

LOS GOBIERNOS LOCALES, PROTAGONISTAS DE LA NUEVA EUROPA

Resumir en 30 minutos el intenso trabajo de estos dos días es una tarea imposible y quien se atreva con ello es un temerario. Han sido tantas las ideas, tan diversos los participantes y es tan escaso el tiempo del que dispongo que me veo obligado a limitarme a dar una visión de conjunto y, fundamentalmente, subrayar las coincidencias, las convicciones compartidas entre quienes hemos reflexionado conjuntamente durante estos días sobre el papel que los gobiernos locales han de desempeñar en la nueva Europa.

Tal vez lo primero que debo destacar es el éxito de la convocatoria en cuanto a la participación, en número, calidad y diversidad de las instituciones y redes aquí representadas. Seguramente deberíamos interpretarlo como una señal de la importancia del tema de los gobiernos locales en la construcción europea y como un acierto en cuanto a la perspectiva elegida para la cumbre. 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 otra, 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 de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales que estamos a punto de concluir. Una Cumbre en la que se han planteado las principales cuestiones que interesan a las ciudades y regiones de Europa: los gobiernos locales en 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.

Las reflexiones que hemos llevado a cabo estos días 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. Los gobiernos de proximidad representan especialmente la Europa real y diversa. Por eso, 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 nos enfrentamos, 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 diagnósticos acerca de la globalización, implícita o explícitamente, consideraban que lo global se definía por la supresión de lo local y disolvían los espacios físicos en una totalidad virtual. Las teorías de la desterritorialización piensan como si lo local equivaliera a lo territorial y lo global fuera un proceso que hiciera irrelevante el espacio. Al mismo tiempo, las teorías de la globalización nos han acostumbrado a contraponer los flujos (económicos, migratorios, de información, etc.) y los lugares, como si se tratara de dos lógicas territoriales separadas e incluso contrapuestas.

La incapacidad para reconocer la naturaleza dialéctica entre el plano global y el plano local, junto con la tendencia a considerar las relaciones entre los actores en términos 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.

¿Por qué hay que entender lo local como la única forma de territorialidad y lo global exclusivamente como espacio fluido? El sistema financiero global no existiría sin su especificación local en ciudades como Londres o Nueva York; determinadas culturas locales, catástrofes e injusticias concretas nos resultarían desconocidas si no fuera porque la globalización nos las ha dado a conocer. Es una simplificación que no hace justicia a la complejidad de las relaciones entre estas dos realidades equiparar lo global con el capital, el progreso y la civilización, mientras que lo local equivaldría a la tradición y la territorialidad, pensar lo local como víctima de unas fuerzas externas imposibles de domesticar, como si lo local no pudiera generar ningún contexto, ya que las instancias decisivas están completamente fuera de su alcance.

Pensar que lo global supone dominio y dependencia mientras que lo local representa la tradición y la continuidad es un error, en la medida en la que niega la interacción entre ambos y por lo tanto su evolución creativa. Las fuerzas de la centralización y la descentralización actúan en un proceso interactivo, articulando una red dentro de la cual son simultáneas la una y la otra. Esto no significa que no haya cambiado nada en lo que se refiere a la manera como los lugares se constituyen y se

relacionan con el resto del mundo. La globalización representa sobre todo una relación más estrecha entre las localidades y las dinámicas globales. En este sentido, el hecho de que un territorio se vea amenazado o no por la globalización depende del modo de interacción entre ambas y no de la capacidad de dicho territorio para protegerse de los flujos globales. Así, ser un lugar en el mundo es más una cuestión de cómo se resuelve esta conectividad y no tanto de cómo resistirse o cerrarse a ella. Pero la globalización no es tanto la destrucción de lo local como su transformación. Los lugares dejan de ser sistemas cerrados. Ya no estamos vinculados en la misma medida que otras épocas a la localidad como fuente de información, experiencia, diversión o seguridad. Vivimos en un espacio relacional y múltiple que posibilita unos compromisos más abiertos que cuando el territorio era una dimensión fija, objetiva y rígida en la vida de los seres humanos y las sociedades.

