

LOS GOBIERNOS LOCALES, PROTAGONISTAS DE LA NUEVA EUROPA

2010 es un año clave para la ciudadanía europea. Por una parte, debería ser el primer año de recuperación de la crisis económica y financiera. Por otro, la construcción europea se enfrenta a nuevos retos y escenarios: la recién estrenada legislatura del Parlamento Europeo, la renovación de la Comisión Europea, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en favor de una economía del conocimiento y la sostenibilidad. Es, además, el Año Europeo de la Lucha contra la Exclusión Social y la Pobreza.

Este es el contexto en el que Barcelona acoge, del 22 al 24 de febrero, la Cumbre Europea de Gobiernos Locales. Una Cumbre en la que se plantearán las principales cuestiones que interesan a las ciudades y regiones de Europa: los gobiernos locales ante una Europa en constante evolución, el nuevo contexto mundial, la transformación de las instituciones locales para lograr una gobernanza más democrática, con más transparencia y legitimidad. Asuntos que tienen que ser considerados cuando se plantea qué agenda local europea están exigiendo los actuales escenarios, las demandas de la ciudadanía, la propia situación del proyecto europeo y los desafíos del nuevo orden internacional.

Estas reflexiones son de una gran importancia para el futuro de los gobiernos locales, pero también para la propia Unión Europea, en la medida en que los gobiernos locales son las instituciones más próximas a la ciudadanía y el cauce imprescindible a la hora de lograr una mayor identificación con el proyecto que representa la integración europea. Si el proyecto que Europa significa avanza y se cumplen las expectativas que lo inspiran, será porque las ciudades y regiones habrán contribuido decisivamente a ello.

Esta Cumbre Europea de Gobiernos Locales ofrece un espacio de comunicación y debate entre gobiernos locales de toda Europa, las instituciones europeas, los Estados miembros, los agentes sociales y el sector privado con la finalidad de contribuir a la elaboración de una agenda local europea en relación con los principales problemas a los que dichas instituciones se enfrentan, entre los que destaca sin duda la actual crisis económica y financiera. Tiene lugar esta Cumbre en un momento en el que los gobiernos locales están desarrollando un papel cada vez más importante como actores económicos, actores de la globalización y, al mismo tiempo, protagonistas en la transformación de nuestras sociedades hacia una economía del conocimiento y desarrollo sostenible.

1. Los gobiernos locales en un mundo globalizado

Los primeros diagn3sticos acerca de la globalizaci3n, impl3cita o expl3citamente, consideraban que lo global se defin3a por la supresi3n de lo local y disolv3an los espacios f3sicos en una totalidad virtual. Las teor3as de la desterritorializaci3n piensan como si lo local equivaliera a lo territorial y lo global fuera un proceso que hiciera irrelevante el espacio. Al mismo tiempo, las teor3as de la globalizaci3n nos han acostumbrado a contraponer los flujos (econ3micos, migratorios, de informaci3n, etc.) y los lugares, como si se tratara de dos l3gicas territoriales separadas e incluso contrapuestas.

La incapacidad para reconocer la naturaleza dial3ctica entre el plano global y el plano local, junto con la tendencia a considerar las relaciones entre los actores en t3rminos de ganadores y perdedores absolutos, ha dado lugar a interpretaciones que explican poco y orientan menos. La idea de que lo global, en una especie de juego de suma cero, gana todo lo que pierde progresivamente lo local, es un fallo categorial.

Pensar que lo global supone dominio y dependencia mientras que lo local representa la tradici3n y la continuidad es un error, en la medida en la que niega la interacci3n entre ambos y por lo tanto su evoluci3n creativa. En este sentido, el hecho de que un territorio se vea amenazado o no por la globalizaci3n depende del modo de interacci3n entre ambas y no de la capacidad de dicho territorio para protegerse de los flujos globales. As3, ser un lugar en el mundo es m3s una cuesti3n de c3mo se resuelve esta conectividad y no tanto de c3mo resistirse o cerrarse a ella. Lo que ha tenido lugar en la globalizaci3n no es tanto la destrucci3n de lo local como su transformaci3n. Los lugares dejan de ser sistemas cerrados. Ya no estamos vinculados en la misma medida que otras 3pocas a la localidad como fuente de informaci3n, experiencia, diversi3n o seguridad. Vivimos en un espacio relacional y m3ltiple que posibilita unos compromisos m3s abiertos que cuando el territorio era una dimensi3n fija, objetiva y r3gida en la vida de los seres humanos y las sociedades.

