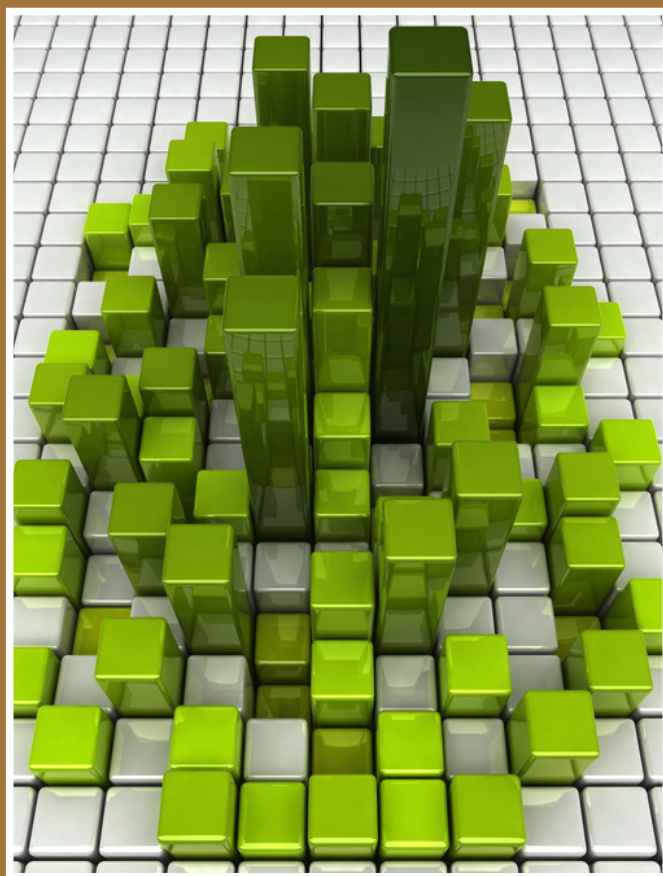


Euro Atlântica

Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa: Reflexións e Debates Multinivel

Johannes Hahn
José Palma Andrés
Tina Kelder
Fernando Díaz Orueta
Albert Calderó Cabré
Manuel Zafra Víctor
Rafael Jiménez Asensio
Paula Urze
Iva Pires
Ana Paula Marques
Dr. Hans-Günther Clev
Jean Peyrony
Andrés García Belmonte
Philippe Duron
Marta Cabanas Cal
Jens Gabbe
Enrique José Varela Álvarez
Xoán F. Vázquez Mao



OS DESAFÍOS DAS AXENDAS URBANAS EN EUROPA: REFLEXIÓNS E DEBATES MULTINIVEL

nº 18

Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa: Reflexións e Debates Multinivel

Johannes Hahn

José Palma Andrés

Tina Kelder

Fernando Díaz Orueta

Albert Calderó Cabré

Manuel Zafra Víctor

Rafael Jiménez Asensio

Paula Urze

Iva Pires

Ana Paula Marques

Dr. Hans-Günther Clev

Jean Peyrony

Andrés García Belmonte

Philippe Duron

Marta Cabanas Cal

Jens Gabbe

Enrique José Varela Álvarez

Xoán F. Vázquez Mao

2011

**CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DE Eixo Atlántico.
Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlântico.
Revista da Euroregião Galicia-Norte de Portugal**

Director

Enrique José Varela Álvarez

Comité Científico

Luis Domínguez Castro (Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo), Luís Ramos (Professor Asociado de Ordenamento do Territorio), Andrés Faiña Medín (Catedrático de Análise Económico e Organización de Empresas da Universidade da Coruña), Manuel Castro Cotón (Catedrático de Economía Financeira e Contabilidade da Universidade de Santiago de Compostela), Joaquim Filipe Araújo (Professor Asociado de Ciencia da Administración da Universidad de Minho), Argimiro Rojo Salgado (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo), Carlos Molina del Pozo (Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade de Alcalá e Catedrático Ad personam Jean Monnet de Dereito Comunitario), Luís Braga da Cruz (Engº, Catedrático Convidado, Deputado na Assembleia da República), Fernando Brandão Alves (Arqº, Asociado na Faculdade de Engenharia da Univ. do Porto), Maria Encarnação Beltrão Sposito (Geógrafa, Titular da UNESP, Universidade do Estado de São Paulo), Francesc Morata (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universitat Autònoma de Barcelona e Director do Institut Universitari d'Estudis Europeus, UAB), Guillermo Márquez Cruz (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago), Ramón Bouzas Lorenzo (Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela), Xabier A. Olariaga (Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela) José Manuel Moreira (Professor Asociado da Universidade de Aveiro, Coordenador do Mestrado em “Gestão Pública” da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da UA), Geert Bouckaert (Director of Public Management Institute, Department of Political Sciences, Katholieke Universiteit Leuven), Manuel Porto (Catedrático de Dereito da Universidade de Coimbra, Jean Monnet Chair, Presidente de ECSA-World).