Este es el contexto en el que se ha producido una progresiva recuperación de lo local que corrige la lógica deficitaria del espacio de los flujos. Desde hace algunos años se impone un cambio de perspectiva en virtud de la confluencia entre ciudad y región, que han de ser pensados y gobernados como un lugar de competitividad, de gestión de servicios y de formación de la voluntad política. La reestructuración de los territorios y las ciudades no depende únicamente del flujo internacional de capital e información, sino, al mismo tiempo, de los actores locales que pueden apoyar, corregir o impedir este proceso. Así pues, cada vez es más evidente que el gobierno local es un contrapunto positivo a los peores efectos de la globalización. El gobierno local es una instancia fundamental en la gobernanza de la globalización, neutralizando sus peligros y aprovechando las oportunidades que abre.

Intuitivamente da la impresión de que el reforzamiento de las instituciones globales debilita el espacio local. Varios factores, sin embargo, ponen de manifiesto que se ha dado también un proceso de reterritorialización. Por un lado, el viejo fordismo productivo se ha ido sustituyendo por nuevos modelos de desarrollo que valoran los aspectos ecológicos y, de este modo, refuerzan las especificidades territoriales. Por otra parte, la estructura social se ha ido fragmentando y haciendo más compleja, con dinámicas de individualización y demandas sociales más heterogéneas y específicas, lo cual exige respuestas también más individualizadas y concretas, difíciles de satisfacer si no es desde lógicas de proximidad. E incluso, los procesos de homogeneización cultural global, han encontrado respuestas que refuerzan determinados aspectos de identidad y el sentido de pertenencia comunitaria. La sociedad postindustrial ofrece pues nuevas estructuras de oportunidad a los espacios locales en este contexto territorial globalizado.

Ahora bien, la dimensión local que se reafirma en la nueva geografía económica relacional no es la de las comunidades locales tradicionales, cerradas y autosuficientes, sino los espacios abiertos que forman parte de un sistema que actúa mundialmente. El espacio que actualmente se recupera, tras evidenciarse el agotamiento del espacio abstracto global, es un espacio cuyos límites 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, más pluridimensionales y abiertos a imbricaciones y solapamientos. Si un territorio adquiere una cierta centralidad, esto es debido a su capacidad de relación. Y es que, como dice Joan Subirats, el territorio no es sólo una realidad física, sino también relacional, es decir, al mismo tiempo proximidad y flujos, cohesión y relaciones. Esta

doble lógica territorial obliga a las instituciones locales a combinar cohesión social y estrategias de conexión, a poner en juego su capital social y ambiental al mismo tiempo que se integran en redes más amplias.

Estos cambios de escala producidos por la reestructuración 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 población europea vive en las ciudades, el 85% del PIB europeo se genera en las ciudades y dos tercios de las inversiones públicas son realizadas por las ciudades y regiones de la Unión, por poner algunos ejemplos que llaman la atención sobre la nueva significación de nuestras ciudades. Está claro que las ciudades son uno de los elementos constitutivos de la identidad europea y representan la armadura policéntrica de la Unión. Comprometidas en la competitividad económica mundial, las ciudades son los principales motores del desarrollo económico y de la innovación; concentran los empleos, los servicios a las empresas y las instituciones de la enseñanza superior y la investigación, así como los servicios y redes sociales y culturales necesarios para la calidad de vida de sus habitantes y la cohesión social.

Este es el contexto en el que se cabe hablar de "democracia local" (Blodiaux). Lo local, lugar de la proximidad, debe considerarse como la escala donde se establece la coherencia e integración de la acción pública. Las relaciones de proximidad corrigen la verticalidad de las relaciones sociales y las reglas sociales impersonales, juzgadas como demasiado generales. Lo local se erige hoy en espacio ideal de reconquista ciudadana, ese mismo espacio que había sido considerado en otras épocas como el lugar del particularismo y del arraigo identitario.