Este es el contexto en el que se ha producido una progresiva recuperaci3n de lo local que corrige la l3gica deficitaria del espacio de los flujos. Desde hace algunos a1os se impone un cambio de perspectiva en virtud de la confluencia entre ciudad y regi3n, que han de ser pensados y gobernados como un lugar de competitividad, de gesti3n de servicios y de formaci3n de la voluntad pol3tica. La reestructuraci3n de los territorios y las ciudades no depende 3nicamente del flujo internacional de capital e informaci3n, sino al mismo tiempo de los actores locales que pueden apoyar o impedir este proceso. As3 pues, cada vez es m3s evidente que el gobierno local es un contrapunto positivo a los peores efectos de la globalizaci3n. As3, el gobierno local puede gobernar mejor la globalizaci3n neutralizando sus peligros y aprovechando las oportunidades que abre.

Ahora bien, la dimensi3n local que se reafirma en la nueva geograf3a econ3mica relacional no es la de las comunidades locales tradicionales, cerradas y autosuficientes, sino los espacios abiertos que forman parte de un sistema que act3a mundialmente. El espacio que actualmente se recupera, tras evidenciarse el agotamiento del espacio abstracto global, es un espacio cuyos l3mites no tienen la fijeza sobre la que se establecieron los conceptos de competencia, frontera o integridad territorial.

Los nuevos espacios son menos limitados y exclusivos, m3s pluridimensionales y abiertos a imbricaciones y solapamientos. Si un territorio adquiere una cierta centralidad, esto es debido fundamentalmente a su capacidad de relaci3n.

Estos cambios de escala producidos por la reestructuraci3n del espacio global han acentuado especialmente el papel de las ciudades en la nueva gobernanza de nuestras sociedades. Es algo que se destaca especialmente en Europa, ya que el 70% de la poblaci3n europea vive en las ciudades, el 85% del PIB europeo se genera en las ciudades y dos tercios de las inversiones p3blicas son realizadas por las ciudades y regiones de la Uni3n, por poner algunos ejemplos que llaman la atenci3n sobre la nueva significaci3n de nuestras ciudades. Est3 claro que las ciudades son uno de los elementos constitutivos de la identidad europea y representan la armadura polic3ntrica de la Uni3n. Comprometidas en la competitividad econ3mica mundial, las ciudades son los principales motores del desarrollo econ3mico y de la innovaci3n; concentran los

empleos, las empresas, las instituciones de la enseanza superior y la investigaci3n, as3 como los servicios y redes sociales y culturales necesarios para la calidad de vida de sus habitantes y la cohesi3n social.

Pero la importancia de lo local se pone de manifiesto principalmente en el hecho de que los problemas globales son problemas locales, en el sentido de que es en el 3mbito local donde se sienten y se sufren, donde debe d3rseles una primera respuesta. Los problemas pueden ser globales pero los afectados son siempre locales, porque locales somos las personas. Las ciudades y regiones europeas se encuentran frente a importantes desaf3os de cohesi3n social, medioambientales, energ3ticos y de competitividad. No habr3amos entendido bien la naturaleza de las crisis globales si pens3ramos que ese car3cter exime a las instituciones locales de responsabilidad o justifica el hecho de que siga priv3ndoseles de las competencias y recursos necesarios para hacerles frente. Porque ocurre con frecuencia que los gobiernos locales se ocupan de asuntos para los que no tienen ni competencias ni recursos, pero de los que no pueden dejar de hacerse cargo.

2. El marco de la innovaci3n pol3tica europea

Europa se encuentra en un momento en el que se combinan la incertidumbre respecto de su futuro y la convicci3n de que necesita avanzar en el proceso de integraci3n y hablar con una sola voz. En el prefacio del proyecto de Constituci3n se hablaba de Europa como "un espacio privilegiado para la esperanza humana", pero lo cierto es que, en un clima general que ha sido desfavorable a los grandes proyectos, Europa ha quedado en buena medida a merced de la volatilidad de los intereses a corto plazo, subordinada a los objetivos dom3sticos. La ciudadan3a desconf3a de un sistema pol3tico que comprende mal y los gobiernos de los Estados desconf3an del crecimiento de los poderes de la Comisi3n. Se ha ido instalando poco a poco una voluntad de ruptura con las delegaciones de poder que caracterizan al m3todo comunitario, una din3mica que el Tratado de Lisboa est3 llamado a sustituir por una pol3tica m3s ilusionante.