Editorial

A necesidade urxente dunha Axenda Urbana para as cidades en Europa <i>Enrique José Varela Álvarez</i>	3
--	---

Destaque

La cooperación en Europa: una Agenda para la próxima década <i>Johannes Hahn</i>	13
---	----

Estudo Monográfico

Debate sobre os Retos das Axendas Urbanas en Europa

Política Urbana em cooperação territorial. Perspectivas para o futuro <i>José Palma Andrés</i>	23
'I Love it When a Plan Comes Together': Urban Agendas in EU2020 <i>Tina Kelder</i>	31
Las agendas urbanas en España: una perspectiva socioeconómica <i>Fernando Díaz</i>	43
Crisis y agendas urbanas: la gestión innovadora de la austeridad <i>Albert Calderó Cabré</i>	55
La Gobernanza y las Agendas Urbanas <i>Manuel Zafra Víctor</i>	69
Bases para una agenda de los Entes Intermedios ante la reforma de la planta local en España <i>Rafael Jiménez Asensio</i>	81
Cidades portuguesas na fronteira entre Portugal e Espanha <i>Paula Urze e Iva Pires</i>	95
Formação resiliente e mudança na Administração Local em Portugal <i>Ana Paula Marques</i>	113

Experiencias e Casos

Redes Europeas de Cooperación Local y Agendas Urbanas

Les structures de coopération transfrontalière et la nouvelle définition d'agendas urbains en Europe <i>Dr. Hans-Günther Clev</i>	135
Coopération des villes et stratégie Europe 2020 <i>Jean Peyrony</i>	151
La importancia de las redes de cooperación: la CECICN <i>Andrés García Belmonte</i>	165
Trabajar en red: Futuro de las Ciudades Atlánticas <i>Philippe Duron</i>	181

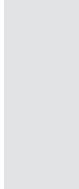
Noticias e Informacións Eurorexionais

El Debate sobre la Estrategia UE 2020: Los Documentos Finales

Los Documentos Estratégicos de la Unión Europa para el 2020: Análisis en Clave Urbana <i>Marta Cabanas Cal, Jens Gabbe, Enrique José Varela Álvarez y Xoán F. Vázquez Mao</i>	197
---	-----

Editorial

A necesidade urxente dunha Axenda Urbana para as cidades en Europa



Enrique José Varela Álvarez

Director de Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal
Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal

►► A axenda pública é un ámbito de traballo de longa tradición nas Ciencias Sociais, en especial dende a perspectiva da Ciencia Política e as Políticas Públicas (Cobb e Elder, 1983¹; Aguilar, 1992²; Tamayo, 1997: 281-312³; Grau e Mateos, 2002: 21-58⁴); E non pode ser doutro xeito, xa que logo, os gobernos dos diferentes niveis territoriais, incluso as institucións públicas e parapúblicas, deben organizar os temas que terán que incluír na súa orde de prioridades, co fin, claro está, de solucionar os problemas que os seus cidadáns consideran prioritarios.

A prioridade é, nos momentos históricos que nos toca vivir, se cabe, maior, por mor dunha crise sistémica que ven de cuestionar as bases mesmas da lexitimidade dos actores públicos e privados das nosas sociedades.

E as cidades, as súas redes multinivel e internacionais, non son alleas a esta realidade. Máis ben ao contrario.

Como Martin Luther King Jr. nos anos 60, o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, “unha vez tivo un soño”; visión que persigue con tenacidade e compromiso a través dos seus proxectos e foros de investigación e debate (Domínguez,

1 Cobb e Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: John Hopkins University Press.

2 Aguilar, L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas* (“Estudio introductorio y edición”), México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

3 Tamayo, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. e Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 281-312.

