, la actual administración le apuesta también a la reconciliación, la posibilidad de que la ciudad sea un gran espacio para que se pueda enfrentar el conflicto de Colombia no con más violencia sino con una propuesta de convivencia extrema y de afectos, una ciudad que demuestre que frente a la hostilidad lo mejor que podemos poner es la hospitalidad.

EL PAPEL DEL REPRESENTANTE POLÍTICO: EL CASO DE JUIZ DE FORA

D. Francisco José Gómez
Coordinador Técnico del Plan Plurianual
de Inversiones de la Alcaldía de Juiz de Fora



1. Observaciones Preliminares

En primer lugar se debe apuntar que, aún siendo esta intervención bajo la cuestión local, que integra cuestiones específicas asociadas a los distintos países, y aún a las diferentes regiones, hay aspectos estructurales relacionados a la práctica política que conceden generalidad al proceso de construcción de una gobernanza social, posibilitando una visión común de este proceso.

Al llevar en cuenta que términos homónimos pueden asumir connotaciones diversas –reflejos de posturas y concepciones ideológicas variadas– es recomendable aclarar las bases conceptuales utilizadas. Un primer aspecto tiene que ver con la gobernanza social y su relación con la gobernabilidad, términos a menudo utilizados con interpretaciones distinguidas y, a veces, hasta como sinónimos (Araujo, 2002). Independiente de otras significaciones se asume aquí que «la gobernabilidad de un sistema constituye, en el proceso de gobierno, una relación entre el peso de las variables que un actor controla y las que no controla. El peso de las variables relevantes depende de su proyecto de gobierno y de su capacidad de gobierno. De esta manera, la gobernabilidad expresa el poder que determinado actor tiene para realizar su proyecto, siendo relativa a un determinado actor, a las demandas o exigencias que el proyecto de gobierno le impone y a su capacidad de gobierno» (Matus, 1997).

Sin embargo la gobernanza configura una «gestión de interdependencias entre los diversos actores, orientada a lograr el desarrollo humano, comprendido como aquello que concilia aumentos de renta, igualdad, la sustentabilidad y el fortalecimiento de la libertad individual y democracia» (Pascual, 2004). Esta visión se aleja de conceptos corrientes, especialmente en el caso brasileño, que envuelve la reforma del Estado, donde la gobernanza configuraba la «capacidad financiera y administrativa, en sentido extenso, de un gobierno para ejecutar sus políticas» (Bresser Pereira, 1998).

Se debe apuntar también el papel cumplido por las ciudades –y por el urbano– en la construcción de la sociedad actual, además de las interacciones y contestaciones entre el local y el global, por sus consecuencias bajo el perfil del representante político local. Se atribuye que el entorno urbano constituye condición necesaria al funcionamiento de la nueva economía, cuando se consideran los aspectos relacionados a la fuerte competencia local, el ambiente de empresas y servicios necesarios a la nueva economía, la extensa e intensa relación entre actores que dan la innovación productiva y la difusión tecnológica, la situación de los servicios avanzados, imprescindibles a la especialización flexible, la valoración de la fuerza de trabajo y la configuración de los «clusters» económicos y tecnológicos (Pascual, 2002). Este análisis situacional es, actualmente, muy ocurrente: «las nuevas demandas de eficiencia y eficacia

del sistema productivo global exigen [...] una reafirmación de la dimensión local. Se alude aquí, en primer lugar, la fijeza y la flexibilidad exigidas por el nuevo paradigma tecnoeconómico; en segundo lugar la diversificación socioespacial de los mercados y de los factores de producción, necesarios al funcionamiento de un sistema complejo[...] y, en tercer lugar, la descentralización de los procesos de gestión, sin los que una economía crecientemente oligopolizada tendría inmensas dificultades para coordinar» (Franco, 2001). Es importante señalar, al considerar el bias del representante político, que los «gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas en relación a las instancias nacionales: de un lado, tienen mayor capacidad de representación y legitimidad de sus representados, que se constituyen en agentes institucionales de integración social y cultural de las comunidades territoriales y, aún, presentan mayor flexibilidad, adaptación y capacidad de maniobra en un mundo de flujos enredados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados y de interacción» (Castells, 1998). En este punto, las ciudades –y el local– se refuerzan como espacios privilegiados para el ejercicio de la democracia y de la ciudadanía, sacando la posibilidad de una democracia real, con participación colectiva en su gestión, estableciendo relaciones y vínculos autónomos entre los diversos actores y agentes que la integran.

Sin embargo, la constitución de este espacio democrático no es sencilla, pues la creciente complejidad de la gestión urbana, según la nueva dinámica social, no constituye novedad. La capacidad, por el Estado moderno, de manejo jerárquico unilateral de la sociedad sigue presentando proceso progresivo de debilitación de manera que las redes de negociación entre los diferentes actores, dentro de cada sociedad, y entre los diferentes Estados, se diversifican (Frey, 2003). La nueva sociedad se organiza con características de red, comparte informaciones, se vuelve cada vez más flexible, resaltando corrientemente las relaciones horizontales. Se consolidan redes cada vez más densas de negociaciones intrasociedad y transnacionales, con presiones crecientes bajo los sistemas politoadministrativos válidos en los varios niveles de gobierno. Las nuevas tendencias de la sociedad son claramente perceptibles, descentralizando las esferas de planificación y ejecución, dando responsabilidades a cada célula de sus organizaciones y acercándose de las identidades de cada comunidad.

Así, se despuntan nuevos desafíos a la gestión de los territorios, a los cuales los instrumentos convencionales no presentan respuestas satisfactorias: las incertidumbres creadas por su entorno, exigiendo capacidad de adaptación continua; la creciente complejidad de los procesos urbanos, fragmentados en funciones, sin responsables claramente definidos ni interfaces sencillamente comprensibles con otros procesos o usuarios, a los cuales ni siempre se dirigen directamente; la diversidad de agentes e intereses que participan del desarrollo urbano; la creciente rivalidad entre ciudades y territorios en la captación de inversiones, puestos de trabajo, recursos públicos y, finalmente, la ineficacia de las actuales estructuras públicas de gestión para el desarrollo urbano (Güell, 1997).

Las demandas que provienen de esta nueva realidad se contraponen a una estructura institucional jerarquizada, verticalizada, en que el secreto, la burocracia, el obstáculo a la comunicación y el hecho de aprisionar la información condicionan el ejercicio del poder. Esta estructura arcaica cumple centralizando las operaciones, supliendo la libertad de sus

agentes y simplificando la realidad, que por consiguiente, al adoptar medidas generales para contextos específicos, las saca del contexto y las vuelve inocuas. Se rompe aquí brutalmente, pues la lógica funcional del sistema político administrativo predominante en las democracias representativas presupone que aquellos que ejercen funciones públicas deberían transformar los conceptos políticamente defendidos en planes de acción, con pertinentes resultados políticos. Pero a medida que aumenta la complejidad y la diferenciación funcional de la sociedad moderna, declina la capacidad de conducción y del hecho de gobernar por parte del sistema político administrativo, explicitando la incapacidad de muchas instituciones políticas y administrativas para fomentaren y proyectaren estrategias adaptadas a las nuevas condiciones de la política local.

Se puede constatar claramente que la democracia contemporánea, representativa y liberal, y su aparato institucional, se hallan cada vez más incapaces a suministrar respuestas satisfactorias a los desafíos del desarrollo sostenible, de la pacificación de las relaciones sociales y de las demandas sociales que siguen siendo complejas. Este descompás genera, en la comunidad, una red de expectativas, generalmente no atendidas por la estructura de poder político vigente, provocando una reunión de sentimientos negativos y una incredulidad, por parte de segmentos crecientes de la sociedad, sobre la clase política y sus prácticas. Estudios recientes revelan, en todo el mundo, tendencias de decadencia generalizada del compromiso político, tasas decrecientes de participaciones electorales y, en general, una disminución del capital social. (Frey, 2003).

Este sentimiento difundido funciona como ambiente cultural propicio al desarrollo de argumentos favorables al autoritarismo y omisión de las prácticas democráticas, volviéndose imperativa una postura que justifique, de una manera duradera, la actualidad de los valores democráticos. Se debe llevar en consideración que estas posturas autoritarias, asociadas a las prácticas políticas que excluyen, se pueden cambiar en visiones tecnocráticas de una simple gestión eficiente, disfrazadas de modernidad, en una postura que suprime los conflictos e intereses diversificados de la vida social, constituyendo el que fue denominado de «nueva derecha con puño de seda».

Una nueva actuación política supone, principalmente, organizar y fortalecer segmentos sociales tradicionalmente rechazados por los gobiernos y partidos políticos, acentuando la pobreza y la exclusión social, que asume proporciones sorprendentes y crimonosas en Latinoamérica. (Arraigada, 2000; Fundación, 2001). Comprenda que la búsqueda de la ciudadanía como una igualdad jurídica para todos los ciudadanos es paso fundamental y prioritario en la construcción de un gobierno social, pero sólo se complementará si la ciudad, como conjunto de servicios básicos, logre la universalidad, ofreciendo posibilidades de trabajo, progreso y participación, volviéndose legítimo el derecho de todo ciudadano a participar en la vida política local.

2. Situación de los municipios

La situación de los municipios ilustra la ineficacia y el descompás de las instituciones clásicas de la democracia y de sus instancias decisorias para atender las demandas socia-

les con la habilidad necesaria, logrando resultados efectivos para las acciones públicas. Se queda claro que las demandas actualmente puestas en los municipios superan la sencilla implementación de programas administrativos de gobierno más eficaz y eficientes. Se pone, seguramente, la necesidad de construir colectivamente el interés general, radicalizar los procesos democráticos, valorar la emergencia de la política bajo la gestión, realizar con una visión de gobierno multinivel y colaborativa, utilizando eficientemente todos los recursos del territorio para el desarrollo humano (Pascual, 2004). Sin que se deje el eje sobre un aspecto fundamental que es la garantía de la equidad de actores en la estructuración de los nuevos proyectos de futuro que, obligatoriamente, deben incorporar la mirada y la percepción de los segmentos sociales cuyas demandas, tradicionalmente, fueron y siguen siendo descuidadas por los liderazgos políticos dominantes.

Estos desafíos que han sido puestos a los nuevos representantes políticos sólo serán solucionados al reestructurarse la manera clásica de gobernar, en que predomina fuerte protagonismo del poder estatal, y construyendo un nuevo modelo de desarrollo humano, basado en la gestión de las interdependencias entre los actores de la sociedad, con delegación de derechos y responsabilidades. Enreda en la elaboración de nuevas modalidades de gestión pública, con oportunidades de cooperación público privado y legítima participación social, proponiendo un proyecto integral a la ciudad. Esta nueva postura, con fortalecimiento del poder local y ampliación de sus procesos democráticos, sólo se concretizará con una reestructuración del control social en el cotidiano de la política.

Esta reestructuración pone como acción prioritaria la necesidad de descentralizar acciones, incorporando la participación popular en las instancias de decisión, control y gestión de recursos humanos, materiales y de conocimiento. Tradicionalmente, el pago de la deuda social, que exige políticas públicas efectivas y estratégicamente estructuradas, siempre ha estado restringido a la disputa, por la sociedad organizada, de cuotas de los recursos estatales, es decir, el eje ha sido, a menudo, el presupuesto público. Esta postura necesita ser superada, proponiendo la cooperación entre el poder público, la iniciativa privada, las entidades sociales y el tercer sector, para sumar recursos humanos y materiales y apuntar la responsabilidad de los diversos actores en el esfuerzo para liquidar la deuda social, promoviendo un verdadero desarrollo humano. Deberán ser construidas las oportunidades legítimas de cooperación público privado y de efectiva participación social, promoviendo objetivos comunes a la región, integrándola a su entorno, con intereses complementarios basados en la confianza y el compromiso de acción.

3. Nueva gobernanza social: la radicalización democrática y el ciudadano gestor

Una gran dificultad en la construcción de la nueva gobernanza social está en el hecho de que la práctica política municipal reproduce, generalmente, conductas retrógradas resultantes de obligaciones políticas y desconocimiento legal. Sobreviven y predominan antiguos métodos políticos como el paternalismo, el asistencialismo y el clientelismo, pro-

tegidos por las estructuras dominantes y comprometidos con intereses cristalizados que persisten hace décadas en los municipios, regiones y estados. En los aspectos legales, se puede ver una dependencia exagerada de los municipios en relación al Poder Central y a los Estados, renunciando, en muchas situaciones, a la innovación en el ejercicio de la administración pública, a la nueva relación con la sociedad civil, a la búsqueda de autonomía y a la exigencia de derechos que, a veces, son constitucionales, situación ésta ejemplar para el caso brasileño.

La superación de estas dificultades no sucederá en el interior de los procedimientos de la democracia sencillamente representativa actualmente vigente: es necesario radicalizar el proceso democrático, basándose en la participación ciudadana y control social, que puede ser inducido a partir de las estructuras legales y su fundamento institucional, que envuelve canales y espacios como el Ayuntamiento, la Cámara de Concejales, Asociaciones profesionales y civiles, Clubes de servicio, entidades del Tercer Sector y los más diversos tipos de Consejos Sectoriales existentes, destinados a seguir diversas áreas de actividad pública.

El concepto de ciudadano participativo, elemento base de la democracia representativa, no tiene que ver más con la construcción de la nueva gobernanza social. Es necesario, en una postura de radicalidad democrática, abrir espacios para la formación del ciudadano gestor que, en esta situación, se convierte en imperativo. No se trata de una simple cuestión de nomenclatura: el ciudadano gestor se diferencia totalmente del ciudadano participativo, pues asume responsabilidades diferentes y ampliadas, envolviéndose con el control de las directrices del gobierno, conduciendo y controlando políticas, adaptando demandas con planificación y desarrollo de medio y largo plazos y promoviendo la articulación con los actores locales y regionales (Poder Local, 2004).

El establecimiento de condiciones para formación del ciudadano gestor, necesario a la radicalidad democrática, sólo se justifica si su perfil está vuelto al pago de la deuda social y del desarrollo humano, que debe direccionar su conducta. Una postura fundamental, en este sentido, es la lucha por la institución de mecanismos, incluso legales, que sostengan las prioridades sociales de los territorios, regiones y municipios, promoviendo el rescate de la deuda social acumulada por los diversos países, especialmente los de Latinoamérica.