El problema radica en que nos cuesta entender que estamos ante una de las mayores innovaciones pol3ticas de nuestra historia reciente, un verdadero laboratorio para ensayar una nueva formulaci3n de la identidad, el poder y la ciudadan3a en el contexto de la mundializaci3n, el laboratorio de la mayor democracia supranacional y pluricultural del mundo. Como afirma Emma Bonnino, Europa es un espacio pol3tico de ciudadanos y ciudadanas y no tan s3lo un espacio geogr3fico. La crisis que est3 detr3s del fracaso constitucional o la desafecci3n generalizada ante la posibilidad de avanzar en la integraci3n se debe fundamentalmente a una deficiente comprensi3n de lo que somos y lo que estamos haciendo. El d3ficit al que me refiero no es una falta de comunicaci3n que se pudiera resolver con un mejor marketing. Es una falta de comprensi3n y de convicci3n (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, sutileza, significaci3n y complejidad de la construcci3n europea.

Lo que Europa necesita es conocerse y renovar su coherencia. No se puede avanzar en la integraci3n pol3tica si no abordamos abiertamente la cuesti3n de la naturaleza de Europa. Como dec3a Julia Kristeva, Europa no s3lo tiene que ser 3til, sino que tambi3n ha de tener sentido (*Crisis of the European Subject*, New York: Other Press, 2000). Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirle una direcci3n, para indicar a la ciudadan3a qu3 es lo que deber3a recibir su asentimiento despu3s de un debate p3blico. Es necesario convencerse y convencer de que, seg3n afirman Ulrich Beck y Edgar Grande, Europa es hoy la 3ltima utop3a pol3tica efectiva (*Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*,

Frankfurt: Suhrkamp, 2004, p. 11). Al tener que definir un nuevo bien comn europeo frente a los intereses ms inmediatos del capital y de los Estados, los europeos y las europeas tenemos la oportunidad de descubrir los grandes fines de la poltica.

Las prcticas de gobierno de la Unin Europea cultivan una serie de disposiciones de alcance universal: la facultad de ver la propia comunidad con una cierta distancia, la confianza mutua, la disposicin a cooperar, un sentimiento de solidaridad transnacional. Europa no es ejemplar por una superioridad de algn tipo, sino porque el espacio pblico europeo es un caso representativo del hecho de que la mayor parte de las decisiones polticas no pueden adoptarse sin examinar su consonancia con los intereses de los otros. En ese sentido Europa puede considerarse como paradigma de la nueva poltica que est exigiendo un mundo interdependiente. El proceso europeo de integracin poltica es una respuesta inedita, tal vez un da ejemplar, a las circunstancias que condicionan actualmente el ejercicio del poder en el mundo.

Se podra decir que Europa es un espacio para la redefinicin de lo comn y que la ciudadanía europea se dirige precisamente a la configuracin democrtica de eso comn. Se trata de una identificacin difcil, a travs de los procedimientos de la deliberacin democrtica, y que no debe reducirse a una yuxtaposicin rudimentaria de los intereses. La grandeza del proceso de integracin europea est precisamente en su inmenso saber cooperativo, pero tambin su fragilidad cuando no se trasciende el plano de la adhesin implcita o meramente interesada.

En este marco de reinvenicin de la poltica los actores locales y regionales estn llamados a jugar un papel insustituible en la nueva Europa del Tratado de Lisboa. La legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento comunitario estn garantizadas si los entes locales actan como verdaderos socios y dejan de hacerlo como simples intermediarios. Su capacidad de poner en juego intereses diferentes de los de los Estados, de configurar redes y de actuar como factores de identificacin para la ciudadanía convierte a las ciudades y regiones en instrumentos imprescindibles para avanzar en la integracin europea.

3. De la crisis a la economía del conocimiento y la sostenibilidad

El marco de esta Cumbre de Gobiernos Locales viene definido también por una crisis económica y financiera de gran magnitud cuyos efectos, lógicamente, se hacen sentir con especial intensidad en el plano local, en el territorio de nuestras provincias y ciudades. Por eso la actual crisis es un momento que pone a prueba la capacidad de las sociedades europeas para gestionar las dificultades de acuerdo con criterios de cohesión social.

En este contexto la Cumbre debe ser una oportunidad para el debate e intercambio de ideas e información en torno a qué medidas deben adoptarse, específicamente en el ámbito del gobierno local, para salir de la crisis y convertirla en una posibilidad para racionalizar el crecimiento en la línea de un desarrollo sostenible. Se trataría de abrir un espacio de reflexión en torno a qué políticas locales necesita Europa para lograr la cohesión económica, social y territorial.

