



ELS GOVERNOS LOCALS, PROTAGONISTES DE LA NOVA EUROPA

Resumir en 30 minuts l'intens treball d'aquests dos dies és una tasca impossible i qui s'hi atreueixi és un temerari. Han estat tantes les idees, tan diverses les persones participants i és tan escàs el temps de què dispo que em veig obligat a limitar-me a donar una visió de conjunt i, fonamentalment, subratllar les coincidències, les conviccions compartides entre qui hem reflexionat conjuntament durant aquests dies sobre el paper que els governs locals han de tenir en la nova Europa.

Tal vegada el primer que he de destacar és l'èxit de la convocatòria pel que fa a la participació, en nombre, qualitat i diversitat de les institucions i les xarxes representades. Segurament hauríem d'interpretar-ho com un senyal de la importància del tema dels governs locals en la construcció europea i com un encert quant a la perspectiva triada per a la cimera. 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 de la Cimera Europea de Governos Locals que estem a punt de concloure. Una cimera en què s'han plantejat les principals qüestions que interessin a les ciutats i les regions d'Europa: els governs 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.

Les reflexions que hem fet aquests dies són d'una gran importància per al futur dels governs locals, però també per a la mateixa Unió Europea, en la mesura en què els governs 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. Els governs de proximitat representen especialment l'Europa real i diversa. Per això, 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 tot 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 hem d'afrontar, 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 governos 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 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.

Per què cal entendre el que és local com l'única manera de territorialitat i el que és global exclusivament com un espai fluid? El sistema financer global no existiria si no tingués una especificació local a ciutats com ara Londres o Nova York; determinades cultures locals, catàstrofes i injustícies concretes ens resultarien desconegudes si no fos perquè la globalització ens les ha fet conèixer. Una simplificació que no fa justícia a la complexitat de les relacions entre aquestes dues realitats és equiparar el que és global amb el capital, el progrés i la civilització, i el que és local amb la tradició i la territorialitat; pensar que el que és local és víctima d'unes forces externes impossibles de domesticar, com si el que és local no pogués generar cap context, ja que les instàncies decisives estan completament fora del seu abast.

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. Les forces de la centralització i la descentralització actuen en un procés interactiu, articulant una xarxa dins la qual l'una i l'altra són simultànies. Això no significa que no hagi canviat res pel que fa a la manera com els llocs es constitueixen i es relacionen amb la resta del món. La



globalització representa, sobretot, una relació més estreta entre les localitats i les dinàmiques globals. 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 pas 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. Però la globalització no és tant la destrucció d'allò 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, que el poden corregir o 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 és una instància fonamental en la governança de la globalització, ja que en neutralitza els perills i aprofita les oportunitats que obre.

Intuïtivament fa l'efecte que el reforçament de les institucions globals debilita l'espai local. Diversos factors, tanmateix, posen de manifest que hi ha hagut també un procés de reterritorialització. D'una banda, el vell fordisme productiu s'ha anat substituint per nous models de desenvolupament que valoren els aspectes ecològics i, d'aquesta manera, reforcen les especificitats territorials. De l'altra, l'estructura social s'ha anat fragmentant i fent més complexa, amb dinàmiques d'individualització i demandes socials més heterogènies i específiques, fet que exigeix respostes també més individualitzades i concretes, difícils de satisfer si no és fa des de lògiques de proximitat. I fins i tot els processos d'homogeneïtzació cultural global han trobat respostes que reforcen determinats aspectes d'identitat i el sentit de pertinença comunitària. La societat postindustrial ofereix, doncs, noves estructures d'oportunitat als espais locals en aquest context territorial globalitzat.

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 és conseqüència de la seva capacitat de relació. I és que, com diu Joan Subirats, el territori no és només una realitat física, sinó també relacional, és a dir, és alhora proximitat i fluxos, cohesió i relacions. Aquesta doble lògica territorial obliga les institucions locals a combinar la cohesió social i les estratègies de connexió, a posar en joc el seu capital social i ambiental a la vegada que s'integren en xarxes més àmplies.