2. Nuevas tareas y responsabilidades de los gobiernos locales

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 ámbito local donde se sienten y se sufren, donde se les debe dar una primera respuesta. La crisis es global pero el desempleo es local. Los problemas pueden ser globales pero los afectados son siempre locales, porque las personas vivimos en alguna localidad. Las ciudades y regiones europeas se encuentran frente a importantes desafíos de cohesión social, medioambientales, energéticos y de competitividad. No habríamos entendido bien la naturaleza de las crisis globales si pensáramos que ese carácter exime a las instituciones locales de responsabilidad o justifica el hecho de que se les prive 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.

Durante estos días también hemos reflexionado incluso sobre las responsabilidades de los gobiernos locales en relación con la paz mundial. Subrayo el concepto de "diplomacia de la ciudad" propuesto

por Jorge Sampaio en el marco de la iniciativa sobre la Alianza de Civilizaciones, y que nos plantea una serie de desafíos sobre un problema que algunos podrían considerar como algo que está completamente fuera de nuestro alcance. Ahora bien, hemos de ser conscientes de que la paz mundial se consigue no sólo a nivel global sino en nuestros barrios y ciudades, ámbito en el que los gobiernos locales tienen ya una experiencia de buenas prácticas de convivencia e integración que son la otra cara de la moneda de la paz a nivel global.

La pregunta que todo esto nos plantea es si el marco competencial y la capacidad financiera de nuestras instituciones locales están en consonancia con las nuevas tareas y responsabilidades a las que éstas se enfrentan. La Carta Europea de la Autonomía Local ha acertado con un concepto de autonomía local a la altura de dichos desafíos: ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo la propia responsabilidad y en beneficio de los habitantes. Esto exige, en primer lugar, superar toda concepción de las entidades locales como esferas de gobierno inferiores en la relación entre las diversas administraciones. Para convertirse en gobiernos promotores, los gobiernos locales necesitan un marco jurídico y económico que se corresponda con las funciones que deben desempeñar. Ya no pueden ser consideradas como instancias terminales de la administración estatal o regional. Es frecuente que se les atribuyan funciones de mera ejecución de planes o programas elaborados en otra instancia administrativa e incluso algunos han hablado aquí de un abuso de la financiación condicionada. Pero el gobierno local es un nivel de gobierno, un pilar en la articulación territorial del estado que no puede quedar reducido a la subalternidad.

La política local debe ser revalorizada como un espacio fundamental para la formación de la voluntad política y el ejercicio de la ciudadanía, un ámbito que, por su proximidad, es clave en la mejora concreta y cotidiana del bienestar de las personas. Ahora bien, esto exige dotar de una mayor capacidad de gobierno a las entidades locales y posibilitar la incorporación de los ciudadanos a la gobernanza colectiva. Es necesario superar una visión meramente administrativista y ejecutiva del gobierno local que es más propia de una sociedad industrial clásica que del siglo XXI, en el que han cambiado sustancialmente los contextos sociales, económicos, tecnológicos y culturales. La relación entre las diversas esferas de gobierno se ha ido haciendo más compleja, lo global y lo local son cada vez más interdependientes, pero todavía no hemos avanzado suficientemente en una articulación funcional del gobierno multinivel.

Estamos en un momento histórico en el que no es posible dar respuestas universales desde ámbitos centrales de gobierno a las demandas de una población más consciente de sus necesidades específicas. En este desplazamiento del interés colectivo hacia los espacios de la proximidad, las entidades locales están llamadas a asumir un papel insustituible. Hemos de pasar de una concepción del bienestar como universalismo y redistribución a otra más específica y participativa. Las políticas sociales de ámbito local, por ejemplo, han tenido hasta ahora poco respaldo normativo pero han llevado a cabo, de hecho, unas políticas con mayor especificidad hacia grupos y personas de acuerdo con la heterogeneidad de situaciones que se hacen particularmente visibles en los espacios locales.