Estos objetivos se concretan en dos líneas de trabajo confluyentes: avanzar en la línea de una economía del conocimiento y establecer un modelo de crecimiento basado en el desarrollo más sostenible, más respetuoso con el medio ambiente. En este sentido, la crisis, a pesar de la gravedad que implica para la economía europea y para su ciudadanía, también puede ser la ocasión que favorezca ciertas actuaciones, algunas de ellas en la línea de apostar por la inversión en todo lo que tiene que ver con el conocimiento (formación e investigación, fundamentalmente) y otras actuaciones vinculadas al desafío ecológico y demográfico. Conseguir que nuestra sociedad sea más competitiva requiere un cambio cultural, que fomente mucho más el emprendizaje y el riesgo, que incentive la innovación. Una cultura y unas políticas que generen entornos adecuados para la productividad y el talento. Y en ese empeño, la labor de los municipios es insustituible. La producción y transferencia de conocimiento tienen una gran significación y un papel fundamental en el desarrollo social, económico y urbano. Ésta es la razón por la que el tema del conocimiento se ha convertido en un lugar recurrente de los estudios territoriales y la praxis de la gobernanza local. Se considera que el bienestar es alcanzado por aquellas ciudades y regiones que consiguen vincular procesos de generación de conocimiento con su traducción en actividades económicas.

El concepto de *territorios, regiones o ciudades que aprenden* se hizo popular en los años 90 y actualmente forma parte de las estrategias de desarrollo de la Unión Europea, reactualizadas con la estrategia de Lisboa que se plantea como objetivo la competitividad en el terreno del conocimiento. Este objetivo de Lisboa de convertir a Europa en un espacio de economía basada en el conocimiento se ha trasladado a la gobernanza territorial en los conceptos de territorio inteligente o ciudad del saber. En la Unión Europea, el V Programa marco de investigación supuso el despliegue del concepto de un desarrollo territorial basado en el conocimiento.

Desde mediados de los 80 ciudades y regiones europeas han ido adoptando crecientemente acciones para intensificar los programas de innovación basados en el conocimiento. La atracción de talento es especialmente importante en la actual crisis económica, de la que Europa únicamente saldrá si logra articular un espacio de cooperación, una economía del conocimiento intensiva y un desarrollo sostenible. En este punto es esencial preguntarse cómo pueden aplicar los gobiernos locales la estrategia UE 2020, qué inversiones deben priorizar para sentar las bases de la innovación, motivar el espíritu emprendedor y generar empleo, qué estrategias deben ponerse en marcha para atraer el talento y mejorar la competitividad, qué modelos económicos deben promover o cómo se gestiona la cooperación y la competitividad entre territorios.

El otro factor que debe presidir las actuaciones para salir de la crisis es la transición hacia un nuevo modelo económico más ecológico, un objetivo que también implica a los gobiernos locales. Así lo entendió la Agenda Local 21 al establecer un programa mundial que tenía por objetivo el desarrollo sostenible y subrayaba para ello la importancia del nivel local. Hay que tener en cuenta que las áreas urbanas representan el 70% del consumo energético de la UE y el 40% de las emisiones de CO2. Por eso mismo, las ciudades, en la medida en que movilicen todas sus potencialidades y promuevan un crecimiento económico sostenible, deberían estar en el centro de la Estrategia UE 2020. Las ciudades europeas, en tanto que lugares de interacción entre los campos político, socioeconómico y medioambiental, se perfilan como motores del desarrollo económico y espacios donde se pone a prueba nuestra capacidad de redefinir y concretar un modelo de crecimiento más respetuoso con las exigencias medioambientales y la cohesión social.

Concretamente la lucha contra el cambio climático plantea unos retos específicos desde una perspectiva local. No son problemas de los que las ciudades y regiones puedan desentenderse o en cuyo tratamiento deban ser excluidas. El impacto de las políticas energéticas en la economía y el medio ambiente de las ciudades es enorme, pero también hay soluciones en el ámbito local que deben ser exploradas e impulsadas. En este sentido acciones como la iniciativa del Pacto de Alcaldes es una muestra del compromiso local por un futuro sostenible.

4. Una nueva gobernanza para una ciudadanía activa

Uno de los desafíos más importantes de nuestra época consiste en elaborar una teoría y una práctica de la gobernanza para coordinar las instituciones que están en un mundo de complejidad sin precedentes. La nueva gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad, en unas sociedades en las cuales han ido surgiendo nuevas formas de acción social, más plurales y heterogéneas. Las formas de gobernanza correspondientes apuntan hacia procedimientos más cooperativos y una mayor exigencia de participación, hacia una más eficiente combinación de elementos públicos y sociales. En el espacio local se hace especialmente visible la nueva relación entre actores públicos y sociales. A este respecto, Europa está llamada a contribuir decisivamente a la reinención del espacio local. El Tratado de Lisboa subraya principios de gobierno como el reconocimiento de la autonomía local, la subsidiariedad, la ampliación de poderes del Comité de las Regiones, la diversidad cultural o la cohesión territorial que tienen una gran significación para los gobiernos locales europeos.