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 amb la competitivitat econòmica mundial, les ciutats són els principals motors del desenvolupament econòmic i de la innovació; concentren les ocupacions, els serveis a les empreses i les institucions de l'ensenyament superior i la recerca, així com els serveis i les xarxes socials i culturals necessaris per a la qualitat de vida dels seus habitants i la cohesió social.

Aquest és el context en què cal parlar de «democràcia local» (Blondiaux). El que és local, lloc de la proximitat, s'ha de considerar com l'escala en què s'estableix la coherència i la integració de l'acció pública. Les relacions de proximitat corregeixen la verticalitat de les relacions socials i les regles socials impersonals, qualificades com a massa generals. El que és local s'erigeix avui en l'espai ideal de reconquesta ciutadana, aquell mateix espai que s'havia considerat en altres èpoques com el lloc del particularisme i de l'arrelament de la identitat.

2. Noves tasques i responsabilitats dels governs locals

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. La crisi és global, però l'atur és local. Els problemes poden ser globals, però els afectats són sempre locals, perquè les persones vivim en alguna localitat. 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 les privi de les competències i els recursos necessaris per poder afrontar aquestes crisis. 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.

Durant aquests dies també hem reflexionat, fins i tot, sobre les responsabilitats dels governs locals en relació amb la pau mundial. Destaco el concepte de «diplomàcia de la ciutat» proposat per Jorge Sampaio en el marc de la iniciativa sobre l'Aliança de Civilitzacions, i que ens planteja una sèrie de reptes sobre un problema que alguns podrien considerar com una cosa que està completament fora del nostre abast. Ara bé, hem de ser conscients que la pau mundial s'aconsegueix no només en l'àmbit global sinó als nostres barris i ciutats, àmbit en què els governs locals tenen ja una





experiència de bones pràctiques de convivència i d'integració que són l'altra cara de la moneda de la pau global.

La pregunta que tot això planteja és si el marc competencial i la capacitat financera de les nostres institucions locals estan en consonància amb les noves tasques i responsabilitats a les quals aquestes han de fer front. La Carta Europea d'Autonomia Local l'ha encertat amb un concepte d'autonomia local a l'alçada dels reptes esmentats: ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics sota la pròpia responsabilitat i en benefici dels habitants. Això exigeix, en primer lloc, superar la concepció de les entitats locals com a esferes de govern inferiors en la relació entre les diverses administracions. Per convertir-se en governs promotors, els governs locals necessiten un marc jurídic i econòmic que es correspongui amb les funcions que han de dur a terme. Ja no es poden considerar com a instàncies terminals de l'Administració estatal o regional. És freqüent que se'ls atribueixin funcions de mera execució de plans o de programes elaborats en una altra instància administrativa i, fins i tot, alguns han parlat aquí d'un abús del finançament condicionat. Però el govern local és un nivell de govern, un pilar en l'articulació territorial de l'Estat que no pot quedar reduït a la subalternitat.

La política local ha de ser revaloritzada com un espai fonamental per a la formació de la voluntat política i l'exercici de la ciutadania, un àmbit que, per la seva proximitat, és clau en la millora concreta i quotidiana del benestar de les persones. Ara bé, això exigeix dotar les entitats locals de més capacitat de govern i possibilitar la incorporació dels ciutadans a la governança col·lectiva. És necessari superar una visió merament administrativista i executiva del govern local que és més pròpia d'una societat industrial clàssica que del segle XXI, en què han canviat substancialment els contextos socials, econòmics, tecnològics i culturals. La relació entre les diverses esferes de govern s'ha anat fent més complexa, les realitats globals i locals són cada vegada més interdependents, però encara no hem avançat prou en una articulació funcional del govern multinivell.

Ens trobem en un moment històric en què no és possible donar respostes universals, des d'àmbits centrals de govern, a les demandes d'una població més conscient de les seves necessitats específiques. En aquest desplaçament de l'interès col·lectiu cap als espais de la proximitat, les entitats locals són les que han d'assumir un paper insubstituïble. Hem de passar d'una concepció del benestar com a universalisme i redistribució a una altra de més específica i participativa. Les polítiques socials d'àmbit local, per exemple, fins ara han tingut poc suport normatiu, però han dut a terme, de fet, unes polítiques més específiques cap a grups i persones d'acord amb l'heterogeneïtat de situacions que són particularment visibles als espais locals.

