



ELS GOVERNOS LOCALES, PROTAGONISTES DE LA NOVA EUROPA

El 2010 és un any clau per a la ciutadania europea. D'una banda, hauria de ser el primer any de recuperació de la crisi econòmica i financera. De l'altra, la construcció europea afronta nous reptes i escenaris: la legislatura del Parlament Europeu acabada d'estrenar, la renovació de la Comissió Europea, l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa en favor d'una economia del coneixement i la sostenibilitat. És, a més, l'Any Europeu de la Lluita contra l'Exclusió Social i la Pobresa.

Aquest és el context en què Barcelona acull, del 22 al 24 de febrer, la Cimera Europea de Governos Locals. Una cimera en què es plantejaran les principals qüestions que interessin a les ciutats i les regions d'Europa: els governos locals en una Europa en constant evolució, el nou context mundial, la transformació de les institucions locals per aconseguir una governança més democràtica, amb més transparència i legitimitat. Qüestions que s'han de tenir en compte quan es planteja quina agenda local europea exigeixen els escenaris actuals, les demandes de la ciutadania, la mateixa situació del projecte europeu i els desafiaments del nou ordre internacional.

Aquestes reflexions són d'una gran importància per al futur dels governos locals, però també per a la mateixa Unió Europea, en la mesura en què els governos locals són les institucions més properes a la ciutadania i la via imprescindible a l'hora d'aconseguir més identificació amb el projecte que representa la integració europea. Si el projecte europeu avança i es compleixen les expectatives que l'inspiren, serà perquè les ciutats i les regions hi hauran contribuït decisivament.



La Cimera Europea de Governos Locals ofereix un espai de comunicació i debat entre governos locals de tota Europa, les institucions europees, els estats membres, els agents socials i el sector privat amb la finalitat de contribuir a elaborar una agenda local europea en relació amb els principals problemes que han d'afrontar aquestes institucions, entre els quals, sens dubte, destaca l'actual crisi econòmica i financera. Aquesta cimera s'esdevé en un moment en què els governos locals tenen un paper cada vegada més important com a actors econòmics, actors de la globalització i, alhora, protagonistes en la transformació de les nostres societats cap a una economia del coneixement i el desenvolupament sostenible.

1. Els governs locals en un món globalitzat

Els primers diagnòstics sobre la globalització, implícitament o explícitament, consideraven que el que és global es definia per la supressió del que és local i dissolien els espais físics en una totalitat virtual. Les teories de la desterritorialització entenen «local» com a equivalent de «territorial», i «global» com a un procés que fa irrellevant l'espai. Alhora, les teories de la globalització ens han acostumat a contraposar els fluxos (econòmics, migratoris, d'informació, etc.) i els llocs com si es tractés de dues lògiques territorials separades i fins i tot oposades.

La incapacitat per reconèixer la naturalesa dialèctica entre el pla global i el pla local, juntament amb la tendència a considerar les relacions entre els actors en termes de guanyadors i perdedors absoluts, ha donat lloc a interpretacions que expliquen poc i orienten menys. La idea que el que és global, en una mena de joc de suma zero, guanya tot el que perd progressivament el que és local, és un error categorial.

Pensar que el que és global comporta domini i dependència mentre que el que és local representa la tradició i la continuïtat és un error, en la mesura en què nega la interacció entre tots dos i, per tant, l'evolució creativa. En aquest sentit, el fet que un territori estigui amenaçat o no per la globalització depèn de la forma d'interacció entre totes dues realitats i no de la capacitat d'aquest territori per protegir-se dels fluxos globals. Així, ser un lloc al món és més una qüestió de com es resol aquesta connectivitat i no tant de com resistir-s'hi o rebutjar-la. El que ha tingut lloc en la globalització no és tant la destrucció del que és local com la seva transformació. Els llocs deixen de ser sistemes tancats. Ja no estem tan vinculats com en altres èpoques a la localitat com a font d'informació, experiència, diversió o seguretat. Vivim en un espai relacional i múltiple que possibilita uns compromisos més oberts que quan el territori era una dimensió fixa, objectiva i rígida en la vida dels éssers humans i les societats.