No se debe dejar de decir que, en el caso de Brasil, la existencia de mecanismos legales que delegan a los municipios responsabilidades constitucionales como la provisión de la enseñanza fundamental a niños y adolescentes; la atención básica a la salud para la población; la mejoría de calidad de vida de los ancianos; acciones integradas necesarias al desarrollo sostenible y garantías de la distribución física y utilización del suelo en la ocupación urbana. Parcela de la responsabilidad en los proyectos de las políticas públicas para estas áreas temáticas y control de su implantación es de los Consejos Sectoriales, con existencia constitucional, constituidos con representación comunitaria y responsabilidades, muchas veces, deliberativas. Estos Consejos, llevándose en cuenta siempre la realidad brasileña, pueden constituirse en espacios privilegiados para profundizar la radicalidad democrática y estructuración de una gobernanza social, pues traen a las comunidades el poder de debatir y definir los rumbos de las políticas municipales.

La realidad de los municipios, sin embargo, demuestra una situación diferente en relación a lo que se desea, pues, en general, los Consejos Sectoriales actúan aisladamente, usando prácticas corporativas y/o segmentadas, cuando no son manipulados por partidos políticos, representantes municipales o por el propio poder central. Este canal privilegiado, potencial semilla de la radicalización democrática y estructuración de una gobernanza social, sigue siendo ocupado, a menudo, con objetivos contrarios a su idealización, ayudando a perpetuar prácticas políticas comprometidas con la exclusión y asociadas a intereses oligárquicos dominantes. Es importante agregar que el sencillo rescate de este espacio institucional no es suficiente: es necesario que los Consejos transformen las políticas sectoriales específicas e integren efectivamente una red plural, con participación y auxilio de múltiples actores; además, el funcionamiento de los Consejos depende, aun, de la composición del poder político, lo que refuerza la importancia de los procesos electorales y la postura de los representantes políticos (Pereira, 2004).

4. Responsabilidades necesarias al nuevo representante político

Un mandato político, de concejal o de alcalde, sólo tendrá valor para la estructuración de una nueva gobernanza si está acompañado de un proyecto político de ciudadanía. La razón es evidente: los espacios institucionales del Legislativo y del Ejecutivo son estratégicos, pero en la actualidad, insuficientes, pues es necesario garantizar actuación decisiva en las varias instancias de la sociedad civil, de manera permanente y creativa. Comprenda que esta postura no significa la renuncia del poder público al papel de principal liderazgo social en el proceso de participación, definición, acompañamiento, ejecución y evaluación, por los ciudadanos, de las políticas públicas y de las estrategias para la ciudad. En este proceso, el poder público asume la postura de un gobierno facilitador, articulando los espacios participativos, utilizando la competencia, el poder y la representatividad que posee.

Al considerar el Estado como gobierno facilitador, se acentúa la divergencia con algunas conductas que asocian a esta postura una simple inducción al desarrollo utilizando instrumentos de información y adecuación del ambiente económico, a partir del flujo de capital internacional. Al adoptar este pensamiento, habría la concordancia con la génesis de «una nueva cultura política, destituida de crítica y utopía y desprovista de proyectos estratégicos que serían sustituidos por acciones tácticas, puntuales» (Ricci, 2003). Un gobierno facilitador significa, en realidad, un poder público municipal que asume el papel de articulador entre demanda y oferta de servicios, no se pone como único responsable por su disponibilización y establecimiento de estrategias para la ciudad. Trata de, fundamentalmente, establecer un nuevo contrato de ciudadanía, un compromiso de gestión entre gobierno y sociedad, con metas establecidas, responsabilidades compartidas y la garantía, por parte del gobierno, que las que le son inherentes serán cumplidas.

En esta concepción, el papel del representante político es fundamental para establecimiento y consolidación de directrices necesarias a la gobernanza, trabajando para el fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la comunidad, estimulando la constitución de

instancias transversales e intermunicipales de la sociedad, teniendo siempre la perspectiva de rescate de la deuda social, con foco en los segmentos excluidos, posibilitando que sus estrategias de intervención local sean construidas y agregadas a una mirada integral de la ciudad.

Lo concreto en las directrices necesarias a la gobernanza social se manifiesta aun en el fortalecimiento y operación de las redes de actores sociales. Bajo la mirada de representatividad política, el Legislativo municipal despunta como institución fundamental para la radicalización democrática, constituyéndose como una de los liderazgos del proceso. Por las características institucionales de la democracia representativa, una postura consciente del Poder Legislativo local constituye condición casi necesaria para mudar la situación casi rutinaria en que las entidades sociales y los movimientos populares constituyen extensiones de fácil manipulación de los poderes constituídos y componentes instrumentados de los diversos partidos políticos.

El acceso directo y permanente de todos los ciudadanos a toda decisión pública, a los resultados de las políticas y evaluación de las metas atingidas, perfectamente posible a través de las modernas tecnologías, se hace como componente esencial al proceso de radicalización democrática. Proyectos de informatización y reforma de las estructuras y procesos de gestión, dentro de los enfoques de eficiencia, modernización y visión gerencial, no deben constituirse en sí propios o querer solamente introducir la «visión gerencial moderna de las empresas privadas en el servicio público», pero ser orientados por la perspectiva que una gestión moderna, con la disponibilidad de servicios públicos eficientes, favorece aquellos que no pueden proveerse en el mercado; servicios públicos ineficientes desamparan esa población y agregan las desigualdades, conllevando a la exclusión social.

De entre las responsabilidades del representante político, gana relieve, por sus especificidades, la cuestión de la sustentabilidad, pues el «sistema político, nivel internacional, nacional y local se ha evidenciado incapaz o insuficiente preparado para traducir y transformar las crecientes demandas de carácter ambientalista en políticas efectivas, aptas a fomentar modelos alternativos de desarrollo. Según la reflexión teórico conceptual, gran parte de las teorías que quieren el desarrollo sostenible necesitan estudios que profundicen la dimensión política democrática. Éste seguramente representa uno de los más importantes factores limitadores de la ejecución de estrategias de desarrollo sostenible» (Frey, 2002). La cuestión se vuelve transversal a las actividades y decisiones en los sistemas social, económico, político y administrativo, sobrepasando la simple escoja de formas de gerencia de los recursos naturales o de destinar las fuerzas de mercado. Se constituye, en su esencia, en problema político y de ejercicio del poder, poniendo en relieve la cuestión de las instituciones político administrativas, de la participación y del proceso político.

Según las diversas y, a veces, conflictivas alternativas defendidas en este campo, se recoge aquí a la movilización e inclusión de la población y de las instituciones de la sociedad civil dentro de un abordaje político de participación democrática. Una participación basada en la fuerza de esta sociedad y en la necesidad de creación de una esfera pública, que actúe como fuerza impulsora del sistema político y agente transformador de un proyecto de desarrollo sostenible, que sólo se posibilitará en un sistema democrático de carácter de inclusión. Esta

postura de inclusión, necesaria al representante político, debe estar más concreta y específica, añadiendo a las directrices de la sustentabilidad que pasan por la densificación de los centros urbanos, diversidad de usos del conjunto del espacio urbano, prioridad al transporte público bajo el privado, adopción de un «metabolismo circular», refuerzo de una arquitectura sostenible, comprendiendo la ciudad como un espacio de apropiación ciudadana. (Pascual,2002).

5. El papel del representante político: el caso de Juiz de Fora

Una situación que, en parte, demuestra las directrices apuntadas en las secciones anteriores y la importancia, en este proceso, del representante político es el ejemplo de la recién administración municipal en Juiz de Fora, Brasil, incluyendo el período 1997-2004, donde se quiso introducir, en la práctica política, nuevas formas de actuación que deseaban la calificación de los diversos agentes sociales como ciudadanos gestores, abriendo espacio a la construcción de una gobernanza social.

Se enfatizan aquí, al decir sobre el representante político y su gobierno, que no hay referencia a determinada persona física, específica, pero al actor social, operando bajo un conjunto de factores, interactivos y articulados, según la concepción del «Triángulo de Gobierno» (Matus, 1997), en que se puede sobresalir especialmente la «capacidad de gobierno», con su acervo de técnicas, métodos y , principalmente, la composición del equipo de gobierno.

Se intenta, inicialmente, la planificación de directrices integrales para la ciudad, con la construcción de una visión común y convergencia de intereses, englobando los diversos segmentos sociales. Se ha utilizado para ello, el Plan Estratégico de Desarrollo de Juiz de Fora-PlanoJF, que fue elaborado en el período 1997-2000, envolviendo más de 200 instituciones de la ciudad, en bases participativas y consensuales. En estas mismas bases ha sido elaborada, en 1997, la Agenda 21 Local, pionera en el país, con selección de los proyectos prioritarios que podrían propiciar un desarrollo ambiental más equilibrado para la ciudad.

Como desdoblamiento natural del PlanoJF, empezó a desarrollar los Planes Sectoriales, iniciados por el Plan Estratégico Sectorial de Turismo, terminado en marzo de 2004, además el inicio de la estructuración del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, apuntando la cuestión del género que, en diciembre de 2004, acabó la fase de diagnóstico.

Mientras se construían directrices generales, más internas a la ciudad, se trabajó una integración de la región, con la constitución del Consorcio Intermunicipal de la Zona de la Mata y Campo de las Vertentes, abarcando sobre 30 ciudades, calificándose como espacio propicio a la estructuración de una política de desarrollo integrante de la región. Para lograr este resultado, fue elaborado, en 2001, el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la Región del Consorcio, también participativo y consensual, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Cooperación, 2001).

La no adaptación de la estructura de la administración pública para actuar como gestora de la ciudad, hecho común a la realidad de los municipios, fue afirmada en el proceso de ela-

boración del Plan Estratégico- PlanoJF, promoviendo, a partir del año 2000, radical reforma administrativa de la máquina pública, agregando, entre sus directrices, el fortalecimiento de los diversos Consejos Sectoriales, para que se pudiera actuar como instrumento efectivo en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, con mayor delegación de responsabilidades y derechos. Se debe añadir, en este punto, la municipalización de la gestión ambiental, con la institución del Sistema Municipal de Medio Ambiente, cuyo órgano de representación máxima es el Consejo Municipal de Desarrollo Sostenible, paritario y deliberativo, con autoridad para planear y legislar sobre la política ambiental del municipio.

Se intentó mayor acercamiento con el ciudadano, adoptando una descentralización administrativa y política, con creación de ocho Regiones Administrativas, cada cual agregando un Consejo de Desarrollo Local, integrado por representantes del poder público y de la comunidad, con responsabilidad legal en la planificación y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo de cada región, incluso con la elaboración de los respectivos Planes de Desarrollo Local. Para mayor transparencia de la máquina pública, además de la apertura de canales de acceso del ciudadano a las decisiones, datos e informaciones, fue prioridad, en la reforma administrativa de la estructura pública, el uso de nuevas tecnologías –CRM, ERP y BSC– permitiendo el acceso directo de la población a los datos, resultados y evaluación de las metas alcanzadas, para los diversos programas del municipio.

Mientras se desarrollaban en esta nueva infraestructura, fueron adoptadas conductas para dibujar de nuevo los procesos, para lograr aumentos de la eficiencia y eficacia de la estructura administrativa. Es importante añadir que la reestructuración de la máquina pública tuvo foco definido: mayor acercamiento con el ciudadano, descentralización administrativa y la búsqueda de servicios más eficaces, permitiendo seguir el curso en dirección a un rescate de la deuda social y capacitación de ciudadanos más participativos, conllevando al desarrollo del ciudadano gestor.

La conciencia de las interacciones y desdoblamientos de la cuestión global/local apuntó para la necesidad de cambio de experiencias y búsqueda de nuevas soluciones con otras ciudades y regiones, lo que llevó a la inserción en las diversas redes de ciudades –CIDEU,URB-AL,IULA y Mercociudades– con participación efectiva en los diversos proyectos.

Las reglas del juego democrático condujeron, en octubre de 2004, a una alternancia en el comando del ejecutivo municipal, que puso bajo suspense los avances en desarrollo. Un nuevo actor político, basándose en prácticas populistas y sin cualquier compromiso con la causa democrática, asumió el comando del Ejecutivo municipal. Sin pensar en las causas que promovieron esta brutal alteración en el juego político, se ponen ahora preocupaciones y expectativas según las directrices que serán adoptadas en la gestión municipal. En esta situación, el perfil del nuevo representante político será decisivo en el sentido de consolidar la estructuración de la nueva gobernanza social, profundizándose los procesos implementados o aun volverlos, con retroceso evidente para el desarrollo humano en el municipio.

El miedo actual es que un contra ejemplo venga a ilustrar, de forma real y concreta, los conceptos y directrices apuntadas a lo largo de este texto y la importancia del perfil del representante político en el proceso de construcción de una gobernanza social.

6. Conclusiones finales

Los enfoques adoptados nos enseñan que la postura del representante político es fundamental para implementación de las directrices analizadas. El representante político, como un actor privilegiado en este juego, posee herramientas para impulsar la caminata de la sociedad en dirección a la construcción de un nuevo poder local, y, en sentido opuesto, dificultar y detener alternativas de construcción de una nueva gobernanza social, manteniendo inalteradas las estructuras consolidadas de poder y dominación. Al reaccionar de manera hábil, el representante político puede incluso desencadenar acciones en el sentido de efectuar adecuaciones y adaptaciones necesarias al mantenimiento de las estructuras caducas, dentro de la filosofía que es «necesario cambiar para que todo siga como antes».

La construcción del ciudadano gestor, la participación social y la cooperación público privada, con el enredar de los diversos actores sociales, se quedan facilitadas si los espacios políticos están abiertos a la participación. El derecho a la participación efectiva en los rumbos de la sociedad no es un regalo dado al ciudadano y solamente no perderá el valor cuando se caracterice como una conquista política efectiva. Pero, en las actuales estructuras de la sociedad, la postura del representante político en la construcción de esta nueva relación social se muestra aún altamente necesaria.

Según el punto de vista adoptado aquí, la gobernanza social es proceso de construcción colectiva, en el que el representante político puede ser un actor privilegiado, tanto en el sentido de impulsarla como de retrasar su construcción.