Per aquests motius, els governs locals tenen cada vegada més importància en la lluita contra l'exclusió, contra l'atur i les seves conseqüències concretes. Això té la seva lògica, ja que, mentre que les assegurances d'atur estan orientades a resoldre un problema de desequilibri temporal al mercat de treball i mentre que les polítiques laborals pretenen incidir de manera general per millorar les possibilitats de treball, les situacions concretes d'atur estable plantegen un problema d'exclusió que exigeix també mesures concretes respecte de determinades persones o grups. Per identificar i





Lluitar contra aquests processos d'exclusió social no n'hi ha prou amb les decisions generals i centralitzades, sinó que es requereixen programes locals que s'ocupin de les condicions concretes. És en aquest sentit que cal afirmar que a les ciutats les estadístiques es converteixen en persones. Un cop més es posa de manifest que, per més que s'insisteixi en l'origen global dels nostres principals problemes, la seva resolució depèn en bona mesura del fet que els governs locals tinguin la voluntat política corresponent i disposin dels instruments adequats, competències i recursos, per afrontar-los.

L'Any Europeu de la Lluita contra l'Exclusió Social i la Pobresa és una oportunitat per plantejar-se el pas d'una ciutadania social a una «ciutadania urbana», per completar la qüestió social amb la qüestió espacial perquè moltes de les desigualtats tenen aquesta forma espacial, fet que es posa de manifest en la configuració urbana de moltes de les nostres ciutats i dels nostres barris. Això vol dir que la ciutadania no pot estar definida únicament pels estats, entesos com a font de tots els drets; l'espai local —i molt especialment la ciutat— ha d'esdevenir un lloc de reconciliació dels aspectes econòmics, ecològics i socials.

En aquest àmbit, l'accés equitatiu i universal als serveis fonamentals és un objectiu el compliment del qual han de vigilar els governs locals, i per això han de saber que enfortir la inclusió social és el millor procediment per millorar la seguretat de les nostres ciutats. Els governs locals intermedis tenen una funció fonamental en aquest sentit, en la mesura en què articulen el territori en virtut de la seva pròpia naturalesa com a entitats més pròximes a la ciutadania.

En un sentit també d'inclusió social, hem parlat de l'esport com a element d'inclusió social i transmissió de valors. L'esport, que s'ha convertit en una creació d'ídols i elits, hauria de tenir una funció de promoció i d'inclusió social per a tota la població. Hauria de ser un element d'integració de diversitat, tasca en la qual els ajuntaments tenen una funció insubstituïble.

3. 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 nacionals. 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 ha de 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 la ciutadania i qui governa) 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 en 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 han de 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 les regions en instruments imprescindibles per avançar en la integració europea.

4. 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. La crisi ha causat el descens de l'activitat empresarial, els tancaments i els acomiadaments, taxes altes d'atur... Les primeres víctimes han estat les persones directament afectades per la crisi de l'anomenada bombolla immobiliària. A les ciutats, les conseqüències immediates de la crisi han estat l'abandó d'alguns projectes, l'aturada brusca immobiliària, el descens dels ingressos a la vegada que augmenten les demandes de serveis socials. Com qualsevol crisi, l'actual també accentua les desigualtats. Són particularment fràgils els territoris pobres, com ara els barris desfavorits de les grans ciutats.

La crisi actual és un moment que posa a prova la capacitat de les societats europees per gestionar les dificultats d'acord amb criteris de cohesió social. Hem de fer valer la idea que la cohesió social, econòmica i territorial no és un cost sinó una fortalesa de les societats europees.

En aquest context, la Cimera ha estat 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. Hem obert un espai de reflexió entorn de quines polítiques locals necessita Europa per assolir la cohesió econòmica, social i territorial. Es tractaria, en última instància, de com superar la crisi deixant enrere les causes que ens han conduït a aquesta situació.