Por estas razones los gobiernos locales tienen cada vez una mayor importancia en la lucha contra la exclusión, contra el paro y sus consecuencias concretas. Esto tiene su lógica ya que, mientras que los seguros de desempleo están orientados a resolver un problema de desequilibrio temporal en el mercado de trabajo y mientras que las políticas laborales pretenden incidir de manera general para mejorar las posibilidades de trabajo, las situaciones concretas de desempleo estable plantean un problema de exclusión que exige también medidas concretas respecto de determinadas personas o grupos. Para identificar y luchar contra estos procesos de exclusión social no basta con las decisiones generales y centralizadas, sino que se requieren programas locales que atiendan a las condiciones concretas. En este sentido es en el que cabe afirmar que en las ciudades las estadísticas se convierten en personas. Una vez más se pone de manifiesto 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.

El Año Europeo de la Lucha contra la Exclusión Social y la Pobreza es una oportunidad para plantearse el paso de una ciudadanía social a una "ciudadanía urbana", para completar la cuestión social con la cuestión espacial porque muchas de las desigualdades tienen esa forma espacial, lo que se pone de manifiesto en la configuración urbana de muchas de nuestras ciudades y de nuestros barrios. Quiere esto decir que la ciudadanía no puede estar definida únicamente por los Estados, entendidos como fuente de todos los derechos; el espacio local -y muy especialmente la ciudad- está llamado a ser un lugar de reconciliación de lo económico, lo ecológico y lo social.

En este ámbito, el acceso equitativo y universal a los servicios fundamentales es un objetivo cuyo cumplimiento deben vigilar los gobiernos locales, sabiendo que fortalecer la inclusión social es el mejor procedimiento para mejorar la seguridad de nuestras ciudades. Los gobiernos locales intermedios tienen una función fundamental en este sentido, en la medida en que vertebran el territorio en virtud de su propia naturaleza como entidades más próximas a la ciudadanía.

En un sentido también de inclusión social hemos hablado del deporte como elemento de inclusión social y transmisión de valores. El deporte, que se ha convertido en una creación de ídolos y élites, debería tener una función de promoción e inclusión social para toda la población, un elemento de integración de diversidad, tarea en la cual los ayuntamientos tienen una función insustituible.

3. El marco de la innovación política europea

Europa se encuentra en un momento en el que se combinan la incertidumbre respecto de su futuro y la convicción de que necesita avanzar en el proceso de integración y hablar con una sola voz. En el prefacio del proyecto de Constitución 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 domésticos. La ciudadanía desconfía de un sistema político que comprende mal y los gobiernos de los Estados desconfían del crecimiento de los poderes de la Comisión. Se ha ido instalando poco a poco una voluntad de ruptura con las delegaciones de poder que caracterizan al método comunitario, una dinámica que el Tratado de Lisboa está llamado a sustituir por una política más ilusionante.

El problema radica en que nos cuesta entender que estamos ante una de las mayores innovaciones políticas de nuestra historia reciente, un verdadero laboratorio para ensayar una nueva formulación de la identidad, el poder y la ciudadanía en el contexto de la mundialización, el laboratorio de la mayor democracia supranacional y pluricultural del mundo. Como afirma Emma Bonino, Europa es un espacio político de ciudadanos y ciudadanas y no tan sólo un espacio geográfico. La crisis que está detrás del fracaso constitucional o la desafección generalizada ante la posibilidad de avanzar en la integración se debe fundamentalmente a una deficiente comprensión de lo que somos y lo que estamos haciendo. El déficit al que me refiero no es una falta de comunicación que se pudiera resolver con un mejor marketing. Es una falta de comprensión y de convicción (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, sutileza, significación y complejidad de la construcción europea.