7. Bibliografía

- ❖ ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, março de 2002.
- ❖ ARRIAGADA, Camilo. *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000.
- ❖ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, 1998.
- ❖ CASTELLS, Manuel y JORDI Borja. *Local y Global - La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, S.A. Taurus, Madrid, 1997.
- ❖ COOPERAÇÃO Técnica ATN/II - 6602-BR, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/ Consórcio Intermunicipal, Washington - DC, agosto de 2001.
- ❖ FRANCO, Augusto. *O local em tempo de globalização*. Política Democrática, ano 1, número 1, Fundação Astrojildo Pereira, São Paulo, jan-abril de 2001.
- ❖ FREY, Klaus. *Capital Social, comunidade e democracia*. Política & Sociedade. Revista de Sociologia Política, v.1, nº 2, abril de 2003.

- ❖ FREY, Klaus. *Gestão Urbana: um desafio interdisciplinar*. On-line. Disponível em www.pucpr.br/educacao/academico/mestrado/mestrado_gestao/. Acesso em novembro de 2004.
- ❖ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. *Mapa de Ativos: Combate Sustentável à Pobreza*. Centro de Políticas Sociais, Rio de Janeiro, dezembro de 2001.
- ❖ GÜELL, J. M. Fernández. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1997.
- ❖ MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente - Governantes e Governados*. São Paulo, Edições Fundap, 1997.
- ❖ PASCUAL, Josep Maria. *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial*, In: ESTRATEGIA REGIONAL Y GOBERNANZA TERRITORIAL: LA GESTIÓN DE REDES DE CIUDADES, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, España, 2004.
- ❖ PASCUAL, Josep Maria. *La Gestión Estratégica de las Ciudades*. Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, España, 2002.
- ❖ PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela Luciano. *As Políticas Públicas Participativas: Contextualização do Papel Sócio-político dos Conselhos*. In: I SEMINÁRIO INTEGRADO DE CONSELHOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte, 2004.
- ❖ PODER LOCAL: *o desafio da democracia*. On -line. Disponível em http://www.pps.org.br/sistema_documento/documento/3poderlocal_zwc90.doc. Acesso em maio de 2004.
- ❖ RICCI, Rudá. *Para se contrapor ao Estado-facilitador*. Revista Espaço Acadêmico, n. 33, fevereiro de 2004. On-line. Disponível em www.espacoacademico.com.br/033rea.htm.

COPLADE: EL CASO DE LA ALIANZA REGIONAL EN LA REGIÓN SUR DE JALISCO

Mtro. Eduardo Rosales Castellanos
Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco



1. Antecedentes de la «regionalización» en Jalisco

En Jalisco, el **proceso de regionalización** como alternativa de intervención en realidades complejas y como dispositivo de desarrollo equilibrado y sustentable, es hoy día una realidad concreta, de la cual podemos afirmar con toda claridad que estamos en el camino firme de detonar un proceso sustentable de desarrollo en cada una de las regiones que integran nuestro estado. Y cuando nos referimos a desarrollo incluimos tanto el desarrollo económico como la inclusión social, la protección del medio ambiente y, el impulso multiplicador de las potencialidades y capacidades que posee cada región. Así, en Jalisco, la estrategia de regionalización propone una mejoría en la distribución del ingreso, el abatimiento de los niveles de pobreza y marginación étnica, y abre una permanente posibilidad de participación de la población en la hechura de las decisiones públicas tendientes a detonar el desarrollo.

Si bien este proceso se inicia desde el año de 1997, orientado a dos aspectos muy importantes, tales como la integración territorial de los 124 municipios del Estado en **12 regiones administrativas**, y el aprovechamiento intensivo de las **ventajas del proceso de globalización económica**. Actualmente hemos planteado un modelo que además de continuar con los aspectos anteriores, busca impulsar *la gestión integral del territorio, la superación de desigualdades y desequilibrios regionales*, prevalecientes todavía en Jalisco, y, lograr la plena *cooperación intermunicipal*.

En estos términos, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE) en coordinación con las autoridades municipales y miembros de la sociedad civil y sectores productivos ha puesta en marcha en una región de las doce que integran nuestro territorio (la O6 SUR) un *Modelo de Promoción y Sustentabilidad de Desarrollo Local basado en la Integración de Circuitos Regionales Histórico-Culturales y Productivos*, orientado a lograr el desarrollo integral de dicha región, además de propiciar la superación de la pobreza con base en las potencialidades históricas y culturales.

Las características generales de este modelo de intervención, están dadas en la identificación, asociación y aprovechamiento de las potencialidades productivas y culturales de cada municipio integrante de la región O6, el establecimiento de acciones concretas que deberán ser desarrolladas de manera coordinada entre sociedad y gobierno, para lograr el pleno aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que cada municipio tiene. Así, consideramos que el impulso de circuitos intermunicipales en una región es una alternativa viable para el desarrollo sustentable y sostenible, así como para un funcionamiento óptimo del sistema económico, que genere resultados productivos y competitivos, mediante la

utilización y redistribución de los recursos naturales, los aspectos culturales y capitalice la enorme riqueza social, colectiva e histórica.

El modelo basado en circuitos, tiene la finalidad de poder establecer lazos intermunicipales para acrecentar la productividad en la Región O6 SUR de Jalisco, con base a sus diferentes potencialidades, en las que destacan, las turísticas, las agrícolas, las ganaderas, las industriales y las educativas, **para tejer redes de cooperación y abasto enfocado al desarrollo equilibrado entre los territorios municipales de dicha región.**

A finales del año 2003, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado puso en marcha un **modelo de intervención y fortalecimiento de la gestión municipal**, a fin de involucrar y corresponsabilizar a todas las dependencias del ejecutivo estatal en los trabajos de planeación del desarrollo municipal, así como del fortalecimiento de la participación ciudadana. Este modelo de intervención y fortalecimiento de la gestión municipal se compone de dos dimensiones:

1. **La Dimensión técnico-metodológica**, que tienen como propósito principal fortalecer la formulación y puesta en marcha de diversos instrumentos que auxilien a los municipios a optimizar la canalización de recursos y esfuerzos a las áreas críticas o estratégicas del desarrollo local.
2. **La Dimensión Social Participativa**, que tiene como fin asegurar la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones que se desarrollan en sus barrios, colonias y comunidades, orientadas todas ellas al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Es así que el modelo de intervención propuesto busca asegurar la continuidad del desarrollo municipal más allá de los cambios de administración a que están sujetas las autoridades estatales y municipales del Estado de Jalisco. Muchos estudiosos en el tema del desarrollo municipal y regional coinciden en que el fortalecimiento de la capacidad institucional, entendida básicamente como la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible, se ha erigido como una forma viable de mejoramiento del quehacer de las administraciones locales. En este sentido, el modelo de intervención y fortalecimiento de la gestión municipal propone a nivel municipal y regional la conformación de una instancia encargada del seguimiento técnico del desarrollo municipal o en su caso regional, integrada por funcionarios e instituciones con conocimientos en temas específicos del desarrollo.

Por ejemplo, para el caso de los municipios se han conformado Equipos Técnicos Locales, y en el caso de las regiones se integraron *Unidades Técnicas de Apoyo* al desarrollo regional. Ambas instancias tienen por objetivo facilitar el proceso de la toma de decisiones, así como las tareas de los *Subcomités Regionales* y los *Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal* en la planeación del desarrollo municipal y regional respectivamente.

En este mismo tema se ha impulsado en Jalisco la integración de *Agendas Municipales* y de *Agendas Regionales* en tanto herramientas de planeación y simultáneamente como guía para la aplicación práctica de los Planes de Desarrollo Municipales y Regionales. Dichas agendas son un instrumento de planeación que ha permitido a los integrantes de los

Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Subcomités Regionales, identificar de manera sencilla los problemas centrales y las potencialidades a las que habrá de atenderse para mejorar las condiciones actuales en las que se encuentra cada municipio y región.

Las *Agendas Municipales y Regionales* han permitido conformar por municipio y región, una cartera de temas de proyectos específicos para dar respuesta puntual a sus problemas con base al aprovechamiento eficiente, sostenible y sustentable de sus propios recursos naturales y productivos.

Lo anterior tiene que ver con un concepto de desarrollo que al menos en otros países demostró ser exitoso en el impulso del desarrollo productivo local y regional, en el cual se revaloriza el potencial endógeno y se destaca el papel de las regiones y municipios como el pilar fundamental del desarrollo.

Bajo esta perspectiva, en el Estado de Jalisco se ha impulsado el desarrollo de macroproyectos intermunicipales con un horizonte de largo plazo que buscan reducir la pobreza y marginación a través del aprovechamiento de los recursos existentes en cada municipio y región. Destacan como ejemplos, los proyectos de alcance regional tales como el de la *Sierra del Tigre*, la *Costa Alegre* y el de los *Guachimontones*, de los cuales se esperan los siguientes beneficios.

- Rescate, conservación y protección de los vestigios arqueológicos, que posibiliten una mayor apropiación de la riqueza histórica y cultural.
- Recuperación de las tradiciones y el impulso de una relación más amigable con el medio ambiente.
- Mayor vinculación y aprovechamiento de los atractivos naturales y culturales en beneficio de los habitantes como fuente de riqueza estatal.
- Rescate y conservación de recursos naturales.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

2. El impulso a los proyectos de desarrollo regional implementado por la FAO, basado en alianzas regionales promotoras del desarrollo

Actualmente se trabaja con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el establecimiento y acompañamiento de una *Alianza Regional Promotora del Desarrollo* de la Región 06 Sur; con esta acción se pretende entre otras cosas asegurar la continuidad del proyecto más allá del período de gobierno al que está sujeto la administración estatal y las autoridades municipales.

Asumiendo el modelo teórico y conceptual propuesto por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, pensamos que una batería analítica fundamental es el análisis y comprensión «de las principales carencias que tradicionalmente han acumulado ciertos programas y políticas de desarrollo regional».

De éstas destacan:

- Falta de integración de los distintos elementos que comprende el desarrollo local.
- Deficiente acercamiento a los distintos procesos y tiempos que comprende el desarrollo; deficiente concepción de la heterogeneidad e idiosincrasia humana, social y cultural que comprende el desarrollo regional.
- Fallas en el desarrollo de los mercados internos y en la generación de vínculos con los mercados externos.
- Descoordinación y falta de interacción entre las distintas instituciones (secretarías estatales y regionales, entidades públicas, privadas, ONGs) y políticas que afectan al desarrollo de una región/localidad.
- Carencia de una adecuada orientación territorial de dichas políticas.
- Falta de continuidad, sistematización e incorporación de las lecciones aprendidas en la aplicación de estas políticas.
- Todo esto conduciría a una falta de permeabilidad de las políticas hacia las comunidades más necesitadas: las políticas no llegan, no son accesibles, no detonan el desarrollo de las comunidades más necesitadas.

Es importantísimo destacar que el eje central del proyecto que actualmente impulsamos con la FAO, gira en torno a la construcción y puesta en marcha de formas de articulación local de ideas, proyectos, programas y políticas que ya existen en un determinado territorio. En este sentido, tal y como la Oficina Regional ha planteado «no se pretende inventar nuevos enfoques; tampoco desperdiciar los esfuerzos ya realizados o imponer un formato organizacional para los territorios». Bajo estos principios es que hemos podido articular dos experiencias y dos proyectos para sintetizarlos en uno solo. El proyecto actual está centrado en proporcionar las condiciones para que los distintos actores de la Región 06, generen sus propios «camino de aprendizaje» apoyándose en procesos de desarrollo específicos a cada región que serán fomentados a través de este proyecto.

Así, esta propuesta se sustenta alrededor de tres ejes principales:

- Crear un espacio de articulación de actores que definan una estrategia de desarrollo territorial y la materialicen a través de la puesta en marcha de programas y proyectos territoriales.
- Generar mecanismos de aprendizaje permanente que permitan identificar los principales elementos que condicionan los procesos de desarrollo regional.
- Replicar procesos en una perspectiva comparada que reconozca las especificidades locales y permita extraer lecciones que sean útiles para otras regiones de América Latina.

Así, la Alianza Regional Promotora del Desarrollo que actualmente impulsamos en la Región 06 sur de Jalisco, está concentrada en contribuir a la promoción del desarrollo regional sostenible, mediante la facilitación de vínculos entre distintos actores, generación de capacidades y promoción de proyectos territoriales.

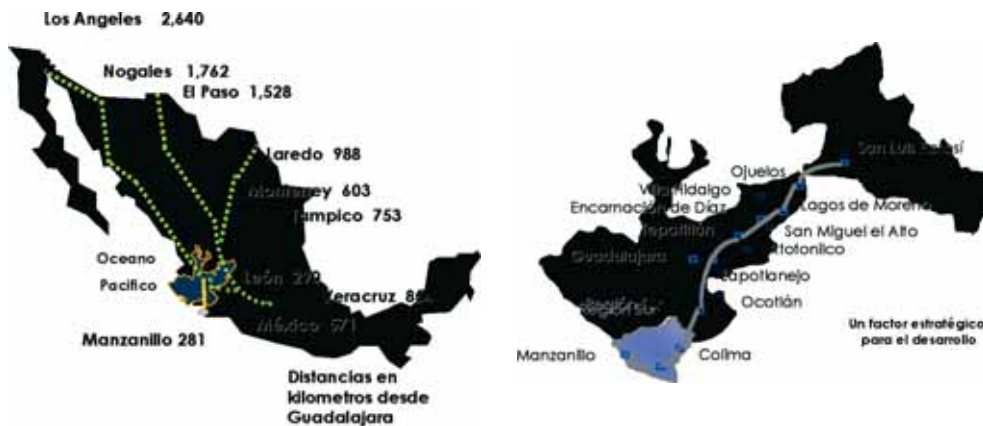
3. La alianza regional promotora del desarrollo en la región 06 sur de Jalisco

Como hemos planteado, uno de los grandes retos del Gobierno del Estado de Jalisco, es involucrar cada día más y de forma organizada a un mayor número de ciudadanos en los procesos de la toma de decisiones públicas, en aras de que los municipios, que son la célula política administrativa más importante del país, incrementen sus niveles de autogestión y consoliden plenamente su autonomía. Adicionalmente, tenemos que enfrentar de manera consistente la aguda problemática que se vive aún en la Región Sur.

A partir del impulso e implantación de la *Alianza Regional Promotora del Desarrollo*, esperamos obtener los resultados siguientes:

1. Lograr un aprovechamiento pleno de la ubicación geográfica de la región.

- La Región Sur, esta conectada a las principales líneas nacionales del sistema ferroviario.
- La Región Sur esta conectada con la autopista del Comercio Internacional.