4 Grau, M. (2002). “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”, en Grau, M. e Mateos, A. (Eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 29-58.

2010: 203-214⁵; Varela, 2010: 215-229⁶). A través do “soño estratéxico” do Eixo Atlántico (Varela, 2010: 277-298⁷), a súa rede de cooperación transfronteiriza de cidades está a construír unha nova realidade, para a cal ven de definir novos escenarios de reflexión (redes de cidades na UE: RIET e CECICN), además de novas metodoloxías de aproximación á realidade de definición de problemas públicos locais (Axendas Estratéxicas e Foros de Debate).

Estas iniciativas coinciden coas que se veñen desenvolvendo noutros puntos da xeografía europea e que teñen como centro a idea do debate sobre as axendas urbanas. De aí que este número 18 da nosa publicación anual, *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, que leva por título “Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa: Reflexións e Debates Multinivel”, contemple un obxectivo principal:

- Incorporar aos concellos e câmaras, as cidades medias de España e Portugal, o debate sobre a configuración das novas axendas urbanas para as cidades europeas, seguindo as recomendacións da *Carta de Leipzig Sobre Cidades Europeas Sostibles* (2007)

O documento asinado en Leipzig céntrase en:

- Facer un maior uso das políticas integradas de desenvolvemento urbano, entendendo por tales aquelas donde se coordinan os aspectos espaciais, sectoriais e temporais das áreas clave da política urbana, como son, entre outros, a coesión social e a calidade de vida, a creación e consolidación de espazos públicos de alta calidade, ou o impulso da eficiencia enerxética.

5 Domínguez, I. (2010). “O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular: A historia dunha aposta na sociedade do coñecemento”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 17: 203-214.

6 Varela, E.J. (2010). “El Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico (SEPEA): una perspectiva institucional (y emocional)”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 17, pp. 215-229.

7 Varela, E.J. (2010). “El “sueño estratégico” del *Eixo Atlántico*: De la planificación a la estrategia, a través de las agendas estratégicas”, en Rodríguez, R. (Dir.). *Territorio. Ordenar para Competir*, Oleiros: Netbiblo, pp. 277-298.

- Prestar especial atención aos barrios menos favorecidos dentro do contexto global das cidades, impulsando actuacións integrais que conxuguen a mellora do medio ambiente físico, co impulso á economía e o emprego, a integración e inserción social e o fomento dun transporte urbano eficiente e asequible.

Para elo, é necesario pensar en clave de políticas urbanas (nas que están incluídas as urbanísticas, pero non só elas), co obxectivo de ampliar a visión sobre as decisións e accións públicas e privadas que deben ser abordadas no contexto da crise económica actual, pero tamén coas perspectivas dun novo horizonte en materia de cooperación territorial en Europa (2013-2020).

Neste marco, e como paso inicial, asumimos necesario profundizar na categoría “axenda” e o seu carácter urbano, así como na “política pública urbana”. Para iso, seguimos a aproximación clásica de axenda pública (Cobb e Elder, 1983), definida como un conxunto xeral de temas, que nun punto do tempo son considerados asuntos prioritarios, e que deben ser obxecto de atención por parte dos actores que integran o proceso de políticas públicas. También seguimos aquí a definición de políticas urbanas, elaborada pola “European Urban Knowledge Network” (<http://www.eukn.org/>):

- “Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is marked by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe and offer opportunities for all.”

Axenda e políticas urbanas fan así parte dun binomio complexo que precisa ser redefinido e reinterpretado á luz da complexidade das sociedades actuais, así como do estadio da crise sistémica que viven os actores públicos e privados. É nestes contextos donde as cidades deberán deseñar as futuras políticas urbanas e construíren as súas axendas, nas que as redes de organizacións, así como o resto de fórmulas asociativas, teranse que implementar, dun xeito efectivo, co fin de aportar solucións a problemas da cohesión social, da sostibilidade, etcétera.

De aí a importancia que o Eixo otorgoulle a análise das axendas públicas locais neste número anual, que leva por título *Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa: Reflexións e Debates Multinivel*, no que temos o privilexio de contar coa aportación dos actores locais en rede máis representativos da Unión Europea, así como de destacados académicos e técnicos que veñen de traballar con intensidade e actualidade esta realidade das axendas urbanas.