Lo que Europa necesita es conocerse y renovar su coherencia. No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa. Como decía Julia Kristeva, Europa no sólo tiene que ser útil, sino que también 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 imprimírle una dirección, para indicar a la ciudadanía qué es lo que debería recibir su asentimiento después de un debate público. Es necesario convencerse y convencer de que, según afirman Ulrich Beck y Edgar Grande, Europa es hoy la última utopía política efectiva (*Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp, 2004, p. 11). Al tener que definir un nuevo bien común europeo frente a los intereses más inmediatos del capital y de los Estados, los europeos y las europeas tenemos la oportunidad de descubrir los grandes fines de la política.

Las prácticas de gobierno de la Unión Europea cultivan una serie de disposiciones de alcance universal: la facultad de ver la propia comunidad con una cierta distancia, la confianza mutua, la disposición a cooperar, un sentimiento de solidaridad transnacional. Europa no es ejemplar por una superioridad de algún tipo, sino porque el espacio público europeo es un caso representativo del hecho de que la mayor parte de las decisiones políticas no pueden adoptarse sin examinar su consonancia con los intereses de los otros. En ese sentido Europa puede considerarse como paradigma de la nueva política que está exigiendo un mundo interdependiente. El proceso europeo de integración política es una respuesta inédita, tal vez un día ejemplar, a las circunstancias que condicionan actualmente el ejercicio del poder en el mundo.

Se podría decir que Europa es un espacio para la redefinición de lo común y que la ciudadanía europea se dirige precisamente a la configuración democrática de eso común. Se trata de una identificación difícil, a través de los procedimientos de la deliberación democrática, y que no debe reducirse a una yuxtaposición rudimentaria de los intereses. La grandeza del proceso de integración europea está precisamente en su inmenso saber cooperativo, pero también su fragilidad cuando no se trasciende el plano de la adhesión implícita o meramente interesada.

En este marco de reinención de la política los actores locales y regionales están llamados a jugar un papel insustituible en la nueva Europa del Tratado de Lisboa. La legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento comunitario están garantizados si los entes locales actúan 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 identificación para la ciudadanía convierte a las ciudades y regiones en instrumentos imprescindibles para avanzar en la integración europea.

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

El marco de esta Cumbre de Gobiernos Locales ha venido 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 regiones y ciudades, incrementando las desigualdades. La crisis ha causado el descenso de la actividad empresarial, los cierres y despidos, altas tasas de paro... Las primeras víctimas han sido los directamente afectados por la crisis de la llamada burbuja inmobiliaria. En las ciudades las consecuencias inmediatas de la crisis han sido el abandono de ciertos proyectos, el parón inmobiliario, el descenso de los ingresos al tiempo que aumentan las demandas de servicios sociales. Como toda crisis, también la actual agudiza las desigualdades. Son particularmente frágiles los territorios pobres, como los barrios desfavorecidos de las grandes ciudades.

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. Hemos de hacer valer la idea de que la cohesión social, económica y territorial no es un coste sino una fortaleza de las sociedades europeas.

En este contexto la Cumbre ha sido 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. Hemos abierto un espacio de reflexión en torno a qué políticas locales necesita Europa para lograr la cohesión económica, social y territorial. Se trataría, en última

instancia, de cómo superar la crisis dejando atrás las causas que nos han llevado en semejante situación.

Estos objetivos se han concretado en dos líneas de trabajo: avanzar hacia una economía del conocimiento y la innovación 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 nuestras sociedades sean más competitivas requiere un cambio cultural, que fomente mucho más el emprendizaje y el riesgo, que incentive la innovación. Se trataría de favorecer una cultura y unas políticas que generen entornos adecuados para la productividad y el talento. Y en ese empeño, la labor de los gobiernos locales es insustituible. Como es evidente, estos nuevos desafíos exigen romper una dinámica que implica todo un cambio en cuanto a la cultura política que ha sido dominante en años anteriores en los ámbitos locales, cuando la respuesta a la globalización era la exhibición como reclamo de suelo barato, exención de impuestos y bajos costes laborales. Lo que hemos aprendido en este tiempo –y la crisis actual es una dolorosa llamada de atención en este sentido– es que hay otros derroteros más prometedores en la línea de iniciativas sostenibles y no especulativas que cuenten con arraigo en el territorio.

