

VI Conferencia Anual AERYC “Cohesión social y Gobernanza Democrática: para unas ciudades y regiones más inclusivas”.

Barcelona, 1 y 2 de diciembre de 2008

Grupo de trabajo 2: Políticas de cohesión social y globalización: el papel de las ciudades y las regiones

Panelista: José S. Estrada, Director Gerente de Fundación CIEDES

Pregunta 1: ¿Qué conclusiones considera más importantes y por qué?

Al analizar el papel que tienen las ciudades y las regiones a la hora de lograr la cohesión social de un territorio, sin duda, hay que decir que la planificación estratégica puede colaborar en este proyecto.

La planificación estratégica es una concepción de la realidad que obliga a un cambio de mentalidad en todo tipo de agentes sociales, a una mente abierta, a planteamientos alternativos y sugerentes, a la comunicación y la colaboración, a la imaginación, a lo nuevo, a lo diferente, a lo innovador... que permite dirigir con acierto los recursos escasos a proyectos e inversiones clave.

Todos estos retos, tanto los compartidos por todos los municipios de un mismo territorio como los específicos de cada ciudad, tienen en la cooperación público-privada y en la búsqueda de estrategias cooperativas la base del éxito de las iniciativas que se pongan en marcha. La movilización y la colaboración de todos los agentes se convierte en piedra angular de este proceso, encaminando la ciudad hacia una mayor integración y articulación social.

Los municipios y los territorios se encuentran con el reto de encontrar nuevas fórmulas de gobierno y de gestión donde la clave sea la capacidad de negociación más que las competencias adquiridas. El liderazgo así de los municipios vendrá dado por la potenciación de estas capacidades, el

fortalecimiento de los servicios y la mejora de la respuesta a las necesidades de su ciudadanía.

Es decir, la puesta en práctica de una verdadera gobernanza, en la que la calidad es la clave transversal, será la diferencia entre el buen funcionamiento del municipio y el conflicto de relaciones entre agentes, por tanto, la diferencia entre la armonía social y el enfrentamiento o desequilibrio de la sociedad.

El perfil humano de los responsables de la toma de decisiones resulta fundamental para este contexto. La gobernanza requiere contar con alcaldes cuyos perfiles estén basados en el diálogo, cuyo principal objetivo sea articular los intereses ciudadanos por encima de los intereses de partido. Gestores con una “cintura política” que les permita emprender el diálogo y llegar al entendimiento con distintos interlocutores, con capacidad para el trabajo en red.

De la gobernanza así entendida surge una nueva generación de regidores municipales, “los alcaldes del entendimiento” para los que todo aquello que acontece en su ciudad, pese a que en ocasiones no es de su competencia¹, siempre será de su “incumbencia”.

Con estos parámetros, que vienen a traducir a escala administrativa lo que a escala humana se pide y se vive en las relaciones sociales armónicas, entiendo que es posible mejorar la calidad de vida real de los habitantes de un territorio.

¹ Las entidades locales españolas tienen muy limitadas tanto sus competencias como la financiación para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

Pregunta 2: ¿Con cuáles no está de acuerdo o modificaría?

Las conclusiones que se recogen en este grupo de trabajo creo que son correctas y más que no estar de acuerdo con ellas, creo conveniente resaltar un par de ideas que no se recogen adecuadamente.

La globalización y la implantación de la sociedad del conocimiento, ha llevado entre otros al fenómeno de la eliminación de las históricas fronteras, no sólo las económicas o fiscales, sino las territoriales. El territorio ha dejado de ser un factor fijo. Las fronteras se desdibujan.

Ante este fenómeno, cada vez más se configuran las ciudades- región donde varios municipios deben actuar y trabajar como un único organismo. Las ciudades se convierten en proyectos políticos que actúan sobre distintas realidades territoriales que tienen sus propias estrategias.

El elemento territorial y, sobre todo, el elemento administrativo tiene que empezar a supeditarse a la estrategia que se marca sobre el espacio. Las herramientas de planificación que afectan a la componente territorial de la ciudad deben transformarse en herramientas dinámicas, flexibles y ágiles.