2. Vincular la infraestructura educativa de nivel superior al desarrollo económico de la región.

- En la Región se ubican 3 centros importantes de educación superior:
 - La Escuela Normal Regional.
 - El Centro Universitario del Sur.
 - El Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán.

3. Lograr la conservación y el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos agropecuario y forestal.

- Clima propicio y disponibilidad de agua para el cultivo de hortalizas.
- Clima propicio para la producción de cereales y papa en el altiplano de Tapalpa.

- Zona cañera consolidada en los municipios de Zapotiltic y Tuxpan.
- Experiencia porcícola en la Subregión Sayula.
- Experiencia en Avicultura en la subregión Zapotlán.
- El potencial forestal de la Región Sur se estima en 193,304 hectáreas las cuales representan el 34.2 del territorio total.

4. Detonar el desarrollo Industrial.

- Presencia de gran Industria en la subregión Zapotlán desde hace más de 30 años (Cemex y Atenquique).
- Producción de mueble típico reconocida a nivel internacional en Zacoalco.
- Importante experiencia en el ramo de la talabartería.
- Estabilidad laboral.
- Disponibilidad de Materia Prima Agropecuaria.
- Costos laborales competitivos.
- Producción marroquinería artesanal.

5. Fortalecer los sectores de Comercio y Servicios.

- Experiencia en el acopio y comercialización de insumos y productos agropecuarios.
- Potencial turístico basado en clima, escenario natural, construcciones coloniales y artesanías.
- Servicios Financieros adecuados en la cabecera regional.
- Disposición de servicios educativos de nivel superior (universidad de Guadalajara, Tecnológico de Cd. Guzmán y la Escuela de Educación Normal).

6. Detonar el potencial Turístico.

- El potencial turístico de la Región Sur es rico, ya que se conjunta el acervo cultural la riqueza histórica y las bellezas naturales, la mayoría de los municipios cuentan con una serie de templos, parroquias, santuarios y conventos, además de museos, casa de la cultura, lugares históricos, actividades artesanales y rica gastronomía que, constituyen una fuerza turística muy interesante a desarrollar.

El esquema operativo de intervención propuesto es el siguiente:

La alianza Regional tiene como objeto involucrar a la gama de actores sociales, económicos, políticos y gubernamentales en torno a un proyecto de corte regional. El proyecto consiste en la habilitación de cada una de las cabeceras municipales de la región como un **Nodo de atracción turística, productiva, cultural e histórico** en donde se recate y acondicione:

- Potenciar los recursos naturales con que cuenta la región, creando inversiones que permitan desarrollar destinos eco-turísticos y dar empleo a comunidades marginadas que cuentan con recursos naturales y que no han sido capacitados para dar servicios de indole turístico.

- Organizar y restaurar los centros culturales que se encuentran en abandono y que permitirían inversión, divisas y proyección de la región.
- Crear infraestructura básica para detonar la actividad artesanal, gastronómica y cultural de la región dando la promoción turística, dando capacitación a artesanos con nuevas técnicas y apoyar en la comercialización mediante la integración de circuito en donde los artesanos podrán exhibir sus productos a visitantes, y en diferentes foros regionales e internacionales.
- Fortalecer la región con infraestructura complementaria para los centros educativos que permitan dar a la zona personal técnicamente capacitado para enfrentar la demanda de los recursos ya existentes con un nivel cultural y educativo de vanguardia.
- Establecer la infraestructura básica para anclar un centro industrial que permita transformar la materia prima ya existente en productos de mayor elaboración dando valor agregado a la producción.
- Rescatar y promocionar la variedad gastronómica típica de la zona,
- El mejoramiento de vías de comunicación y accesos.
- Se promuevan recorridos por los atractivos del municipio.
- Se mejore la imagen urbana de los centros históricos (homologado a un contexto regional para la integración de un circuito).
- Se destaquen las principales tradiciones de las poblaciones.

Con este proyecto impulsado por la *Alianza Regional*, esperamos detonar el desarrollo integral de la Región 06, a fin de que propicie la superación de la pobreza con base en las potencialidades históricas y culturales, y mediante el impulso del desarrollo de los municipios de la Región 06 Sur de Jalisco a través del establecimiento de **circuitos culturales, históricos y productivos**, mediante los cuales se aproveche de manera sostenida y sustentable la riqueza natural, cultural y productiva de los municipios de la Región, reduciendo así la pobreza y la marginación particularmente de las zonas rurales.

Se puede concluir que a partir de la *Alianza Regional* se busca llegar a un desarrollo integral con base en el manejo óptimo y sustentable para potenciar los recursos naturales, históricos y productivos municipales, así como fortalecer las cadenas productivas locales y regionales.

De igual manera se pretende que se alineen los esfuerzos y recursos económicos de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) y del sector productivo a uno o varios proyectos integrales y así fortalecer la participación social en la toma de decisiones, la relación intermunicipal en la definición de acciones conjuntas.

Partiendo de lo anterior se prevé tener una visión clara del municipio y región que se quiere de futuro y con ello fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades municipales y del sector productivo, y así generar mayores fuentes de empleo y reducir la marginación y pobreza.

4. Los actores de la alianza regional y el papel de los presidentes municipales

Los actores del Desarrollo Regional son los cooperativistas, los artesanos, los ejidatarios, las asociaciones de colonos entre muchos. Sumados a los señalados están los funcionarios municipales, los regidores y los presidentes municipales, éstos como representantes políticos naturales y formales de estos espacios de la región. El Presidente Municipal tiene un nuevo papel que debe desarrollar y es el de acercamiento constante con la ciudadanía a través de mecanismos de interacción vinculados a las políticas públicas municipales orientadas a resolver los problemas sociales y económicos en su conjunto.

El planteamiento en términos de la gobernanza es que el nuevo papel del representante político es el de **disponer los mecanismos para que en su ámbito de acción la transparencia y rendición de cuentas sean el eje** que oriente su interactuar cotidiano.

La segunda condición que debe reunir es la de ser un ente **articulador entre fuerzas productivas y fuerzas sociales** de forma que la demanda y la oferta de servicios y productos, así como su precio, permita beneficiar a la colectividad.

Dentro del nuevo papel del representante político y con base en la experiencia de la Alianza Regional Sur, está el de **distender un claro conjunto de estrategias diplomáticas que permitan el acercamiento con sus iguales** en aras de consolidar las economías de escala regionales.

Generador de sinergias, debiera ser la constante de la actividad del Presidente Municipal.

El perfil además nos demanda una alta convicción de la participación social. Un líder con la convicción de que las decisiones públicas requieren una profunda e intensa participación de los diversos actores sociales en virtud de que son ellos los principales afectados por las decisiones de sus representantes políticos.

Rigor Técnico. Las nuevas realidades municipales y regionales, en general las gubernamentales, requieren cada vez más de una rigurosidad técnica y metodológica que abata por fin la improvisación y la politización en la toma de decisiones públicas.

Finalmente un nuevo papel que debe manifestar el representante político es el de **consolidar la estructura del estado de derecho en el espacio municipal/regional**. Los problemas por debilidad institucional en los derechos de propiedad permanecen y detonan en el espacio municipal que es el ámbito en el cual la interacción gobierno-ciudadanía es más consistente.

INTERMEDIACIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD EN LA GOBERNANZA METROPOLITANA

D. Alejandro Mendo Gutiérrez
 Coordinador de la Maestría en Gestión Social del Hábitat en el
 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
 (ITESO), Jalisco



Mejorar la gobernanza de las metrópolis es uno de los desafíos más críticos de este siglo.
 «Gobernanza metropolitana»,
 Julio García Coll.

Los desafíos que enfrenta un mundo cada vez más centrado en la urbe hacen de la ciudad el gran reto de la época. Cómo gobernar territorios y poblaciones se convierte hoy en una de las prioridades para las estructuras de estado. Encontrar mecanismos de gestión pública que permitan la toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo a partir de esquemas democratizantes que construyan civilidad, desde lógicas transdisciplinarias que efficienten el funcionamiento integral de los sistemas urbanos y con una perspectiva sustentable tal que posibilite condiciones futuras de bienestar social para todos debe ser la tarea imprescindible de quienes intervienen profesionalmente en las múltiples dimensiones de la ciudad. El objetivo de este trabajo es exponer cómo las instituciones de educación superior pueden –deben– desempeñar un papel de intermediación social que plantee nuevos perfiles de representación política, que actúe sobre escenarios socioterritoriales críticos y que reequilibre las estructuras de poder, esto es, que impulse la gobernanza urbana.

Ciudades y desarrollo humano

Aunque en la actualidad más de la mitad de la población global radica en espacios urbanos que cuentan al menos con infraestructura mínima y servicios básicos, no por ello los estándares de bienestar se garantizan para las poblaciones ciudadinas. El marcado contraste entre los altos niveles de vida que tienen los habitantes de las principales capitales mundiales y los de aquellos pobladores que sobreviven en las periferias marginales de las grandes aglomeraciones subdesarrolladas muestra cómo queda mucho por hacer en materia de desarrollo humano. Un importante progreso en este renglón fue sin duda la consagración del *Derecho a la Ciudad* que abiertamente se reconoció en la Cumbre de Estambul sobre Asentamientos Humanos de 1996. Desde entonces, casi todos los gobiernos urbanos locales se han comprometido a realizar acciones de mejoramiento del marco construido de vida de amplios sectores sociales. Sin embargo, los avances en este rubro no pueden limitarse a superar solo las condiciones materiales de existencia de las poblaciones –es decir, hacer

ciudad– sino que debe buscarse el desenvolvimiento integral de los colectivos –o sea, hacer sociedad–.

Impulsar localmente el desarrollo humano en nuestros estados, regiones y ciudades exige la adopción explícita del paradigma de la sustentabilidad urbana como ingrediente central de las políticas públicas. En la llamada *Declaración hacia la sustentabilidad de las ciudades mexicanas* se afirma que el desarrollo urbano sustentable es aquel que promueve «espacios socialmente justos, económicamente eficientes, espacialmente ordenados y ambientalmente sustentables» (RCMS, 2000). Desde nuestra óptica, este constructo cumple –y quizá supera– con la triada que, en opinión de Brunold (2004, 153) «determina la capacidad de futuro viable» y que incluye:

- el Marco Ambiental que engloba los aspectos físico-territoriales del hábitat como soporte del ecosistema,
- el Marco Social que comprende los procesos convivenciales y de relaciones entre los pobladores de una localidad, y
- el Marco Económico que encuadra los mecanismos de productividad y patrones de consumo.

De la interrelación entre estos tres referentes surgen nuevas nociones que ya señalaban Meyers y Waldmann (1998, 291) y que aquí se proponen como objetivo-meta para el planteamiento de aquellas políticas públicas urbanas orientadas hacia el desarrollo humano y la sostenibilidad:

- **Eficiencia urbana** como el sistema más eficaz de aprovechamiento de los recursos naturales disponibles con el mínimo impacto posible al entorno (relación Economía-Ambiente).
- **Habitabilidad integral** como el referente básico de calidad de vida en los procesos y resultados de adecuación del entorno humano para cubrir las necesidades individuales y colectivas de asentamiento (relación Sociedad-Ambiente).
- **Bienestar Socioeconómico** como el estándar de prestaciones y oportunidades de crecimiento personal y desarrollo comunitario a que la sociedad aspira (relación Sociedad-Economía).

Gestión participativa para la gobernanza urbana

El comportamiento gubernamental en la atención de la administración pública se adscribe a diversos modelos de ciencia política que orientan los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Particularmente interesante es la definición de política pública que hace Dye cuando dice que ésta es «aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer» (Ruiz Sánchez, 1994, 40). La congruencia entre las directrices generales y las principales líneas de acción que subyacen a cualquier política pública evidencia el grado de coherencia del aparato estatal para responder al interés público. En los últimos años, las dependencias gubernamentales responsables del desarrollo urbano en sus distintos niveles territoriales

han adoptado conceptos provenientes del sector privado para el manejo de problemáticas urbanas como la *planeación estratégica* y el *desarrollo organizacional* ya que, según algunos especialistas, aportes metodológicos del mundo empresarial pueden «ayudar a los gobiernos y agencias públicas a ser más efectivos» (Gutiérrez Chaparro, 2000, 43). No obstante, la asimilación de las herramientas de trabajo propias de las grandes sociedades corporativas privadas no siempre garantiza los mejores resultados en el plano de la gestión pública pues frecuentemente se inscriben en los esquemas decisionales verticales del tipo *up side-down*, es decir, de arriba a abajo. Basta recordar el sonado fracaso que representó en 2003 la gestión oficial del proyecto para el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

La gestión participativa de la gobernanza urbana es un modelo alternativo de administración gubernamental enriquecido con aportaciones provenientes de la investigación social comprometida con la resolución de situaciones colectivas. Para la comprensión de un mundo marcado por la multiculturalidad, la interdependencia, la complejidad y la incertidumbre; para la valoración de iniciativas emergentes, para el diseño de políticas integrales, para la instrumentación de programas y para la puesta en marcha de la gobernanza urbana es necesario recurrir a una manera más global de considerar la realidad social, de aproximarse al hecho urbano. Los esquemas más avanzados de los observadores sociales contemporáneos subrayan la importancia de las representaciones sociales en la construcción de la realidad atendiendo a que «el mundo es una imagen proyectada por el cerebro humano» (Maffesoli, 1997, 41). En esta lógica, la gestión participativa –entendida como la construcción creativa de alternativas de solución a problemas generadas por los propios sujetos sociales involucrados– es una opción metodológica apropiada para instrumentar el desarrollo humano en nuestros estados, regiones y ciudades pues persigue la producción de cambios sociales significativos mediante la incorporación de una lógica operativa reflexiva que sustente procesos de transformación comunitaria desde una concepción ideológicamente comprometida con el mejoramiento tangible de las condiciones de vida de la sociedad en general y no solo con los intereses de ciertos grupos particulares.