Aquest és el context en què s'ha esdevingut una progressiva recuperació del que és local que corregeix la lògica deficitària de l'espai dels fluxos. Des de fa alguns anys s'imposa un canvi de perspectiva en virtut de la confluència entre ciutat i regió, realitats que han de ser pensades i governades com un lloc de competitivitat, de gestió de serveis i de formació de la voluntat política. La reestructuració dels territoris i de les ciutats no depèn només del flux internacional de capital i d'informació, sinó també dels actors locals que poden donar suport a aquest procés o el poden impedir. Així, doncs, cada vegada és més evident que el govern local és un contrapunt positiu als pitjors efectes de la globalització. El govern local, per tant, pot conduir millor la globalització si en neutralitza els perills i n'aprofita les oportunitats que obre.

Ara bé, la dimensió local que es referma en la nova geografia econòmica relacional no és la de les comunitats locals tradicionals, tancades i autosuficients, sinó la dels espais oberts que formen part d'un sistema que actua mundialment. L'espai que avui dia es recupera, després que s'hagi fet evident l'esgotament de l'espai abstracte global, és un espai els límits del qual no tenen la fixesa sobre la qual es van establir els conceptes de *competència*, *frontera* o *integritat territorial*. Els nous espais són menys limitats i exclusius, més pluridimensionals i oberts a imbricacions i solapaments. Si un territori adquireix una certa centralitat, això sobretot és conseqüència de la seva capacitat de relació.

Aquests canvis d'escala causats per la reestructuració de l'espai global han accentuat especialment el paper de les ciutats en la nova governança de les nostres societats. És un fet que destaca especialment a Europa, ja que el 70% de la població europea viu a les ciutats, el 85% del PIB europeu es genera a les ciutats i dos terços de les inversions públiques les fan les ciutats i les regions de la Unió, per posar alguns exemples que criden l'atenció sobre la nova significació de les nostres ciutats. És evident que les ciutats són un dels elements constitutius de la identitat europea i que representen la carcassa policèntrica de la Unió. Compromeses en la competitivitat econòmica mundial, les ciutats són els principals motors del desenvolupament econòmic i de la innovació; concentren les diverses ocupacions, les empreses, les institucions de l'ensenyament superior i la recerca, així com els serveis i xarxes socials i culturals necessaris per a la qualitat de vida dels seus habitants i la cohesió social.

Però la importància del que és local es posa de manifest principalment en el fet que els problemes globals són problemes locals, en el sentit que és en l'àmbit local on se senten i es pateixen, on cal donar-hi una primera resposta. Els problemes poden ser globals, però els afectats sempre són locals, perquè locals som les persones. Les ciutats i les regions europees es troben davant d'importants reptes de cohesió social, mediambientals, energètics i de competitivitat. No hauríem entès bé la naturalesa de les crisis globals si penséssim que aquest caràcter eximeix les institucions locals de responsabilitat o justifica el fet que se'ls continui privant de les competències i recursos necessaris per poder afrontar-les. Perquè ben sovint s'esdevé que els governs locals s'ocupen d'afers per als quals no tenen ni competències ni recursos, però dels quals no es poden deixar de fer càrrec.

2. El marc de la innovació política europea

Europa es troba en un moment en què es combinen la incertesa pel que fa al seu futur i la convicció que li cal avançar en el procés d'integració i parlar amb una sola veu. En el pròleg del projecte de Constitució es parlava d'Europa com «un espai privilegiat per a l'esperança humana», però el cert és que, en un clima general que ha estat desfavorable als grans projectes, Europa ha quedat en gran mesura a mercè de la volatilitat dels interessos a curt termini, subordinada als objectius domèstics. La ciutadania desconfia d'un sistema polític que comprèn malament i els governs dels estats desconfien del creixement dels poders de la Comissió. S'hi ha anat instal·lant a poc a poc una voluntat de ruptura amb les delegacions de poder que caracteritzen el mètode comunitari, una dinàmica que el Tractat de Lisboa està cridat a substituir per una política que generi més il·lusió.

El problema rau en el fet que ens costa entendre que estem davant d'una de les innovacions polítiques més grans de la nostra història recent, un veritable laboratori per assajar una nova formulació de la identitat, el poder i la ciutadania en el context de la mundialització, el laboratori de la democràcia supranacional i pluricultural més gran del món. Tal com afirma Emma Bonino, Europa és un espai polític de ciutadans i ciutadanes i no tan sols un espai geogràfic. La crisi que hi ha darrere del fracàs constitucional o la desafecció generalitzada davant la possibilitat d'avançar en la integració resulta fonamentalment d'una comprensió deficient del que som i del que fem. El dèficit a què em refereixo no és una falta de comunicació que es pugui resoldre amb un millor màrqueting. És una falta de comprensió i de convicció (entre els ciutadans i els governants) sobre l'originalitat, la subtilesa, la significació i la complexitat de la construcció europea.