Es el ejemplo de los planes de ordenación urbana del territorio que se siguen construyendo sobre las bases y los esquemas clásicos de ordenación. Hoy día, la existencia de los sistemas de información geográfica (GIS) te permiten conocer la ciudad más allá de sus fronteras administrativas y cruzar datos y variables en tiempo casi real, de manera que puedes tener toda la información necesaria antes de tomar cualquier decisión que afecte al espacio. Sin embargo, son pocos los PGOU que utilizan esta herramienta informática.

Por otra parte, al decir que “el desarrollo económico depende de la capacidad para gestionar lo público y del liderazgo democrático para articular el interés general” no debemos plantearlo como una tecnocracia donde el sector público conoce los intereses de los ciudadanos y es el único capaz de darle respuestas y organizar las estructuras urbanas y sociales para conseguirlo.

Es importante destacar que las personas son las que construyen la sociedad y, por tanto, la ciudad. El ciudadano se tiene que convertir en el centro del nuevo modelo urbano y se han de potenciar las acciones que se encaminen a facilitar su interacción y su trabajo en red, es decir, la difusión de su conocimiento y experiencia para un mayor aprovechamiento en la mejora urbana. Se ha de apostar por la complicitad de la sociedad en el mantenimiento del entorno y de los recursos naturales, en la resolución de los desequilibrios sociales y la creación de redes de apoyo. La ciudadanía ha de acercarse e integrarse en la toma de decisiones que afectan al bien público y colectivo gracias a una mayor transparencia y accesibilidad a la información.

Pregunta 3: ¿Considera Vd. que falta alguna?

Considero que, en parte, la respuesta viene dada en la pregunta anterior, ya que más que contradecir conceptos los he matizado.

No obstante, añadiría que la planificación estratégica urbana y territorial puede jugar un papel clave en el cambio de escala de lo administrativo a lo funcional, como vía para la negociación que se ha de realizar entre los agentes públicos y privados de este amplio territorio. Puede ayudar a encontrar el equilibrio entre lo cooperativo y lo competitivo, generando estrategias compartidas entre los distintos territorios y los diversos agentes.

Durante mucho tiempo, el pensamiento racional llevó a plantear hacia dónde se quería ir, y cómo llegar, hoy la planificación estratégica responde más al planteamiento de “con lo que se tiene, hasta dónde se puede llegar”. Al final, es la ventaja cooperativa la que puede situar a los territorios en el mapa global.

No obstante, los planes estratégicos están a caballo entre la pura regla y la pura artesanía, es decir, su metodología ha de irse adaptando a la realidad del territorio sobre el que actúa. No existe un método único que se pueda copiar de forma mimética de un territorio a otro. El gran reto está en crear visiones globales del mismo que sean lo suficientemente atractivas para los ciudadanos

y los agentes que interactúan en él. Sólo esta capacidad de “empatía urbana” y esta flexibilidad, permitirá movilizarlos y generar compromisos para lograr los objetivos estratégicos planteados.

El propio plan se convierte en un proceso, más que en un instrumento. Proceso que se caracteriza por unos principios básicos de actuación como son: la negociación y la deliberación.

En un plan estratégico no tiene sentido la votación. El proceso pretende que, a través del diálogo y el debate abierto y maduro, se pongan sobre la mesa unos buenos argumentos que permitan llegar a soluciones basadas en la lógica de “yo gano-tu ganas” (las llamadas soluciones win-win).

Esta manera de trabajar es la que puede permitir articular estrategias compartidas y cooperativas que faciliten la articulación de políticas, en definitiva, la gobernabilidad de los territorios.

Cuando esta forma de trabajar se interioriza en los ayuntamientos o en cualquier organización, se podría decir que el plan estratégico se convierte en el principio de un círculo virtuoso que enseña a cooperar a los individuos y acerca la realidad al objetivo deseado de ciudad. Es el paso a la gestión estratégica y la gobernanza, siendo uno de sus efectos la adaptación de las rígidas estructuras administrativas a las flexibles y dinámicas herramientas de la concertación y el diálogo.

Por otra parte, esta dinámica genera a su alrededor una serie de efectos inducidos que escapan del alcance de los gestores públicos y que refuerzan, en algunos casos, o generan, en otros, procesos e iniciativas ciudadanas de implicación social.