Cualquiera que sea la denominación que se utilice para caracterizar a nuestras sociedades contemporáneas –sociedad post-industrial, sociedad de la información o del conocimiento– todos estos conceptos apuntan a un cambio profundo que se ha realizado en los países avanzados durante estos últimos decenios. Se refieren a la circunstancia de que los recursos información y conocimiento han crecido poderosamente en relación con los recursos materiales y energéticos. 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 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 y en el programa 2020 que se plantean 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, algunos de los cuales han

sido presentados en esta Cumbre. Medios innovadores, ciudades del saber, parques tecnológicos, campus universitarios, regiones creativas, redes *start-up*... en todos ellos se trata de poner en juego una especial relación entre espacio, conocimiento, ciencia y cultura. Todas estas iniciativas tienen su origen en la experiencia de que la presencia de empresas, universidades y centros de investigación condiciona el desarrollo de los territorios. La atracción y retención 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 despertar la creatividad 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, están en el centro de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia europea de desarrollo sostenible. 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 las 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. La lucha contra el cambio climático depende en buena medida de las acciones a pequeña y mediana escala. Necesitamos un enfoque integrado para esas políticas que cuente con los actores subnacionales. En este sentido acciones como la iniciativa del Pacto de Alcaldes es una muestra del compromiso local por un futuro sostenible.

Esta claro que el cambio de modelo económico debe realizarse desde lo local. Ninguna estrategia de largo plazo y socialmente ambiciosa puede llevarse a cabo sin una profunda implicación de la sociedad civil. Por eso es lógico que la estrategia 2020 se esté elaborando de una manera más participativa que la agenda de Lisboa y contando con los poderes locales.

5. 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. Si la sociedad se nos ha hecho más compleja, también nosotros hemos de avanzar hacia formas de gobierno que recojan e incorporen esta complejidad. 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.

En las diversas instituciones de la sociedad actual los procesos de decisión se han “desjerarquizado”; en unas sociedades caracterizadas por una gran heterogeneidad interior y una diversidad de remisiones hacia el exterior, el gobierno político ya no puede ejercerse a partir de un centro único. El concepto de gobierno multinivel apunta en esta dirección, lo que no significa una simple descomposición organizativa del sistema político en niveles, en cada uno de los cuales se llevarían a cabo tareas separadas. Las políticas públicas ya no se pueden segmentar en niveles competenciales (ni entre estados y gobiernos locales, ni en una fragmentación taylorista de la administración) sobre todo porque han surgido nuevas limitaciones y desafíos frente a los cuales no queda más remedio que buscar una solución cooperativa. La mayor parte de los problemas políticos a los que nos enfrentamos tienen un carácter transversal, lo que aumenta la necesidad de coordinación. La política podría entenderse precisamente como una “organización de las interdependencias” (Renate Mayntz).

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. Gobernar ya no puede ser una acción unidireccional y jerárquica desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de programas y servicios. Todo ello debe hacerse más desde una lógica relacional que a través de dinámicas de subordinación y jerarquía. Al mismo tiempo, el desarrollo económico y la competitividad de un territorio depende de que el capital social de los actores asegure la disponibilidad de informaciones,

competencias, recursos, trabajadores cualificados, financiación. Todo ello es influido por la estructura, la forma de gobierno, la estabilidad y la dinámica de las relaciones sociales.