El éxito en alcanzar la gobernanza urbana depende de la oportuna utilización de las plataformas metodológicas que potencian lo que Jordi Borja llama «los nuevos derechos de la ciudadanía» (2001, 13), que fundamentalmente engloban aquellas demandas, exigencias, necesidades y aspiraciones colectivas que alcanzaron el estatus de derechos de *tercera generación*, es decir, de naturaleza cívica y política. Ahora bien, ¿qué supuestos epistémicos, qué estrategias metodológicas y qué dispositivos tecnológicos resultan apropiados para instrumentar la gobernanza urbana? La respuesta no es simple pero sí es posible apuntar que son afines a este propósito todos los modelos conceptuales de las ciencias sociales epistemológicamente alternativos al paradigma positivista que conciben la posibilidad de una ruptura y posicionamiento crítico de los sujetos sociales ante su realidad. Se trata de modelos de praxis comprometidos con el cambio de las condiciones que limitan el bienestar colectivo y el desarrollo social de las poblaciones, y hasta donde entendemos, alcanzar la gobernanza urbana conlleva impulsar localmente –entre otros temas– los procesos mundiales de instalación de la democracia, construcción de ciudadanía, logro de equidad y justicia social, y mejoramiento de la calidad de vida.

En este sentido, la gestión participativa encarna definitivamente el espíritu democrático de la implicación ciudadana activa que todo Estado de Derecho defiende ahora por ser producto de anteriores pretensiones éticas, exigencias políticas y luchas sociales que mujeres y hombres emprendieron hasta verlas convertidas en derechos humanos básicos. Como tal, la gestión participativa es una premisa indispensable en la instrumentación de la gobernanza urbana puesto que asegura la asunción de las metas comunes y de los objetivos particulares en que se concreta el desarrollo duradero de las ciudades. Desde esta perspectiva, se explica que la gestión participativa no haya recibido la debida atención por parte de muchas instancias de gobierno puesto que por definición, precisa de la implicación deliberada de los diversos sujetos sociales y sectores que integran la sociedad, y esto, aunque es políticamente correcto no siempre es practicado por algunas facciones partidistas. Las actuales modalidades con que los gobiernos de distintos órdenes intentan promover la participación social en los asuntos urbanos de interés público –como es el lograr la gobernanza de nuestras ciudades– obtiene resultados muy diversos. Se conocen campañas exitosas de consulta ciudadana como sonados fracasos al tratar de involucrar a actores y agentes sociales en propuestas institucionales.

Para lograr estados, regiones y ciudades gobernables conviene recordar que política pública es «aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer», y esto nos remite forzosamente al *ciclo de la coherencia*. Una constante de la gestión, de acuerdo con Drucker (2004), es la congruencia entre lo que se piensa, lo que se dice y lo que se hace. Este círculo virtuoso genera credibilidad y sin credibilidad es imposible establecer acuerdos entre personas y organizaciones. Si lo que se quiere lograr es la gobernanza urbana de nuestros centros de población será imprescindible llevar a cabo acciones que adelanten localmente los temas ya vistos de i) Eficiencia urbana, ii) Habitabilidad integral y iii) Bienestar económico. La gestión participativa de la gobernanza urbana supone actuaciones consensuadas por todos los sectores de las sociedades locales en materia de equidad social, competitividad productiva, adecuación del entorno y responsabilidad ecológica.

La universidad como intermediaria social

Ante el creciente desencantamiento actual hacia toda forma de institución social llama la atención que todavía se perciba a la universidad como una entidad con credibilidad suficiente ante la sociedad comparándola con los organismos políticos. Este prestigio sin duda se debe a que las instituciones de educación superior son por excelencia espacios privilegiados para el análisis, el diálogo y la búsqueda de soluciones a los problemas de nuestro mundo. Las universidades son el referente obligado de la producción de conocimiento y de la transformación progresiva de los objetos socioprofesionales y por tanto, son bienes públicos. En opinión de Solinis (2004, 23) la universidad cuenta hoy con el potencial para convertirse en «instrumento de acción social responsable» si se aprovechan sus prerrogativas de autonomía institucional y libertad catedrática. Ventilar las cuestiones que más preocupan a la sociedad demanda que la universidad se conciba como un punto de convergencia de distintas corrientes de pensamiento. Bajo esta actitud dialogal entre academia y sociedad es que

cobra sentido pensar a la universidad como recurso comunitario, sin embargo, esto entraña hoy en día contravenir las tendencias hegemónicas que instauran mundialmente la economía de mercado como único modelo posible. El desafío de cualquier universidad situada a la altura de un cambio de época como el que se vive será entonces no solo ofrecer el servicio educativo, avanzar el conocimiento o divulgar informaciones sino, sobre todo, prestar sus servicios para el bien de la colectividad.

En la formulación de las soluciones con que la sociedad y sus instituciones pretenden manejar los graves problemas urbanos contemporáneos la universidad tiene mucho que ofrecer. Bagaje científico, personal especializado, recursos materiales y voluntarios calificados son algunos de los activos con que las instituciones de educación superior contribuyen usualmente. Específicamente para el caso de la gobernanza metropolitana las universidades recién descubren las dimensiones reales de su responsabilidad social. A nivel internacional son numerosas las casas de estudio que realizan funciones ligadas formalmente a programas urbanísticos gubernamentales como son el reconocimiento de situaciones socioterritoriales, el diseño de políticas públicas particulares o la puesta en marcha de proyectos institucionales. En este sentido, mediante la palabra y la acción la cátedra desempeña un rol de intermediación social estratégica al responder a las necesidades de la nueva cultura mundial que se está gestando. No obstante, no todas las dependencias oficiales han incorporado en sus mecanismos operativos esta lógica de interlocución social entre sectores de la que hablamos. Baste comentar que hasta la fecha en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (2001) no se contempla la presencia de las casas de estudio como integrantes ex officio del máximo órgano consultivo en la materia: el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano. En definitiva, la representación universitaria en las instancias públicas del ramo urbanístico de cualquier orden de gobierno debe considerarse como elemento coadyuvante de la gobernanza urbana que se busca para nuestros estados, regiones y ciudades.

Otro ejemplo, esta vez positivo. Se trata del Observatorio Metropolitano de Guadalajara (en adelante OMEGA por sus siglas) que es una entidad interuniversitaria para el estudio científico, el trabajo académico y la investigación pluridisciplinar de los procesos metropolitanos de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG). Se constituye en 2003 a partir de un convenio de colaboración entre el Tecnológico de Monterrey-Campus Guadalajara (TEC), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad de Guadalajara (U. de G.) con la finalidad de crear una instancia para el conocimiento y evaluación de las condiciones medioambientales, de la evolución y tendencias del desarrollo urbano, y del comportamiento de los indicadores sociales, económicos y demográficos de las ocho municipalidades que integran la ZCG, con la intención última de contribuir a proporcionar un mejor futuro urbano a los habitantes de esta metrópoli desde su planeación urbana integral y participativa.

Para fundamentar su trabajo científico el OMEGA considera necesario adoptar los criterios metodológicos y tácticos que le permitan formular sus estrategias de realización. Entre los primeros debe mencionarse que para posibilitar la comprensión de las complejas situaciones medioambientales, socioespaciales y económico-sociales características del fenóme-

no metropolitano, así como para operar su transformación, se precisa la unificación del conocimiento mediante la conformación de ámbitos conjuntos de investigación que compartan objetos de estudio desde el concurso de varias disciplinas. La línea argumental para esta modalidad de trabajo se establece sobre la base de que «a mayor complejidad de los problemas por resolver, mayor necesidad de considerar más puntos de vista en su solución». En este sentido:

- Se opta por trabajar desde una visión pluridisciplinar que supere las limitaciones impuestas a los campos específicos de una sola perspectiva científica, que potencie la reorganización del conocimiento y que aporte a la construcción colectiva de nuevos marcos de estudio.
- Se asume un criterio metodológico integracionista que recurra tanto a las contundentes racionalizaciones empírico-formales del enfoque de análisis cuantitativo como a las ricas posibilidades interpretativas de los universos simbólicos e intercambios subjetivos propias del enfoque de análisis cualitativo.
- En la producción e interpretación de informaciones se privilegia la utilización de recursos técnicos de corte participativo y dispositivos herramientas de orden colaborativo como un encuadre apropiado para implicar a los sujetos sociales en la toma de decisiones sobre asuntos de su competencia.

Teniendo lo anterior en mente es que el OMEGA ha emprendido la tarea de construir los indicadores urbanos con que abordará el estudio científico de los procesos metropolitanos de la Zona Conurbada de Guadalajara. Dos criterios fundamentan el recorte temático con que se seleccionarán los indicadores de OMEGA: i) Ser localmente significativos, y ii) Ser socialmente producidos. Para develar qué asuntos metropolitanos son sensibles a la población del conurbado se ha puesto en marcha un proceso metodológico derivado de la integración de dos paradigmas científicos: el positivista y el interpretativo. El primero, para tomar la opinión representativa de la población en general mediante un típico dispositivo cuantitativo (cuestionario estadístico) que recoge los puntos de vista de una muestra probabilística seleccionada con base en las proporciones que guarda la estructura demográfica de la ZCG. El segundo, para obtener opiniones significativas de personalidades locales calificadas a través de un instrumento de corte cualitativo (entrevista semi-estructurada) que recaba las percepciones y argumentos con que determinados actores y sujetos sociales relacionados al desarrollo urbano explican el fenómeno metropolitano en estudio. Los resultados de este paso metodológico serán utilizados como insumo en nuevas fases de aproximación sucesiva a los temas sensibles para la ciudadanía con la intención de confrontarlos a otra serie de elementos de primer orden como son los programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, los indicadores propios del Observatorio Urbano Mundial de UN-Habitat, los objetivos de la Agenda 21, del Programa de Hábitat y las Metas del Milenio, entre otros.

En conclusión, el Observatorio Metropolitano de Guadalajara representa una iniciativa privilegiada para contribuir a la gobernanza metropolitana mediante la ordenación de las decisiones en el territorio de la Zona Conurbada de Guadalajara si se atiende a que plantea la inclusión deliberada de los distintos sujetos sociales que intervienen en el hecho urbano, es

decir, desde la intermediación social universitaria. Con la referencia explícita a la gestión participativa como supuesto epistemológico subyacente no solo se experimenta la adopción de criterios hacia la sostenibilidad de los asentamientos humanos sino se aporta abiertamente al desarrollo humano en nuestros estados, regiones y ciudades. En este sentido, la sociedad podrá contar con datos válidos para evaluar la gestión pública de las diversas dependencias responsables de los programas, planes y proyectos metropolitanos, especialmente los relacionados con temas ambientales, asuntos territoriales y cuestiones económico-sociales.

Fuentes consultadas

- ❖ BORJA, Jordi, 2001, «Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana» texto presentado en el Tercer Encuentro Nacional sobre la Participación Social y Privada en el Desarrollo Urbano convocado por la SEDESOL, Acapulco, Gro., noviembre de 2001.
- ❖ BRUNOLD, Andreas Otto, 2004, «La Agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur. El principio del desarrollo sostenible» en Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Número 88, Montevideo, pp. 151-160.
- ❖ DRUCKER, Peter, 2004, «Las constantes del Management» en Gestión, Núm. 4, julio-agosto de 2004, México, p. 6.
- ❖ GUTIÉRREZ CHAPARRO, Juan José, 2000, *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- ❖ MAFFESOLI, Michel, 1997, *Elogio de la razón sensible. Una visión intuitiva del mundo contemporáneo*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- ❖ MEYERS, Reinhard y WALDMANN, Jörg, 1998, «El concepto de desarrollo sostenible. Su utilidad como concepto de guía para un futuro desarrollo» en *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Una contribución a la Agenda 21*, Karl Engelhard (ed.), Münster, pp. 290-305.
- ❖ Red de Ciudades Mexicanas hacia la Sustentabilidad (RCMS), 2000, *Declaración hacia la sustentabilidad de las ciudades mexicanas*, documento recuperado de <http://www.cmq.edu/gestiurbana>
- ❖ RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, 1994, «Participación de la comunidad en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo» en *Desarrollo sustentable y participación comunitaria*, Lucero Jiménez Guzmán (coordinadora), Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, pp. 39-71.
- ❖ SOLINÍS, Germán, 2004, «La universidad frente a las demandas de la ciudad» en *La ciudad y sus profesionales. Memorias del V Seminario Internacional Cátedra UNESCO-ITESO*, ITESO-UNESCO-COECYTJAL, México.



CONCLUSIONES



Capítulo V

CONCLUSIONES SOBRE REGIONES Y CIUDADES EN EL DESARROLLO HUMANO: LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

D. Josep María Pascual Esteve
 Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno
 Coordinador Asociación AERYC (América-Europa de Regiones y Ciudades)

1. La interdependencia territorial, tema clave

1.1. Las ciudades son la base del progreso humano en la Era Infoglobal

- **La población mundial vive cada vez más en las ciudades.** En el 2025, el porcentaje de población urbana superará el 80% en los países industrializados y en América Latina, y será superior al 58% en Asia y África.
- **Existe una clara correlación entre urbanización y reducción de la pobreza.** La pobreza se concentra en las grandes ciudades porque éstas son la última alternativa para los más pobres de subsistir. El incremento de urbanización coincide con un incremento continuado, desde los años 50, de la esperanza de vida en los países en vías de desarrollo; los indicadores de pobreza de la ONU señalan un importante decremento; el analfabetismo también ha descendido, etc. Es preciso no confundir los alarmantes datos sobre la pobreza urbana con la causa de la misma, porque **las ciudades** crecen gracias a que proporcionan más ventajas sociales y económicas que las áreas rurales y **son el medio más adecuado para articular políticas efectivas contra la pobreza, dado el mayor impacto y rentabilidad social que proporcionan a las políticas públicas y la inversión en equipamientos y servicios.**
- **Los problemas globales requieren soluciones urbanas.** La degradación ambiental, el problema de las drogodependencias, los bajos niveles de convivencia intelectual, la inseguridad ciudadana... , entre otros, son problemas globales íntimamente relacionados con la pobreza que se localizan fundamentalmente en las ciudades y sólo las políticas globales articuladas en estrategias urbanas pueden contribuir a la reducción planetaria de los mismos.
- **La economía mundial se asienta en un sistema de ciudades.** El desarrollo económico acontece en las ciudades debido a que los flujos de interdependencia económica, social y cultural que constituyen la globalización actual, se producen, organizan e intercambian en y a través de las ciudades.
- **Las ciudades,** según el Banco Mundial, **constituyen las locomotoras de las economías nacionales** si son capaces de crear un clima adecuado para la inversión con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y generación de capital social.
- **El desarrollo de los municipios pequeños depende de su articulación a las ciudades.** Las regiones constituyen una red territorial de municipios y ciudades. La co-

nexión de los municipios a la economía y sociedad globales depende de la calidad de su inserción a las ciudades que actúan como los servidores en Internet. La principal tarea de los gobiernos regionales es facilitar y coordinar las interdependencias entre sus municipios y ciudades para favorecer el desarrollo económico y una mayor equidad en la distribución del mismo.