Una idea de desarrollo territorial basado en el conocimiento, es decir, en el que el saber es un recurso cada vez más importante para el desarrollo social, tiene muchas implicaciones en el plano del gobierno y el modo de articular la toma de decisiones. En una sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación.

El *World Urban Forum* de 2004, organizado en el marco del programa *Habitat* de la ONU, aludía precisamente al “consenso en torno a la importancia decisiva de implicar a la sociedad civil en la gobernanza, especialmente en el nivel local”. Bajo el concepto de “buena gobernanza” se formulan criterios para una administración más eficiente y más cercana a los ciudadanos. Y lo primero que ha de tenerse en cuenta a la hora de pensar la gobernanza urbana y regional es que el plano local tiene un alto nivel de auto-organización. Debido a su cercanía respecto de los ciudadanos y el carácter abarcable de los problemas a los que hace frente, es el ámbito en el que mejor puede incrementarse la participación de la sociedad civil. El nivel local es un campo experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación, así como formas innovadoras de articular liderazgo político y participación social.

Hay en Europa una gran diversidad gran diversidad de gobiernos locales: ayuntamientos, áreas metropolitanas, comarcas, provincias, aglomeraciones etc., así como varias instancias de representación: Comité de las Regiones en la UE, pero fuera de la UE el Congreso de Poderes Locales del Consejo de Europa, las redes de gobiernos locales (entre las que cabe destacar al CMRE). Todos ellos son espacios de articulación que deben disponer de los recursos adecuados y han de ser puestos al servicio de la ciudadanía europea. En este sentido, el *Libro blanco sobre la gobernanza* multinivel ha puesto de manifiesto la creciente importancia que tienen las redes políticas locales como formas débiles de gobierno. La inclusión de los actores relevantes se ha revelado como una fórmula más eficaz para la resolución de los problemas debido a que amplía y utiliza mejor el saber requerido, a la suma de competencias y a sus potenciales de democratización. En este sentido, una de las reflexiones centrales de esta Cumbre ha de ser la de cómo debe participar la ciudadanía en la definición del modelo de ciudad y de su territorio.

Al mismo tiempo, los gobiernos locales tienen cada vez una mayor importancia en la lucha contra la exclusión, contra el paro y sus consecuencias concretas. Una vez más se hace patente que, por mucho que se insista en el origen global de nuestros principales problemas, su resolución depende en buena medida de que los gobiernos locales tengan la correspondiente voluntad política y dispongan de los instrumentos adecuados, competencias y recursos, para hacerles frente.

La capacidad de los gobiernos locales para resolver esos problemas aumenta con la formación de redes de cooperación. Los procesos de integración, la creciente interdependencia y la apertura de las economías han acentuado la competencia, entre ciudades y regiones, pero también han puesto de manifiesto la necesidad de tejer redes para coordinar sus acciones. Las redes se han consolidado como una estrategia para las ciudades y regiones europeas, que se encuentran ya de hecho vinculadas por múltiples acuerdos de colaboración, regional, transfronteriza y sectorial. Las redes entre municipios, por ejemplo, han posibilitado la mejora en la prestación de servicios y metodologías de trabajo; y gracias a la cooperación territorial, al desarrollo de euroterritorios, eurodistritos y eurorregiones ha sido posible la realización de muchos proyectos. En la presente Cumbre se discutirá también sobre las oportunidades que representan dichas redes en una economía global, como parte de la estrategia local para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y desarrollar unas estructuras de gestión y gobernanza eficaces.

En su célebre libro *La democracia en América*, Alexis de Tocqueville aseguraba que el éxito de la democracia estaba en función de que la ciudadanía estuviera comprometida con sus gobiernos locales. Allí calificaba a las pequeñas administraciones de autogobierno como “escuelas de democracia” a las que consideraba fundamentales para el funcionamiento de la democracia en general. En la Europa del siglo XXI, la que se inauguró con el fallido intento constitucional y que se prosigue ahora con el Tratado de Lisboa, estos valores de democratización dependen mucho de que los europeos y las europeas seamos capaces de configurar una mejor gobernanza local que optimice la prestación de servicios, la planificación territorial y la participación ciudadana. La gobernanza multinivel, entendida como la cooperación entre las diversas instituciones y niveles de gobierno, es el gran reto de la Unión Europea y constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración. Los gobiernos locales han de ser considerados como interlocutores necesarios en la construcción europea.