Aquests objectius s'han concretat en dues línies de treball: avançar cap a una economia del coneixement i la innovació 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 les nostres societats siguin més competitives requereix un canvi cultural, que fomenti molt més l'emprenedoria i el risc, que incentivi la innovació. Es tractaria d'afavorir una cultura i unes polítiques que generin entorns adequats per a la productivitat i el talent. I, en aquest propòsit, la feina dels governs locals és insubstituïble. Com és evident, aquests nous reptes exigeixen trencar una dinàmica que implica tot un canvi pel que fa a la cultura política que ha dominat anys enrere en els àmbits locals, quan la resposta a la globalització era l'exhibició



com a reclam de sòl barat, exempció d'impostos i costos laborals baixos. El que hem après en aquest temps —i la crisi actual és un dolorós toc d'atenció en aquest sentit— és que hi ha altres camins més prometedors en la línia d'iniciatives sostenibles i no especulatives que disposin de l'arrelament en el territori.

Sigui quina sigui la denominació que es faci servir per caracteritzar les nostres societats contemporànies —societat postindustrial, societat de la informació o del coneixement—, tots aquests conceptes apunten cap a un canvi profund que s'ha produït en els països avançats durant aquests últims decennis. Es refereixen a la circumstància que els recursos d'informació i de coneixement han crescut poderosament en relació amb els recursos materials i energètics. 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 aconseguen 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 i l'Estratègia UE 2020, que es plantegen 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, alguns dels quals s'han presentat en aquesta cimera. Mitjans innovadors, ciutats del saber, parcs tecnològics, campus universitaris, regions creatives, xarxes *start-up*... en tots ells es tracta de posar en joc una relació especial entre espai, coneixement, ciència i cultura. Totes aquestes iniciatives tenen el seu origen en l'experiència que la presència d'empreses, universitats i centres d'investigació condiona el desenvolupament dels territoris. L'atracció i la retenció de talent és especialment important en l'actual crisi econòmica, de la qual Europa sortirà només si aconseguix 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 despertar la creativitat 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, són al centre de l'Estratègia de Lisboa i de l'Estratègia europea de desenvolupament sostenible. 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. La lluita contra el canvi climàtic depèn en bona mesura de les accions a petita i mitjana escala. Necessitem un enfocament integrat per a aquestes polítiques que disposi dels actors subnacionals. En aquest sentit, accions com la iniciativa del Pacte d'alcaldes i alcaldesses són una mostra del compromís local per un futur sostenible.

És clar que el canvi de model econòmic s'ha de fer des de l'àmbit local. Cap estratègia a llarg termini i socialment ambiciosa es pot dur a terme sense una implicació profunda de la societat civil. Per això és lògic que l'Estratègia UE 2020 s'estigui elaborant d'una manera més participativa que l'agenda de Lisboa i tenint en compte els poders locals.

5. 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. Si la societat ha esdevingut més complexa, nosaltres també hem d'avançar cap a formes de govern que recullin i incorporin aquesta complexitat. 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 apunten cap a procediments més cooperatius i més exigència de participació, cap a una combinació més eficient d'elements públics i socials. 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.





A les diverses institucions de la societat actual els processos de decisió s'han «desjerarquitzat»; en unes societats caracteritzades per una gran heterogeneïtat interior i una diversitat de remissions cap a l'exterior, el govern polític ja no es pot exercir des d'un centre únic. El concepte de govern multinivell apunta cap a aquesta direcció, cosa que no significa una simple descomposició organitzativa del sistema polític en nivells, en cadascun dels quals es durien a terme tasques separades. Les polítiques públiques ja no es poden segmentar en nivells competencials (ni entre estats i governs locals, ni en una fragmentació taylorista de l'administració), sobretot perquè han sorgit noves limitacions i reptes davant els quals no queda cap altre remei que buscar una solució cooperativa. La major part dels problemes polítics als quals ens enfrontem tenen un caràcter transversal, fet que augmenta la necessitat de coordinació. La política podria entendre's precisament com una «organització de les interdependències» (Renate Mayntz).