- **La ciudad es la que proporciona el entorno de empresas y servicios para que la economía contemporánea,** basada en las redes o clusters productivos, pueda funcionar. Dichos clusters o redes se configuran en el ámbito urbano-metropolitano.
- **En las ciudades acontece la masa crítica necesaria para ofrecer unos recursos humanos con la cualificación y diversificación necesaria para el desarrollo productivo contemporáneo.** La ciudad es el único ámbito territorial que puede proporcionar la amplitud y la diversidad de la oferta educativa y cultural que demanda la actual cualificación de los recursos humanos.
- **Los gobiernos locales de las ciudades y de las aglomeraciones metropolitanas son los que mejor pueden incidir en la mejora de la capacidad de organización y acción de una colectividad,** que, como hemos señalado, es la clave para conseguir el desarrollo económico y social y, en particular, el desarrollo humano. La proximidad le permite articular mejor el conjunto de actores económicos y sociales hacia unos objetivos de progreso y de lucha contra la pobreza que gocen de un amplio soporte social y de la participación activa de la ciudadanía.
- **La descentralización de lo local, necesaria pero no suficiente para construir colectivamente el desarrollo y la lucha contra la pobreza.** Es importante una descentralización en los ayuntamientos de competencias y recursos para fortalecer su capacidad de acción, pero no se trata de reproducir los modos de gobierno y gestión de las otras administraciones, sino de desarrollar la «arquitectura» societaria para el progreso y el desarrollo socio-comunitario para la reducción de la pobreza. **No hay recursos públicos suficientes para combatir la pobreza, pero un gobierno representativo, eficaz y, por tanto, con legitimidad, puede articular la acción societaria para revertir los procesos de producción y reproducción de la pobreza.**

1.2. El mayor protagonismo de las regiones y los gobiernos regionales

- **El mayor protagonismo económico de las políticas de los gobiernos regionales:** infraestructuras y servicios, de promoción económica, empleo, formativas, culturales y sociales propias, como resultado del proceso de coordinación y sobre todo de homogeneización progresiva, para periodos temporales dados, en el ámbito internacional (Unión Europea, MERCOSUR, pero también a través de las políticas financieras del FMI o del Banco Mundial, o arancelarias de la OMC, etc.) de las políticas macroeconómicas en manos de los gobiernos del estado-nación. De este modo pierden éstos su principal instrumento económico y con ello importancia relativa tanto ante los gobiernos supranacionales como ante los regionales.

- **La ciudad competitiva, en el sentido de competente propiamente dicho, en la era de la info-globalización es la «ciudad región», o mejor dicho «las ciudades región»,** es decir, las redes de ciudades y municipios que se configuran en el ámbito territorial de la región. Los actores de las cadenas productivas, de los «clusters», de los sectores claves o emergentes de una economía local no se localizan de manera habitual en un solo municipio, o incluso metrópolis, sino que se localizan en ámbitos espaciales regionales. Una constelación de actores públicos y privados y de territorios a los que hay que dotar de una siempre renovada capacidad de organización y acción para producir riqueza.

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

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

- **El territorio con mayor simbolismo para la ciudadanía acostumbra a ser la región.** El territorio no puede entenderse como un espacio pasivo sino como un activo. Y ahora es necesario añadir una propiedad más: el territorio es un lugar. El espacio, según la celebre expresión de M. Castells, hay que concebirlo como espacio de flujos y de lugares. Entenderemos por lugar aquel territorio que tiene una significación positiva para los ciudadanos que lo habitan. Un territorio que la ciudadanía, a lo largo de la historia, ha construido una simbología propia que genera un sentimiento de pertenencia e identidad a la población contemporánea. El territorio es una entidad inclusiva, es decir, es el soporte físico de las relaciones sociales; precisamente por ello se integra en ellas, en el todo social, participando de la economía, de la simbología, de la educación y la cultura de una colectividad.

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

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

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

1.3. La región es el territorio clave y emergente para la definición de políticas para el progreso económico y social contemporáneo

- **Con la gestión estratégica de redes de ciudades los gobiernos regionales tienen la oportunidad de desarrollar una administración diferenciada a los estados-nación.**

Los gobiernos regionales se han movido generalmente entre dos modelos: Ser una simple descentralización administrativa del estado-nación o constituirse en estado con una notable autonomía política con la voluntad de repetir la forma de gobierno tradicional del estado-nación.

En un caso por repetición y en otro por voluntad de imitación, no pocos gobiernos regionales han repetido el esquema caduco del estado-nación tradicional y centralista:

- ❖ Concentración de poder en una organización central.
- ❖ Proceso de monopolización a través de la burocracia y el poder sancionador y en ocasiones de la violencia.
- ❖ Creencia en que el gobierno propio es el que puede hacer mejor las cosas.
- ❖ Voluntad de obtener más recursos para gestionar directa o indirectamente pero con responsabilidad directa.
- ❖ Esquema de gobierno centrado en competencias y no en necesidades y objetivos del territorio.
- ❖ Creencia en que las elecciones se ganan en función de la oferta de servicios propios o que aparezcan como tales ante la opinión pública.
- ❖ Conflicto permanente con los otros niveles de administración por competencias y recursos.

Esta forma de gobierno tan caduca como habitual y que está en la base de la crisis de la política en nuestras sociedades, puede y debe ser superada por los gobiernos regionales. Esta superación les permitiría gobernar de acuerdo a los nuevos parámetros de la mundialización contemporánea y la sociedad del conocimiento, fortaleciendo las relaciones ente la sociedad política y civil en la perspectiva de la cohesión social, basada en el pluralismo, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.

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

Las ciudades se relacionan en diferentes ramas de actividad en el territorio regional y nacional y entran, en no pocos casos, en relaciones de complementariedad y competencia con otras ciudades a nivel macrorregional e internacional; se trata de promover el intercambio de información entre las distintas ciudades y diferentes actores y fomentar la innovación en el conjunto de la red y articular una estrategia compartida, complementaria y sinérgica, haciendo posible que los medianos y pequeños municipios se vinculen mejor con las ciudades con mayor capacidad direccional.

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

1.4. El fortalecimiento de la gestión supramunicipal y la capacidad de gobernar de los gobiernos locales debe ser una prioridad de los gobiernos regionales

- **La creciente interdependencia económica y social entre los territorios propia de la era info-global, significa que cada uno de los territorios, y muy especialmente las ciudades y los municipios, amplían la cantidad de territorios con los que interactúan a la vez que incrementa la intensidad de las mismas.** Los municipios turísticos reciben visitas de una cada vez más variada procedencia, la oferta de mercancías al consumo en los mercados es cada vez más diversificada en tipologías, calidades y origen geográfico, etc. Por otra parte, la innovación constante, la emergencia de las buenas prácticas y su difusión universal a través de Internet, comporta que la observación entre unos y otros sea permanente.
- **La interdependencia fortalece la autonomía local** y no la subordinación en los territorios que tienen una delimitación política administrativa y por tanto un gobierno, como es el caso de los municipios y las regiones. La multiplicación de dependencias o, incluso mejor, de interdependencias da margen de autonomía para la elección de políticas y de aliados.
- **Las redes territoriales significan a la vez autonomía municipal y necesidad de políticas supramunicipales;** estos no son hoy, en la sociedad red, dos aspectos antagónicos sino complementarios y de su adecuada articulación depende el progreso humano de los territorios. La articulación de proyectos municipales en estrategias comarcales o metropolitanas es una prioridad para las políticas regionales.

1.5. La gestión de las interdependencias (gestión en red) de las ciudades y municipios en el ámbito regional es uno de los grandes retos del desarrollo económico y social

- **Las redes se convierten, en la era info-global, en los nuevos espacios predominantes de regulación económica y social.** En consecuencia, gobernanza implica

necesariamente la gestión en red. Es decir, mediante la cooperación horizontal, y no jerárquica, en el impulso de objetivos y proyectos comunes de los gobiernos regionales y municipales y los actores privados y entidades ciudadanas, y cuando sea preciso así con la del estado-nación y organismos internacionales, Unión Europea o MERCOSUR o Comunidad Andina...

- **El gobierno en red, que lógicamente es más que gestión en red, es un gobierno multinivel** que afecta a todos los actores que participan en las distintas redes territoriales.

2. La gobernanza como gestión de interdependencias entre territorios

2.1. Las estrategias definen los territorios y no a la inversa: La quiebra de la visión tradicional de gobernar

La interdependencia creciente entre territorios conlleva que, en función de la estrategia sectorial, de una ciudad o de una red regional de ciudades, tendremos un territorio u otro adecuado para desarrollarla. Así, si hablamos de política social quizás el ámbito sea inferior al municipal, si nos referimos a la movilidad será supramunicipal, si nos referimos al ciclo del agua será también supramunicipal, pero a buen seguro distinto al anterior. Y lo mismo podríamos decir en relación a los residuos sólidos, la vivienda o la cultura. Si nos referimos al turismo y a los centros logísticos portuarios y aeroportuarios, a buen seguro nos estamos refiriendo al ámbito internacional.

Las estrategias lógicamente abarcarán en determinados casos territorios macro-regionales de ámbito del estado-nación o internacional.

Está claro que en función de la estrategia encontraremos un territorio adecuado en función de la amplitud e intensidad de las interacciones, y también está claro que por simple cálculo económico no se puede crear tantos organismos territoriales como ámbitos espaciales de la estrategia. Debemos dirigirnos hacia una organización de la acción interadministrativa abierta, flexible, horizontal (no jerárquica) basada en los intereses propios y conscientes, y por supuesto asimétrica en todos los aspectos.

La estructura en red que no tiene necesariamente que institucionalizar políticamente la colaboración entre redes de más de una región, puesto que su estructura horizontal, flexible, informal y relativamente estable, permite poder impulsar proyectos interregionales e interestatales de interés común para las ciudadanía de diferente ámbito político-administrativo.

2.2. Los municipios son la unidad relacional básica para las políticas regionales: Necesidad de autonomía y estrategia para la calidad de la interdependencia

En una concepción tradicional, la existencia de una aglomeración urbana plurimunicipal se interpreta a menudo como la pérdida de relevancia de los municipios aglomerados para

los que se pide no pocas veces su supresión. En especial esto ocurre si se tiene una concepción zonal de la ordenación metropolitana, en que los municipios serían prácticamente monofuncionales. En una visión de territorio-red, el municipio se considera una unidad relacional básica que se articula en distintas redes de flujos con otros municipios. De ahí la necesidad de una planificación integral del mismo.

El municipio acostumbra a crear un sentimiento de pertenencia e identidad en la población, que se ha resistido, incluso con violencia extrema, a los intentos de supresión-absorción. En una configuración sociocultural de identidades territoriales múltiples, el municipio acostumbra a ser la más primaria¹⁰⁹. Una organización socio-política del territorio, en los parámetros de la era info-global, se basará en la autonomía local para garantizar una interdependencia eficaz.

2.3. Es preciso superar la gobernabilidad basada en competencias excluyentes por la gestión compartida de intereses y competencias concurrentes

- **Basar la relación entre administraciones territoriales en un proceso de negociación relacional-colaborativo.**

Romper con un esquema de relación entre administraciones basado en las competencias y recursos es necesario, no sólo por su inadecuación al papel de la administración pública territorial en la sociedad del conocimiento, sino también porque remite a un esquema de conflicto entre administraciones, basado en el «yo gano (competencias y recursos), tú pierdes».

La gobernanza y la gestión estratégica de redes implica un esquema de negociación inter-administrativo de tipo relacional-colaborativo, basado en el «yo gano, tú ganas», en la consecución de objetivos de progreso humano en las ciudades y en la región.

Un cambio de paradigma de esta magnitud requiere nuevos conceptos, metodologías, técnicas y «know how» del personal político y técnico para desarrollarse.

2.4. Hay que transitar desde las relaciones verticales y jerárquicas entre administraciones a las horizontales y cooperativas

- **La gobernanza cuestiona la concepción de asignar determinadas competencias por cada nivel territorial de administración.** Y lo hace favoreciendo que los distintos gobiernos territoriales compartan proyectos de ciudades y municipios, o supramunicipales.
- **La gobernanza implica la coordinación de la actuación de las administraciones en función de los objetivos a conseguir** y los proyectos a desarrollar en el territorio de que se trate. La coordinación de la actuación de los distintos niveles no puede

¹⁰⁹ En algunos casos la identidad territorial primaria es el barrio o la zona habitacional.

articularse por la vía jurídico-administrativa, sino que es fruto de la negociación de colaboración de tipo político.

2.5. Gobernanza territorial es un nuevo arte de gobernar adecuado a la complejidad y a las redes territoriales

El nuevo enfoque, que también podemos denominar paradigma¹¹⁰, de la gestión pública nace al constatar las insuficiencias explicativas de los anteriores, en este caso:

- La poca legitimación para una administración pública cuya principal razón de ser, como en el Estado de Bienestar, es la expansión del gasto público en servicios, cuando en la mayoría de los países europeos se sitúa alrededor del 50%, con pocas posibilidades de crecer.
- La escasa incidencia de las políticas públicas ante la complejidad de los nuevos retos y expectativas de la sociedad del conocimiento.
- La degradación de la política debido a la escasa innovación de las políticas de los gobiernos, al consecuente recurso a la descalificación mutua y a los mensajes sin contenido de la mayoría de los partidos y personal político que aún continúa encerrado en los anteriores paradigmas.

Además, la constatación de una multitud de estudios en la última década que señalan como principales factores de desarrollo económico y social elementos muy distintos a las infraestructuras, servicios y prestaciones públicas, como son: La capacidad de organización y acción de una sociedad; La cultura ciudadana; La generación de confianza entre los principales actores; El sentimiento colectivo de pertenencia e identidad abierto entendido como un factor de conectividad de la ciudadanía que se movilizan para hacer valer un territorio; entre otros, que apuntan hacia un nuevo papel de los gobiernos y a una orientación mucho más responsable socialmente de la importancia de la gestión pública democrática.