El que Europa necessita és conèixer-se i renovar la seva coherència. No es pot avançar en la integració política si no abordem obertament la qüestió de la naturalesa d'Europa. Tal com deia Julia Kristeva, Europa no tan sols ha de ser útil, sinó que també ha de tenir sentit (*Crisis of the European Subject*. Nova York: Other Press, 2000). Comprendre Europa és el primer pas per conferir-li un sentit i imprimir-li una direcció, per indicar a la ciutadania què és el que hauria de rebre el seu assentiment després d'un debat públic. És necessari convèncer-se i convèncer que, tal com afirmen Ulrich Beck i Edgar Grande, Europa és avui l'última utopia política efectiva (*Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp, 2004, p. 11). Pel fet d'haver de definir un nou bé comú europeu enfront dels interessos més immediats del capital i dels estats, els europeus i les europees tenim l'oportunitat de descobrir els grans fins de la política.

Les pràctiques de govern de la Unió Europea conreen una sèrie de disposicions d'abast universal: la facultat de veure la pròpia comunitat amb una certa distància, la confiança mútua, la disposició a cooperar, un sentiment de solidaritat transnacional. Europa no és exemplar per cap mena de superioritat, sinó perquè l'espai públic europeu és un cas representatiu del fet que la major part de les decisions polítiques no es poden adoptar sense examinar la seva consonància amb els interessos dels altres. En aquest sentit, Europa es pot considerar com un paradigma de la nova política que exigeix un món interdependent. El procés europeu d'integració política és una resposta inèdita, potser un dia exemplar, a les circumstàncies que condicionen actualment l'exercici del poder al món.

Es podria dir que Europa és un espai per redefinir el que és comú i que la ciutadania europea es dirigeix precisament a la configuració democràtica d'això comú. Es tracta d'una identificació difícil, a través dels procediments de la deliberació democràtica, i que no s'ha de reduir a una juxtaposició rudimentària dels interessos. La grandesa del procés d'integració europea es troba precisament en el seu immens saber cooperatiu, però també la seva fragilitat quan no es transcendeix el pla de l'adhesió implícita o merament interessada.



En aquest marc de reinvençió de la política, els actors locals i regionals estan cridats a tenir un paper insubstituïble en la nova Europa del Tractat de Lisboa. La legitimitat, l'eficàcia i la visibilitat del funcionament comunitari estan garantits si els ens locals actuen com a veritables socis i ho deixen de fer com a simples intermediaris. La seva capacitat de posar en joc interessos diferents dels que tenen els estats, de configurar xarxes i d'actuar com a factors d'identificació per a la ciutadania converteix les ciutats i regions en instruments imprescindibles per avançar en la integració europea.

3. De la crisi a l'economia del coneixement i la sostenibilitat

El marc de la Cimera Europea de Governos Locals es defineix també per una crisi econòmica i financera de gran magnitud, els efectes de la qual, lògicament, es fan sentir amb especial intensitat en l'àmbit local, al territori de les nostres províncies i ciutats. Per això l'actual crisi és un moment que posa a prova la capacitat de les societats europees per gestionar les dificultats d'acord amb criteris de cohesió social.

En aquest context, la Cimera ha de ser una oportunitat per al debat i l'intercanvi d'idees i d'informació sobre quines són les mesures que cal adoptar, específicament en l'àmbit del govern local, per sortir de la crisi i convertir-la en una possibilitat per racionalitzar el creixement en la línia d'un desenvolupament sostenible. Es tractaria d'obrir un espai de reflexió entorn de quines polítiques locals necessita Europa per assolir cohesió econòmica, social i territorial.

Aquests objectius es concreten en dues línies de treball confluents: avançar en la línia d'una economia del coneixement i establir un model de creixement basat en el desenvolupament més sostenible, més respectuós amb el medi ambient. En aquest sentit, la crisi, malgrat la gravetat que comporta per a l'economia europea i per a la seva ciutadania, també pot ser l'ocasió que afavoreixi unes determinades actuacions, algunes d'elles en la línia d'apostar per la inversió en tot allò que té a veure amb el coneixement (formació i recerca, fonamentalment) i altres actuacions vinculades al repte ecològic i demogràfic. Aconseguir que la nostra societat sigui més competitiva requereix un canvi cultural, que fomenti molt més l'emprenedoria i el risc, que incentivi la innovació. Una cultura i unes polítiques que generin entorns adequats per a la productivitat i el talent. I, en aquest propòsit, la feina dels municipis és insubstituïble. La producció i la transferència de coneixement tenen una gran significació i un paper fonamental en el desenvolupament social, econòmic i urbà. Aquesta és la raó per la qual el tema del coneixement s'ha convertit en un lloc recurrent dels estudis territorials i la praxi de la governança local. Es considera que el benestar l'assoleixen aquelles ciutats i regions que aconsegueixen vincular processos de generació de coneixement amb la seva traducció en activitats econòmiques.