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 de gobiernos locales: ayuntamientos, áreas metropolitanas, comarcas, provincias, aglomeraciones, regiones, comunidades autónomas, estados federales, 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 Consejo de Municipios y Regiones de Europa). 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 relación con este punto, 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 gobernanza multinivel aparece como la fórmula para incorporar a todos los actores en los procesos de toma de decisiones políticas. 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, buena parte de las reflexiones centrales de esta Cumbre han girado en torno a cómo debe participar la ciudadanía en la definición del modelo de ciudad y de su territorio.

Gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones para cualquier problema como el desarrollo de las capacidades para la solución de los problemas. Al sistema político se le plantean así exigencias que tienen que ver con la capacitación de su ciudadanía. Putnam sintetiza esta exigencia en la idea de capital social local, cuya calidad de vida pública depende en buena medida de las normas aceptadas, la confianza social y las redes de compromiso formadas por una ciudadanía activa. La mayor riqueza de nuestras ciudades y regiones es precisamente la calidad de su espacio público, como ámbito para el ejercicio de la ciudadanía, donde se acredita la capacidad de las democracias para configurar espacios de legitimidad, participación y responsabilidad. Esto es así porque las ciudades son los lugares del diálogo y del conflicto.

Haley describe la *"governance capacity"* como un bien público o como la más importante infraestructura de la vida cívica, una infraestructura *"soft"* que acompaña las infraestructuras *"hard"* de las redes físicas, los servicios sociales y las garantías jurídicas.

La capacidad de los gobiernos locales para resolver los problemas aumenta con la formación de redes de cooperación. El trabajo en red es un procedimiento clave en los gobiernos de proximidad. 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. Buena parte de la innovación de la gobernanza europea local se desarrolla precisamente en el ámbito de las redes de cooperación: flujos de información y de servicios, redimensionamiento de las entidades locales, etc. 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. Es una muestra de inteligencia cooperativa si tenemos en cuenta el hecho de que los principales problemas públicos reclaman un tratamiento transversal.

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 ha discutido 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. Hemos de demostrar que somos capaces de construir desde la diversidad y la cooperación porque las políticas no son eficaces si no se hacen desde la colaboración entre las diversas instituciones y con participación ciudadana.

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.

Ahora que termina esta cumbre se abre una nueva etapa para los gobiernos locales y comienza lo realmente decisivo; es ahora cuando hay que traducir las declaraciones en proyectos, los valores proclamados en políticas públicas. Tenemos ya los elementos que se necesitan para elaborar una

agenda local europea ambiciosa en la que, por así decirlo, las ciudades y regiones europeas no sólo cumplan sus responsabilidades sino que lo hagan inscribiendo su trabajo el horizonte del proyecto general europeo, conscientes de que esa perspectiva les convierte en verdaderos protagonistas de la nueva Europa. De nuestras ciudades y regiones procede la energía necesaria para hacer que Europa avance.

Pero me gustaría concluir recordando que nuestra responsabilidad no se agota en los espacios concretos en los que gobernamos, ni siquiera en el marco europeo. La integración europea se realiza en el contexto de la globalización. Por eso el debate actual sobre la gobernanza europea se enfrenta a una responsabilidad mayor todavía y que me permito sintetizar en la siguiente exigencia: proponer respuestas generales que puedan ser ejemplares a la hora de configurar un mundo interdependiente y respetuoso con la pluralidad que lo constituye. *"Europa ofrece una experimentación moderna de la formación de un mundo verdaderamente 'multipolar' (...). Es, sin duda, uno de los mensajes que la Europa política puede proponer: multipolar ella misma, puede promover ese modo de organización; proyectando al exterior su propia práctica interna puede contribuir a 'civilizar' la globalización"* (Michel Foucher, *La République européenne*, Paris, 2000, p. 137). No olvidemos que Europa es el laboratorio de la mayor democracia supranacional y pluricultural del mundo. Por eso el proceso europeo de integración política es una respuesta inédita, tal vez un día ejemplar, a las circunstancias que condicionan actualmente el ejercicio del poder en el mundo.