2.6. La gestión estratégica entendida como fortalecedora de la capacidad de organización y acción de los territorios, es una de las claves de la gobernanza

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

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

La principal finalidad de la gestión estratégica es proporcionar las metodologías e instrumentos más eficientes para la construcción colectiva del desarrollo humano. Toda región o ciudad es una construcción social por parte de los diferentes

¹¹⁰ Entenderemos por paradigma, en este texto, un modo propio o singular de ver el tema, en este caso las finalidades de la gestión pública, que comporta nuevos y específicos retos y nuevos problemas y que debe desarrollar nuevos o específicos conceptos, metodologías e instrumentos de análisis y gestión.

actores, ya sean éstos conscientes o no de que su acción e interacción con los otros es lo que crea, a partir de unas condiciones de entorno dadas, dicha región o ciudad. Se trata, por tanto, de hacer conscientes este hecho así como de la configuración actual de dichas interacciones para constituir las redes precisas para conseguir los objetivos sociales que, de manera compartida pero con liderazgo democrático, se planteen las regiones y las ciudades.

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

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

2.7. La capacidad de organización y acción de los territorios (C.O.T.) es condición necesaria y suficiente para impulsar el progreso económico tecnológico y social

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



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

2.8. La capacidad de organización y acción está constituida por un conjunto de elementos clave que establecen sinergias entre ellos

Los principales elementos que constituyen la capacidad de organización y acción de un territorio son:

- 1) Disponer de una estrategia compartida.
- 2) Un modelo de interacción adaptativo entre los principales actores.
- 3) Capacidad de conocimientos para gestionar en red los proyectos claves y estructurantes de un territorio.
- 4) Disponer de una cultura de acción y de compromiso cívico.
- 5) El soporte social y la participación ciudadana en el desarrollo estratégico.
- 6) La existencia de liderazgos institucionales y en especial políticos.
- 7) La articulación de las políticas y estrategias regionales y locales.

3. Gobernanza democrática y desarrollo económico y social¹¹¹

3.1. La democracia es un ingrediente básico del progreso humano

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

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

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

La democracia es, en talec social. Es decir, los gobiernos democráticos deben tener objetivos de desarrollo económico y social a objetivos económicos y sociales.

3.2. La democracia facilita el desarrollo económico y la cohesión social en la sociedad red

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

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

¹¹¹ Los argumentarios sobre las conclusiones de los apartados III y IV se desarrollan de manera más extensa en el capítulo I del presente libro.

3.3. La política también cuenta para el desarrollo económico y social

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

- Creando un modelo flexible de interacción entre actores, puesto que las relaciones entre ellos pueden constituir un freno o un motor del progreso.
- Gestionando adecuadamente las instituciones. Una buena gestión institucional incide tanto en la gobernabilidad de un territorio como en la eficiencia de los recursos públicos e institucionales.

4. Un nuevo perfil político para la gobernanza

4.1. La capacidad de representación como factor clave emergente: la necesaria superación del conflicto entre democracia participativa y representativa

Una sociedad red funcionará mejor en la medida de que los interlocutores actúen con mayor nivel y legitimidad en la representación de las instituciones y colectivos de actores económicos y sociales.

Es preciso superar el falso conflicto entre democracia representativa y participativa. La democracia es sobre todo elección de representantes y la participación debe entenderse como implicación ciudadana en afrontar los retos del territorio y no simplemente como control a los electos o participación en el diseño de políticas públicas.

4.2. El interés general es una construcción colectiva que debe ser liderada por el gobierno democrático

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

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

La gobernanza como nueva forma de gobernar implica que el gobierno debe de descargar-se de su tarea de definir y hacer prevalecer el interés general para lanzarse a lo que M. Crozier¹¹² señaló como problema fundamental del gobierno democrático hoy: saber propiciar el necesari-

¹¹² M. Crozier «La posición del Estado ante los otros actores». En GAPP nº 2 pags. 93-99. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1995.

rio consenso entre los actores y la ciudadanía para identificar el interés general en las diferentes situaciones y actuaciones y abrir paso a la colaboración ciudadana para su realización.

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

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

4.3. La necesaria valoración de la política ante la gestión

El político no es un gerente de servicios. El político que gobierna debe construir y articular en torno a su proyecto general o sectorial la totalidad o la gran mayoría de los intereses de los actores y las necesidades más sentidas de la ciudadanía.

El predominio de la figura del político-gestor, o incluso la subordinación de la política y del político a la gestión de los gerentes en la acción de gobernar, constituye el triunfo de la tecnocracia sobre la democracia.

La gobernanza exige una puesta en valor del papel del político como representante electo de la ciudadanía.

4.4. Es preciso un cambio en la presentación de los resultados políticos: El impacto en el desarrollo humano integral

La transición de la gobernanza exige una reestructuración de la presentación de objetivos y resultados políticos.

En la actualidad, las elecciones se ganan por territorios (circunscripciones electorales).

En el paradigma del gobierno como proveedor y gestor de recursos, los programas electorales se confeccionan en función de los equipamientos y servicios que se realizarán en un territorio. Esto conlleva un importante inconveniente: la competencia entre administraciones contiguas, por ejemplo ayuntamientos, que dificulta gravemente el gobierno multilateral o intramunicipal.

El gobierno multilateral o multinivel exige que los programas políticos se centren más en los objetivos económicos y sociales a conseguir para la población de un territorio que en un listado de equipamientos a construir en dicho territorio. La complementariedad de las

estrategias territoriales es la que permitirá dar satisfacción a un mayor número de retos o necesidades sociales.

Las conclusiones, expuestas en las páginas anteriores, fueron presentadas para su debate en el marco del II Encuentro de AERYC celebrado en Jalisco, México, durante los días 1, 2 y 3 de Diciembre de 2004, recogidas en el documento «Marco referencial de las conclusiones sobre regiones y ciudades en el desarrollo humano».

Los participantes en el seminario disponían de este documento de conclusiones en formato cuestionario para, de forma participativa y una vez expuestas las experiencias programadas, mostrar su grado de acuerdo con las mismas y su opinión acerca de su nivel de importancia estratégica.

Se presentan a continuación los **resultados de este proceso participativo**, destacando en general el alto grado de acuerdo y nivel de importancia estratégica que se mostró en torno a las conclusiones expuestas a debate.

Las propuestas o conclusiones más priorizadas por los asistentes al seminario fueron las siguientes (los porcentajes aquí anotados corresponden a la suma de las respuestas recibidas en las variables MUY y BASTANTE):

En el apartado I: La interdependencia territorial, tema clave.

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
89	100	Las regiones se articulan en un sistema (redes) de ciudades y municipios.
90	85	Las ciudades competentes (competitivas) en la Era Infoglobal son las «ciudades-región».
95	90	La región es el territorio clave y emergente para la definición de políticas para el progreso económico y social contemporáneo.
95	95	La gestión de las interdependencias (gestión en red) de las ciudades y municipios en el ámbito regional es uno de los grandes retos del desarrollo económico y social.

En el apartado II: La gobernanza como gestión de interdependencias entre territorios

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
89	95	Las estrategias definen los territorios y no a la inversa: La quiebra de la visión tradicional de gobernar.
95	95	Es preciso superar la gobernabilidad basada en competencias excluyentes por la gestión compartida de intereses y competencias concurrentes.
100	100	Hay que transitar desde las relaciones verticales y jerárquicas entre administraciones a las horizontales y cooperativas.
95	95	Gobernanza territorial es un nuevo arte de gobernar adecuado a la complejidad y a las redes territoriales.

Otras conclusiones que, en este apartado, contaron con un alto porcentaje de acuerdo fueron:

- COT significa disponer de una estrategia compartida entre gobiernos regionales y locales así como entre actores económicos y sociales de ámbito no gubernamental.
- COT significa gestionar proyectos complejos en red (cooperación pública y privada).

En el apartado III: Gobernanza democrática y desarrollo económico y social.

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
100	100	La democracia en la sociedad red es factor primordial de desarrollo económico.
100	95	La política también cuenta: La calidad de las instituciones.

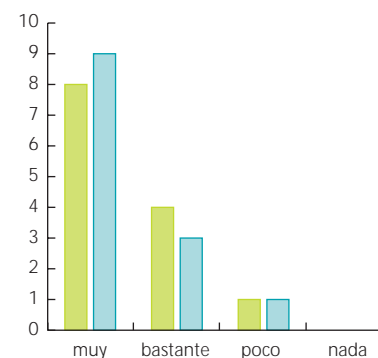
En el apartado IV: Un nuevo perfil político en la gobernanza.

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
100	100	Es preciso un cambio en la presentación de los resultados políticos: El impacto en el desarrollo humano integral.

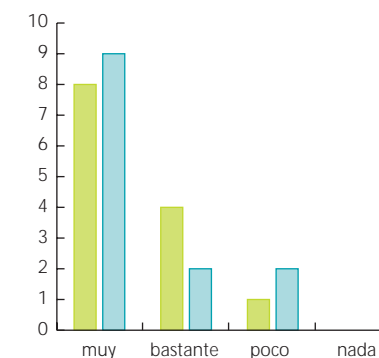
Los gráficos siguientes indican las respuestas recogidas en el seminario respecto a las conclusiones más valoradas:

APARTADO I

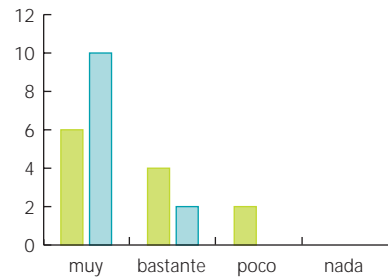
4. La región es el territorio clave y emergente para la definición de políticas para el progreso económico y social contemporáneo.



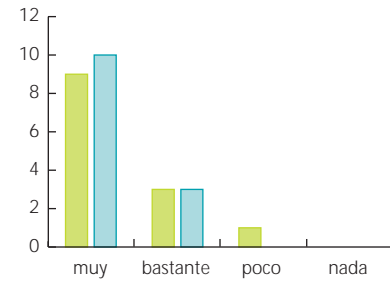
3. Las ciudades competentes (competitivas) en la Era Infoglobal son las «ciudades-región».



2. Las regiones se articulan en un sistema (redes) de ciudades y municipios.



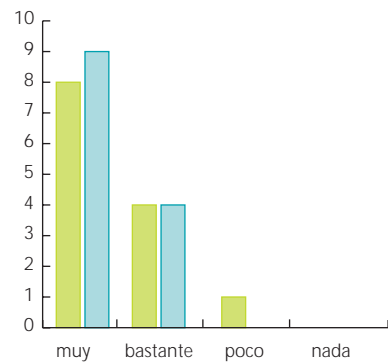
6. La gestión de las interdependencias (gestión en red) de las ciudades y municipios en el ámbito regional es uno de los grandes retos del desarrollo económico y social.



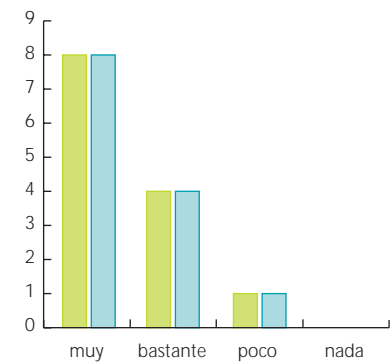
■ Grado de Acuerdo ■ Nivel de importancia estratégica

APARTADO II

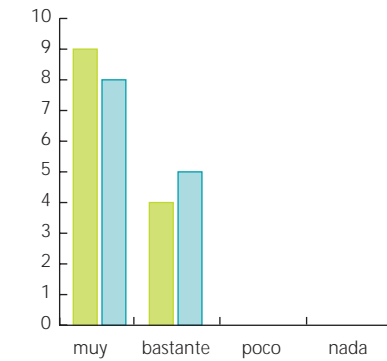
7. Las estrategias definen los territorios y no a la inversa: La quiebra de la visión tradicional de gobernar.



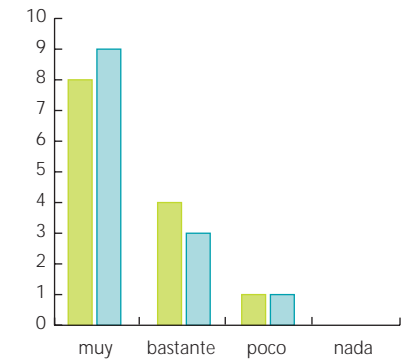
9. Es preciso superar la gobernabilidad basada en competencias excluyentes por la gestión compartida de intereses y competencias concurrentes.



10. Hay que transitar desde las relaciones verticales y jerárquicas entre administraciones a las horizontales y cooperativas.



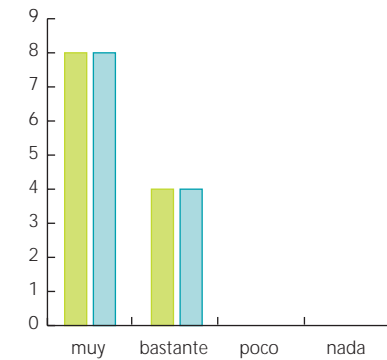
11. Gobernanza territorial es un nuevo arte de gobernar adecuado a la complejidad y a las redes territoriales.



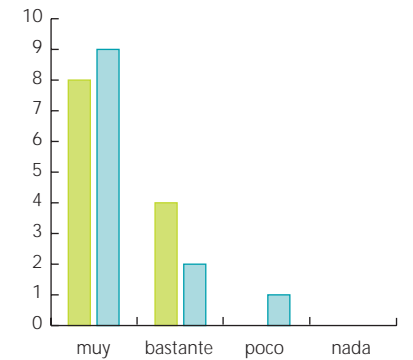
■ Grado de Acuerdo ■ Nivel de importancia estratégica

APARTADO III

19. La democracia en la sociedad red es factor primordial de desarrollo económico.



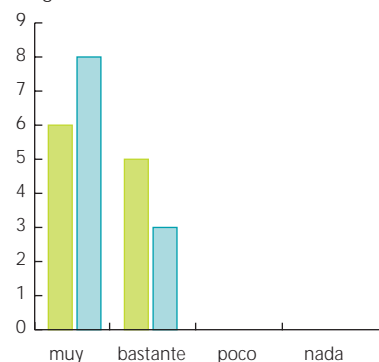
21. La política también cuenta: La calidad de las instituciones.