El concepte de *territoris, regions o ciutats que aprenen* es va fer popular als anys noranta i actualment forma part de les estratègies de desenvolupament de la Unió Europea, reactualitzades amb l'Estratègia de Lisboa, que es planteja com a objectiu la competitivitat en l'àmbit del coneixement. Aquest objectiu de Lisboa de convertir Europa en un espai d'economia basada en el coneixement s'ha traslladat a la governança territorial en els conceptes de *territori intel·ligent* o *ciutat del saber*. A la Unió Europea, el 5è Programa marc de recerca va suposar el desplegament del concepte d'un desenvolupament territorial basat en el coneixement.

Des de mitjan anys vuitanta, ciutats i regions europees han anat adoptant de manera creixent accions per intensificar els programes d'innovació basats en el coneixement. L'atracció de talent és especialment important en l'actual crisi econòmica, de la qual Europa sortirà només si aconsegueix articular un espai de cooperació, una economia del coneixement intensiva i un desenvolupament sostenible. En aquest punt és essencial preguntar-se com poden aplicar els governs locals l'Estratègia UE 2020, quines inversions han de prioritzar per establir les bases de la innovació, motivar l'esperit emprenedor i generar ocupació, quines estratègies cal posar en marxa per atraure el talent i millorar la competitivitat, quins models econòmics han de promoure o com es gestiona la cooperació i la competitivitat entre territoris.

L'altre factor que ha de presidir les actuacions per sortir de la crisi és la transició cap a un nou model econòmic més ecològic, un objectiu que també implica els governs locals. Així ho va entendre l'Agenda Local 21 en establir un programa mundial que tenia com a objectiu el desenvolupament sostenible i subratllava, en aquest sentit, la importància del nivell local. Cal tenir en compte que les àrees urbanes representen el 70% del consum energètic de la UE i el 40% de les emissions de CO₂. Per això mateix, les ciutats, en la mesura en què mobilitzin totes les seves potencialitats i promoguin un creixement econòmic sostenible, haurien de ser al centre de l'Estratègia UE 2020. Les ciutats europees, atès que són llocs d'interacció entre els camps polític, socioeconòmic i mediambiental, es perfilen com a motors del desenvolupament econòmic i espais on es posa a prova la nostra capacitat de redefinir i concretar un model de creixement més respectuós amb les exigències mediambientals i la cohesió social.



Concretament, la lluita contra el canvi climàtic planteja uns reptes específics des d'una òptica local. No són problemes dels quals les ciutats i les regions es puguin desentendre o en el tractament dels quals hagin de quedar excloses. L'impacte de les polítiques energètiques en l'economia i el medi ambient de les ciutats és enorme, però també hi ha solucions en l'àmbit local que han de ser explorades i impulsades. En aquest sentit, accions com la iniciativa del Pacte d'Alcaldes i Alcaldesses són una mostra del compromís local per un futur sostenible.

4. Una nova governança per a una ciutadania activa

Un dels desafiaments més importants de la nostra època consisteix a elaborar una teoria i una pràctica de la governança per coordinar les institucions que hi ha en un món de complexitat sense precedents. La nova governança porta a una forma de coordinació entre els agents polítics i socials caracteritzada per la regulació, la cooperació i l'horitzontalitat, en unes societats en què han anat sorgint noves formes d'acció social, més plurals i heterogènies. Les formes de governança corresponents porten a procediments més cooperatius i a una exigència de participació més gran, a una combinació d'elements públics i socials més eficient. En l'espai local es fa especialment visible la nova relació entre actors públics i socials. Referent a això, Europa està cridada a contribuir decisivament a la reinvençió de l'espai local. El Tractat de Lisboa subratlla principis de govern com el reconeixement de l'autonomia local, la subsidiarietat, l'ampliació de poders del Comitè de les Regions, la diversitat cultural i la cohesió territorial que tenen una gran significació per als governs locals europeus.