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. Governar ja no pot ser una acció unidireccional i jeràrquica des dels poders públics cap a la ciutadania i el teixit social. Governar requereix cada vegada més capacitat d'implicació i de compromís, tant en la definició de problemes i polítiques, com en la gestió de programes i serveis. Tot això s'ha de fer més des d'una lògica relacional que a través de dinàmiques de subordinació i jerarquia. Alhora, el desenvolupament econòmic i la competitivitat d'un territori depenen del fet que el capital social dels actors asseguri la disponibilitat d'informacions, competències, recursos, treballadors i treballadores qualificades i finançament. Tot això és influït per l'estructura, la forma de govern, l'estabilitat i la dinàmica de les relacions socials.

El Fòrum Urbà Mundial 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). 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 relació amb aquest punt, 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 governança multinivell apareix com la fórmula per incorporar tots els actors en els processos de presa de decisions polítiques. 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, bona part de les reflexions centrals d'aquesta cimera s'han situat al voltant de com ha de participar la ciutadania en la definició del model de ciutat i del seu territori.

Governança significa cada vegada menys la capacitat de tenir preparades solucions per a qualsevol problema com ara el desenvolupament de les capacitats per solucionar els problemes. Així, al sistema polític li sorgeixen exigències relacionades amb la capacitat de la seva ciutadania. Putnam sintetitza aquesta exigència en la idea de capital social local, la qualitat de vida pública del qual depèn en bona mesura de les normes acceptades, de la confiança social i de les xarxes de compromís formades per una ciutadania activa. La riquesa més gran de les nostres ciutats i regions és precisament la qualitat del seu espai públic, com a àmbit per a l'exercici de la ciutadania, on s'acredita la capacitat de les democràcies per configurar espais de legitimitat, participació i responsabilitat. Això és així perquè les ciutats són els llocs del diàleg i el conflicte.

Haley descriu la *governance capacity* com un bé públic o com la més important infraestructura de la vida cívica, una infraestructura *soft* que acompanya les infraestructures *hard* de les xarxes físiques, els serveis socials i les garanties jurídiques.

La capacitat dels governs locals per resoldre els problemes augmenta amb la formació de xarxes de cooperació. El treball en xarxa és un procediment clau en els governs de proximitat. 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. Bona part de la innovació de la governança europea local es desenvolupa precisament en l'àmbit de les xarxes de cooperació: fluxos d'informació i de serveis, redimensionament de les entitats locals, etc. 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. És una mostra d'intel·ligència cooperativa si tenim en compte el fet que els principals problemes públics reclamen un tractament transversal.

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 s'ha discutit 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. Hem de demostrar que som capaços de construir des de la diversitat i la cooperació perquè les polítiques no són eficaçes si no es fan des de la col·laboració entre les diverses institucions i amb participació ciutadana.



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.

Ara que ja ha acabat aquesta Cimera s'obre una nova etapa per als governs locals i comença el que és realment decisiu; és ara quan cal traduir les declaracions en projectes, els valors proclamats en polítiques públiques. Ja tenim els elements que calen per elaborar una agenda local europea ambiciosa en la qual, per dir-ho d'alguna manera, les ciutats i les regions europees no només compleixin les seves responsabilitats, sinó que ho facin inscrivint la seva feina en l'horitzó del projecte general europeu, conscients que aquesta perspectiva les converteix en veritables protagonistes de la nova Europa. De les nostres ciutats i regions procedeix l'energia necessària per fer que Europa avanci.

Però m'agradaria acabar recordant que la nostra responsabilitat no s'esgota en els espais concrets en què governem, ni tan sols en el marc europeu. La integració europea es fa en el context de la globalització. Per això el debat actual sobre la governança europea s'enfronta a una responsabilitat encara més gran i que em permeto resumir amb l'exigència següent: proposar respostes generals que puguin ser exemplars a l'hora de configurar un món interdependent i respectuós amb la pluralitat que el constitueix. «Europa ofereix una experimentació moderna de la formació d'un món veritablement "multipolar" [...]. És, sens dubte, un dels missatges que l'Europa política pot proposar: multipolar ella mateixa, pot promoure aquest mode d'organització; projectant a l'exterior la seva pròpia pràctica interna pot contribuir a "civilitzar la globalització"» (Michel Foucher, *La République européenne*, París, 2000, p. 137). No oblidem que Europa és el laboratori de la democràcia supranacional i pluricultural més gran del món. Per això, 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.