■ Grado de Acuerdo ■ Nivel de importancia estratégica

APARTADO IV

25. Es preciso un cambio en la presentación de los resultados políticos: El impacto en el desarrollo humano integral.



■ Grado de Acuerdo ■ Nivel de importancia estratégica

Se transcriben a continuación, literalmente, las nuevas propuestas realizadas por los asistentes al seminario:

- El desarrollo institucional debe tomar en cuenta las diferencias en capacidades entre municipios y regiones.
- Tomar en cuenta las diferencias entre lo que vive España y América Latina en la maduración de los procesos regionales.
- La desigualdad social en América Latina te marca (o determina los procesos y prioridades regionales).
- Que la política genere realidades a través de la correcta administración y gestión de las realidades y problemas humanos. Que evolucione de una cultura egoísta a una democrática y humanista.
- Reforzar las herramientas para el logro de RESULTADOS ya que existen muchas «buenas ideas» que nunca logran llegar a hacerse realidad.
- Capitalizar los «casos de éxito» que han logrado resultados en otros países y difundirlos como parte metodológica del aprendizaje.
- Una pregunta: ¿Qué pasa cuando se impulsa a las ciudades (que tienen ya un nivel alto en comparación con el resto de la población de un territorio) y se les potencia con proyectos estratégicos? ¿la brecha de diferencia se amplía o por inercia todos ganan?
- México, como otros países, se está transformando en un país predominantemente urbano. Dentro de este contexto, diversas ciudades, conurbadas la mayoría, se han transformado en metrópolis y algunos conjuntos de éstas en megápolis (como la re-

gión centro país y Monterrey-Saltillo). Es sumamente importante el análisis profundo del comportamiento, estructura, función problemática y prospectiva de las metrópolis y megápolis, y de su articulación regional con otros centros de población, su interdependencia y su posicionamiento territorial.

- La interdependencia de redes también puede bajarse del nivel de ciudad a niveles de comunidades y de esta manera llegar a impactar realmente en localidades donde es muy necesario potenciar el desarrollo humano.
- Buscar introducir el desarrollo humano (principalmente temas de equidad y sustentabilidad) en los grandes programas estratégicos y no sólo en el discurso de las propuestas.
- Es necesario desarrollar marcos jurídicos para la gestión colaborativa del desarrollo humano.
- Acceso y disponibilidad de información: proceso de toma de decisiones, acción, evaluación.
- Introducir el tema de la pobreza y la exclusión social como situación en la que viven grandes mayorías, lo cual le pone limitaciones estructurales a la acción gubernamental local y regional.
- Introducir la democracia participativa y los mecanismos de democracia directa (plebiscito, referendun, etc.).
- Incluir el papel de las universidades y centros de innovación tecnológica en la creación de condiciones de competitividad urbana y regional.
- Uno de los factores para la gestión efectiva y el involucramiento de actores es la evaluación del fenómeno urbano en esa dimensión regional, a través de observatorios ciudadanizados académicos.
- La percepción clara del TODO (la región, sus partes y sus interrelaciones) es esencial para definir o acotar las regiones y para diseñar las estrategias de desarrollo.
- La búsqueda de la equidad y la reducción de la pobreza y la exclusión social es la base para avanzar en la democracia.
- Transitar de la democracia representativa (electoral) a la participativa es condición para la gobernanza democrática.
- La política también cuenta: Es necesario un proyecto concertado para la región (integrado y para el largo plazo).
- Hacer explícito que gobernanza se refiere a espacio (territorio), tiempo (historia) y cultura. Gobernabilidad-control.
- Incluir la importancia del desarrollo económico regional.
- El fin de las redes y de la gobernanza deben ser complementarios: Competitividad –cohesión social– democracia.
- Llamada a redefinir el papel de los estados nacionales ante la emergencia de las redes y regiones.

- La calidad y la **continuidad** de las instituciones.
- La capacidad de organización y acción de los territorios (COT) es condición necesaria, **más no suficiente**, para impulsar el proceso económico, tecnológico y social (faltan aspectos como educación, cultura, salud, valores...).
- Unificar el concepto progreso humano o social por el concepto de desarrollo humano o social.
- Ampliar o retomar conceptos o propuestas del nuevo perfil político, el desarrollo humano en las ciudades, la importancia de las políticas públicas y la importancia de las instituciones (como se mencionó en varias ponencias).
- En lugar de hablar de «superación del conflicto» entre democracia representativa y democracia participativa, mejor hacerlo de necesaria relación o complementariedad. El conflicto no es a priori algo negativo.
- El concepto de Infoglobal es impreciso. Es más adecuado incorporar sociedad y economía global (eco) y «era de la información» (tecnológico).
- La gobernanza no sólo funciona con mecanismos de democracia representativa, la participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas es fundamental.



AUTORES CAPÍTULOS: REFERENCIAS BIOGRÁFICAS



Capítulo VI

EVANGELINA NARANJO MÁRQUEZ

Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía

Evangelina Naranjo Márquez, nacida en Sevilla en 1967 y con una hija, 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.

EDUARDO SOJO GARZA-ALDAPE

Jefe de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas

Eduardo Sojo ha alternado su vida profesional en dos grandes áreas: el servicio público y la academia.

Dentro de la Administración Pública Federal ocupó los cargos de Director Técnico y Director de Estadísticas de Corto Plazo en el INEGI. Entre 1979 y 1982 desempeñó diversas actividades como Analista en la Dirección General de Política Económica y Social.

A nivel estatal fue Coordinador del Gabinete Económico del Gobierno del Estado de Guanajuato durante la administración del Lic. Vicente Fox Quesada, haciéndose cargo del diseño, planeación y evaluación de la política económica.

Fue Coordinador de Asesores del Lic. Fox durante la campaña por la Presidencia de la República y, posteriormente, Coordinador Económico del Equipo de Transición del Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito académico fue profesor e investigador de tiempo completo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus León y coautor del Estudio Guanajuato Siglo XXI. Fue analista de investigación del Proyecto Link de la Universidad de Pennsylvania.

Además de sus contribuciones en varios periódicos y revistas, destacan las investigaciones publicadas con el Premio Nobel de Economía, Lawrence Klein, relativas a la combinación de modelos econométricos y modelos de series de tiempo.

Estudió la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la maestría en Economía en la Universidad de Pennsylvania y realizó sus estudios doctorales con especialidad en Organización Industrial y Finanzas en la misma institución.

Nació en León Guanajuato, el 9 de enero de 1956.

JOSEP MARIA PASCUAL ESTEVE

Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno. Es también Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana.

Economista y sociólogo con una amplia experiencia internacional en planificación de ciudades y gestión de calidad de los servicios públicos, así como en gestión relacional y de redes de ciudades.

Es director técnico del Plan Estratégico de Valencia y Director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada, además de asesorar a otras ciudades españolas en sus procesos de elaboración de estrategias urbanas. También ha desarrollado experiencias de planificación estratégica sectorial en los ámbitos de la educación, la política social y el sector deportivo. Compagina esta actividad con la consultoría internacional, asesorando a diversas ciudades de Colombia, México y Venezuela.

Profesor de diversas universidades españolas y ponente y coordinador de seminarios internacionales en temas urbanos en Colombia, Chile, España, México y Uruguay.

Entre sus publicaciones especializadas destacan:

- «La gestión estratégica de las ciudades: Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global».
- «La Estrategia de las ciudades: Los planes estratégicos como instrumento, métodos, técnicas y buenas prácticas».
- «De la Planificación a la gestión estratégica de las ciudades».
- «La Ciudad ante el 2000».
- «Los servicios avanzados a las empresas en la estrategia de las ciudades».
- «Nuevos escenarios para la política social en las ciudades».

CLAUDIO ANTONIO SAINZ DAVID

Arquitecto por la Universidad Autónoma de Guadalajara (México). 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

Director de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad /
El Colegio Mexiquense AC.

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).

JOSÉ MARÍA GIL SUAY

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Es consultor en Estrategias Empresariales en su propio gabinete, Socio-consultor de Estrategias de Calidad Urbana en el área de Planificación Estratégica y consejero y consultor de INDIR, Información y Dirección, S.L. Desarrolla trabajos de Planificación y Dirección Estratégica, Estudios de Competitividad de Viabilidad de Grandes Proyectos y Organización de la Dirección.

Entre 1968 y 1989, como consultor, formó parte del primer despacho valenciano de asesoramiento sobre dirección: «Estudio para la Organización de Empresas», ejerciendo la Jefatura de Estudios de la Escuela de Altos Ejecutivos y actuando como consultor de Organización y Dirección, a la vez que lideraba el área económico-financiera del despacho, actividad que mantuvo hasta que en 1976 se estableció como profesional independiente, adquiriendo una progresiva especialización en Dirección Estratégica y Organización y en el diseño y desarrollo de Proyectos Singulares.

En la Cámara de Comercio de Valencia ha desempeñado varios cargos, Director del Gabinete Técnico, Secretario Adjunto y Secretario General de esta Institución.

En el ámbito de la planificación estratégica pública, destaca su dedicación a la elaboración de dos Planes Estratégicos ejecutados por la Cámara de Comercio de Valencia, entre 1987 y 1994, así como por haber dirigido el equipo de trabajo para el primer Plan Estratégico de las Cámaras de la Comunidad Valenciana y haber inducido la adopción de esta herramienta por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España. En colaboración con ECU ha participado en el Plan de Cooperación y Compromiso para la Feria Internacional de Valencia y su subsiguiente Plan de Actualización Ferial, Los Planes Estratégicos de C.E.V. y de C.E.P.Y.M.E.V., el del Colegio de Economistas de Valencia, el Consejo General de Colegios de Economistas, y el Plan Valenciano de la Formación Profesional, así como en el Diagnóstico Económico- Administrativo sobre las Mancomunidades de la provincia de Valencia, colaborando desde su inicio en el Plan Estratégico de la ciudad.

En la faceta de análisis de competitividad ha realizado estudios de sectores que van desde las máquinas recreativas a los establecimientos farmacéuticos, pasando por la industria agroalimentaria, plástica o diversos estudios de comercio local.

Fue secretario del Club de Economía y Dirección de Valencia, de AVE, Vicedecano y Decano del Colegio de Economistas y Tesorero del Consejo General de Colegios de Economistas.

Ha impartido clases en la Facultad de Económicas de Valencia, en la Fundación DEYFOR, en el Centro Lluís Vives de la Cámara, ADEIT, Facultad de Estudios de la Empresa, así como en numerosas empresas y organizaciones públicas y privadas.

Ha escrito diversos artículos sobre economía, organización y planificación y es autor de diversas monografías sobre Planificación Estratégica, Diseño Organizacional, Modelos de Gestión, Ética y Competitividad en la Empresa Valenciana, etc.; así como de diversos estudios sobre problemas económicos y empresariales.

XAVIER GODAS I PÉREZ

Asesor de la Concejalía de Bienestar Social 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.

ALICIA ZICCARDI

Licenciada y Maestra en Sociología y Doctora en Economía

Es Investigadora titular C, definitiva, del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de posgrado de las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y Arquitectura de la UNAM. Es Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.

Distinciones

Ha recibido como distinciones:

- Mención Honorífica en Doctorado en Economía, UNAM y la Medalla Gabino Barreda, UNAM.
- Becas para estudios de posgrado del Institute of International Education y la Fundación Ford.
- Premio Universidad Nacional, en el área de Investigación en Ciencias Sociales, 2001.

Destaca como autora la publicación de los libros «Casa a los Damnificados. Dos años de Política habitacional en la reconstrucción», «Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982)» y «Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital». Coordinadora de los libros: «Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa», «Retos y propuestas para la Coordinación Metropolitana», «La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas», «Ciudades Latinoamericanas modernización y pobreza», «Pobreza, desigualdad social y ciudadanía». Planación Participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F.».

Así mismo ha publicado más de un centenar de capítulos de libros y artículos en revistas especializadas.

Pertenece a diversas asociaciones, entre ellas: Academia Mexicana de Ciencias, Internacional Sociological Association. Research Comittee of Sociology of Urban and Regional Development, Sociedad Interamericana de Planificación, Red Nacional de Investigación Urbana. Miembro de la Asociación Mexicana de Sociología, UNAM, del Grupo de Pobreza y Política Social de CLACSO; Miembro de Latin American Sociological Association e Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).

JOSÉ LUIS ÁLVAREZ ALONSO

Director General de Promoción de Empleo de la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias

Licenciado en Psicología por la Universidad de Oviedo (1982) y Diplomado en Psicología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid (1984) Ha trabajado como consultor de recursos humanos y formación en el grupo Quaternaire, y ha sido Director de Desarrollo y Calidad en Fondo Formación.

Ha intervenido en el campo de los recursos humanos desde la perspectiva de los colectivos, de los territorios y de las empresas. Ha diseñado y dirigido programas de orientación profesional e inserción laboral para jóvenes y mujeres desde 1988. 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.

ALFONSO YERGA

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.

CARLOS CÓRDOBA MARTÍNEZ

Asesor del Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá

Es Administrador Público, Especialista en Economía Pública y Candidato a Magister en Filosofía. Profesor Universitario y autor de varios artículos sobre Planeación, Democracia Participativa y Desarrollo. Actualmente Director de Participación Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

FRANCISCO JOSÉ GÓMES

Ingeniero por la Universidad Federal de Juiz de Fora (Brasil). Actualmente es Coordinador Técnico del Plan Plurianual de Inversiones de la Alcaldía de Juiz de Fora.

Posee amplia experiencia en la planificación estratégica, territorial y sectorial. Hasta el año 2004, ha sido Director Técnico del Plan Estratégico de Desarrollo de Juiz de Fora.

Es Miembro de la Coordinación Ejecutiva de la Agenda 21 Local de Juiz de Fora, Coordinador Técnico del Plan Estratégico Sectorial de Turismo de Juiz de Fora y Coordinador Técnico del Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la Región del Consorcio Intermunicipal de la Zona de la Mata y Vertentes (Brasil).

ALEJANDRO MENDO GUTIÉRREZ

Arquitecto. Coordinador de la Maestría en Gestión Social del Hábitat en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Jalisco. Miembro fundador del Observatorio Metropolitano de Guadalajara (OMEGA).