Una idea de desenvolupament territorial basat en el coneixement, és a dir, en el qual el saber és un recurs cada vegada més important per al desenvolupament social, té moltes implicacions en l'àmbit del govern i la manera d'articular la presa de decisions. En una societat del coneixement disminueix la disposició a acceptar les decisions adoptades de manera jeràrquica o poc transparent. Es demanen, per contra, noves formes de participació i comunicació.

El World Urban Forum de l'any 2004, organitzat en el marc del programa Hàbitat de l'ONU, al·ludia precisament al «consens entorn de la importància decisiva d'implicar la societat civil en la governança, especialment en el nivell local». Sota el concepte de «bona governança» es formulen criteris per a una administració més eficient i més propera als ciutadans. I la primera qüestió que cal tenir en compte a l'hora de pensar la governança urbana i regional és que el pla local té un alt nivell d'autoorganització. A causa de la seva proximitat respecte dels ciutadans i del caràcter inclusiu que té dels problemes que afronta, és l'àmbit en què es pot incrementar més la participació de la societat civil. El nivell local és un camp experimental per provar nous procediments de cooperació, així com formes innovadores d'articular lideratge polític i participació social.

A Europa hi ha una gran diversitat de governs locals: ajuntaments, àrees metropolitanes, comarques, províncies, aglomeracions, etc., i també diverses instàncies de representació: el Comitè de les Regions a la UE, però fora de la UE el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, les xarxes de governs locals (entre les quals cal destacar el Consell de Municipis i Regions d'Europa, CMRE). Tots ells són espais d'articulació que han de disposar dels recursos adequats i que cal que estiguin al servei de la ciutadania europea. En aquest sentit, el *Llibre blanc sobre la governança multinivell* ha posat de manifest la importància creixent que tenen les xarxes polítiques locals com a formes febles de govern. La inclusió dels actors rellevants s'ha revelat com una fórmula més eficaç per resoldre els problemes perquè amplia i utilitza millor el saber que es requereix, per la suma de competències i els seus potencials de democratització. En aquest sentit, una de les reflexions centrals d'aquesta cimera ha de ser la de com ha de participar la ciutadania en la definició del model de ciutat i del seu territori.

Ahora, els governs locals tenen cada vegada més importància en la lluita contra l'exclusió, contra l'atur i les seves conseqüències concretes. Un cop més es fa evident que, per més que hom insisteixi en l'origen global dels nostres principals problemes, la seva resolució depèn en gran manera del fet que els governs locals tinguin la voluntat política corresponent i disposin dels instruments adequats, competències i recursos, per afrontar-los.

La capacitat dels governs locals per resoldre aquests problemes augmenta amb la formació de xarxes de cooperació. Els processos d'integració, la creixent interdependència i l'obertura de les economies han accentuat la competència entre ciutats i regions, però també han posat de manifest la necessitat de teixir xarxes per coordinar les seves accions. Les xarxes s'han consolidat com una estratègia per a les ciutats i les regions europees, que, de fet, ja estan vinculades per múltiples acords de col·laboració regional, transfronterera i sectorial. Les xarxes entre municipis, per exemple, han possibilitat la millora en la prestació de serveis i metodologies de treball, i gràcies a la cooperació territorial, al desenvolupament d'euroterritoris, eurodistrictes i euroregions, ha estat possible la realització de molts projectes. En aquesta cimera també es discutirà sobre les oportunitats que representen aquestes xarxes en una economia global, com a part de l'estratègia local per donar resposta a les necessitats de la ciutadania i desenvolupar unes estructures de gestió i governança eficaçes.

En el seu cèlebre llibre *La democràcia en Amèrica*, Alexis de Tocqueville assegurava que l'èxit de la democràcia depenia del fet que la ciutadania estigués compromesa amb els seus governs locals. Hi qualificava les petites administracions d'autogovern com a «escoles de democràcia», que considerava fonamentals per al funcionament de la democràcia en general. En l'Europa del segle XXI, la que es va inaugurar amb l'intent constitucional fallit i que es prossegueix ara amb el Tractat de Lisboa, aquests valors de democratització depenen molt del fet que els europeus i les europees siguem capaços de configurar una millor governança local que optimitzi la prestació de serveis, la planificació territorial i la participació ciutadana. La governança multinivell, entesa com la cooperació entre les diverses institucions i nivells de govern, és el gran repte de la Unió Europea i constitueix una de les claus principals de l'èxit del procés d'integració. Els governs locals han de ser considerats com a interlocutors necessaris en la construcció europea.