Es el caso de Málaga, donde el debate y el consenso que hubo en el marco del Plan Estratégico sobre el AVE llevó a que se creara una plataforma de apoyo ciudadano al mismo. Hoy es una realidad. No sólo por la implicación de los

políticos y los principales agentes sociales, sino por el papel activo de la ciudadanía.

Pregunta 4: Casos de buenas y malas prácticas.

Me gustaría destacar un par de casos de buenas prácticas dentro de los aspectos que estoy resaltando, en concreto, de cómo **la cooperación entre municipios y la buena gobernanza puede ayudar a la mejora de un territorio.**

Una buena práctica en este sentido y que en otras ocasiones he referido, es el **Foro Metropolitano de Alcaldes de Málaga.**

Desde la Fundación CIEDES se apuesta no sólo por la búsqueda de consensos a nivel teórico y de objetivos estratégicos, se comprende que es necesario dar un paso más hacia la articulación de herramientas y de espacios de debate para la negociación y la concertación. La experiencia de creación del Foro Metropolitano de Alcaldes, integrado por 14 municipios que se reúnen al menos una vez al año, se ha convertido en la prueba de que una nueva forma de gobernar el territorio es posible y necesaria.

Impulsado por la Fundación CIEDES en colaboración con la Asociación MADECA 10, responsable del Plan de Desarrollo Estratégico Provincial, el Foro Metropolitano de Alcaldes nace como un espacio de encuentro y debate, en el que participan los alcaldes de 14 ayuntamientos del espacio metropolitano. La constitución de un Foro de este tipo puede resultar una herramienta clave para dirigir y velar por el desarrollo sostenible de todo el territorio metropolitano.

Los objetivos del Foro, aprobados por unanimidad en su primera sesión de trabajo, son:

- Constituirse como Consejo consultivo y de debate de las acciones estratégicas que tengan ámbito metropolitano, y puedan ser asumidas como compromisos reales por los municipios.

- Establecer una coordinación entre los gobiernos locales para aunar los esfuerzos que se realizan en la defensa de los intereses de Málaga en el conjunto andaluz y español.
- Trabajar como órgano impulsor de acciones e iniciativas metropolitanas que requieran coordinación y acuerdos entre municipios.
- Concertar anualmente un programa de acción metropolitano, que incluya algún proyecto de coordinación y alguno de impulsión.

Se han puesto en marcha tres sesiones del Foro Metropolitano de Alcaldes: Movilidad y accesibilidad, el Ciclo integral del Agua, e Infraestructuras de telecomunicaciones. Cada uno de estos Foros se prepara a través de dos sesiones previas de expertos y técnicos municipales, con un documento borrador de base que analiza el modelo metropolitano existente en cada uno de estos ámbitos. Se convoca una Mesa de Expertos con profesionales y técnicos que trabajan en los sectores de debate y se repasa el modelo propuesto en el documento, destacando sus carencias y oportunidades de mejora. Posteriormente se trabaja con los técnicos de los municipios implicados, que han sido designados previamente por sus Alcaldes. Con ellos se analizan los estrangulamientos y propuestas concretas para la articulación de soluciones entre municipios y se incorporan al documento.

Para finalizar se celebra el Foro Metropolitano de Alcaldes teniendo como base un documento que resume el modelo metropolitano existente y el deseado en la materia en cuestión, destacando las posibles actuaciones a poner en marcha para corregir sus deficiencias y aprovechar al máximo las oportunidades.

Tras la celebración del Foro de Alcaldes el documento se modifica con las aportaciones que se vierten en la reunión y se traslada a los distintos Ayuntamientos para que sea utilizado por todos ellos en sus distintos foros de negociación institucional. De hecho, desde la Fundación CIEDES y desde MADECA se remiten la Conclusiones del Foro de Alcaldes a las principales

administraciones y colectivos con competencias en la materia de estudio y debate.

Otro ejemplo latinoamericano de gobernanza, entendida como la consciencia que tiene un organismo formalmente autónomo sobre su interdependencia de otros, lo hemos visitado recientemente en el **Golfo de San Jorge, en la Patagonia Argentina.**

Se trata de un vasto territorio en el que confluyen las provincias de Chubut y Santa Cruz y en el que la principal actividad productiva es la extracción de petróleo. Durante más de 30 años las empresas petroleras se han ido asentando en el territorio y han ido desarrollando sus actividades al margen de la dinámica urbana y social que se estaba dando a su alrededor. La noticia del inicio de nuevas prospecciones petroleras, ya no en la plataforma continental sino marina, ha llevado a los alcaldes de la zona y a las propias empresas a plantearse la necesidad de una interacción.

En estos momentos, de la mano de la Fundación FINES, un conjunto de 6 municipios de la zona se han empezado a organizar en coordinación también con las empresas petroleras y han puesto en común el modelo de territorio que quieren desarrollar de cara al futuro. Esta plataforma de alcaldes ha organizado el primer Foro de Petróleo Off Shore del Golfo de San Jorge y han invitado a asistir al mismo a todos los sectores implicados en el desarrollo del mismo: alcaldes, responsables políticos de la provincia, empresas petroleras, universidad, sector comercial, colectivos ciudadanos y ecologistas, etc.

Es el inicio de un proyecto que pretende modelar a través de una Agenda 21 y un sistema de indicadores urbanos con plataforma GIS este espacio, creando una herramienta dinámica de estudio y de análisis, complementándola con la plataforma política de alcaldes para la toma de decisiones.

Cambiando de ámbito de estudio, quisiera destacar un caso de buena práctica de cómo **la concienciación social logra el compromiso ciudadano y la creación de redes propias que articulan finalmente el bien común.**

Es el caso de la **Isla de Santa Cruz en las Islas Galápagos (Ecuador)** en la que los distintos gobiernos municipales habían intentado dar respuesta a los problemas de gestión de residuos sólidos urbanos sin gran éxito. La población estaba acostumbrada a depositar en determinados puntos de la isla, como vertederos incontrolados, los residuos y en distintas ocasiones los intentos por cerrarlos no habían tenido éxito.

En el marco de un proyecto de cooperación con otras ciudades de América Latina y Europa, denominado URB-AL, crearon un proyecto de tratamiento integral del problema, en el que el primer elemento de trabajo fue la concienciación social y la educación ciudadana.

Se desarrollaron unos talleres de formación sobre el ciclo de vida de los residuos y se formó a una serie de agentes ambientales en el seno de las comunidades de vecinos y de los colegios. Se contrató a estas personas para que fueran visitando los hogares de la zona informando sobre estos aspectos y sobre el proyecto del municipio de ordenar la selección, recogida, depósito y reciclaje de los residuos. Cuando el proyecto se puso en marcha, la población fue la que ayudó al éxito del mismo y la que reclamó las mejoras en las rutas de recogida de residuos y en los vertederos, creándose además una serie de cooperativas que además de ordenar el ciclo de reciclaje trasladaron al ámbito de la economía formal lo que antes estaba al amparo de la informal.

Por último, y para resaltar que también de las malas experiencias se aprenden buenas lecciones, me gustaría traer a colación un caso en el que **una implicación inadecuada de los agentes responsables y protagonistas de un territorio (en suma una falta de verdadera gobernanza) puede llevar al fracaso de un buen proyecto**. Me estoy refiriendo al diseño del **I Plan Estratégico de Tetuán (Marruecos)** del que Málaga fue protagonista de excepción en el año 1998. El municipio de Tetuán estaba dividido administrativamente en dos alcaldías que eran coordinadas en una Wilaya. Cuando se plantea desarrollar un plan estratégico para Tetuán como una unidad al margen de espacios administrativos, el responsable de la Wilaya lo

considera de sumo interés y se lo propone a los dos alcaldes, estando uno plenamente convencido y el otro aceptando sin convicción. No obstante, como administrativamente los alcaldes dependían del Wali no tuvieron otra opción que embarcarse en el proyecto. Con este punto de partida, que se mantuvo a lo largo de todo el proceso, el diseño del avanzó muy lentamente y se concluyó con un diagnóstico propositivo ante la imposibilidad de lograr la complicidad, el interés y el compromiso de ambos alcaldes.

Es un claro ejemplo del papel que una figura, como se ha indicado, de gobernante preparado para articular consensos y generar diálogos, podría haber realizado para salvar un proyecto muy interesante de ciudad. Hasta el punto que hoy en día esta división administrativa entre alcaldes ya no existe y sólo hay una figura que gobierna la ciudad de Tetuán.

Muchas gracias.