Abren a revista, no seu apartado de *Destaque*, as reflexións propostas polo Comisario de Política Regional da Comisión Europea, Mr. Johannes Hahn, agrupadas baixo o título: *La cooperación en Europa: una agenda para la próxima década*; a través dun formato de entrevista que foi realizado en inglés, e que respecta o idioma orixinal da entrevista, ao igual que no caso do resto dos artigos aportados á revista, co fin de manter a esencia das respostas e as reflexións dos expertos.

O apartado central da Revista, *Estudo Monográfico*, ten como obxectivo centrar o debate sobre os retos das axendas urbanas en Europa, desde a visión de destacados expertos académicos e técnicos de nome internacional. A primeira das propostas de análise, elaborada por D. José Palma Andrés (Director, Comissão Europeia, Direcção Geral da Política Regional), situa a “Política Urbana em cooperação territorial. Perspectivas para o futuro”. A continuación, Tina Kelder, responsable da European Urban Knowledge Network (EUKN), aporta valor ao concepto de cooperación en rede no contexto da vindeira política rexional comunitaria, a partir do seu artigo “‘I Love it When a Plan Comes Together’: Urban Agendas in EU2020”.

Xa en clave española e portuguesa, diferentes expertos aportan liñas de debate á modelización das axendas urbanas. O primeiro deles, profesor de socio-

loxía urbana na Universidade de La Rioja, Fernando Díaz, introduce o debate das axendas urbanas na realidade local española, desde o seu traballo “Las agendas urbanas en España: una perspectiva socioeconómica”. O experto Albert Calderó (Estrategia Local), propón refacer a definición de crise e adaptala á realidade das nosas institucións locais, co fin de intentar conseguir valor a través da xestión pública, no seu artigo “Crisis y agendas urbanas: la gestión innovadora de la austeridad”. O profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, e ex director xeral de Administración Local do Goberno de España e da Junta de Andalucía, volve sobre os pasos da gobernanza, como elemento-eixo do novo cambio que terán que asumir os gobernos locais españois, proposta recollida en “La Gobernanza y las Agendas Urbanas”. Rafael Jiménez Asensio, actual Secretario Xeral da Fundación Democracia y Gobierno Local, *think tank* das Deputacións Provinciais españolas, aporta unha visión necesaria sobre os cambios futuros que deberán incorporar as Deputacións as súas respectivas axendas públicas, nun traballo prescriptivo que leva por título “Bases para una agenda de los Entes Intermedios ante la reforma de la planta local en España”. As profesoras da Universidade Nova de Lisboa, Paula Urze e Iva Pires, aportan a súa análise sobre as axendas urbanas no contexto das “Cidades portuguesas na fronteira entre Portugal e España”, realidades concretas en espazos fronteirizos que reclaman unha definición propia do seu problema urbano. A última proposta para o debate, é realizada pola profesora de socioloxía da Universidade do Minho, Ana Paula Marques, baixo o título “Formação resiliente e mudança na Administração Local em Portugal”, espacio no cal se analizan as verdadeiras potencialidades e feblezas das estruturas de xestión e coñecemento das Câmaras lusa e os límites e oportunidades para o cambio na súa axenda urbana.

O apartado seguinte da Revista, *Experiencias e Casos*, ocupao unha serie de estudos de caso sobre “Redes Europeas de Cooperación Local e Axendas Urbanas”, para o cal contamos coa inestimable axuda de responsables e técnicos dalgúns das redes de cooperación local máis relevantes na Unión Europea. Abre este espacio un suxerente traballo de Hans-Günther Clev, experto que analiza “Les structures de cooperation transfrontaliere et la nouvelle definition d’agendas urbains en Europe”, feito a partir da súa experiencia de xestión na MOT francesa. Continua o debate o Presidente de la Mision Opérationelle Transfrontaliere

(MOT, Francia), Mr. Jean Peyrony, que vincula a cooperación entre cidades coa nova estratexia comunitaria UE2020, no artigo titulado “Coopération des villes et stratégie Europe 2020”. Andrés García Belmonte, como Oficial de Proyectos da Conferencia Europea de Redes Transfronterizas e Interregionales de Ciudades (CECICN), rede impulsada e dirixida polo Eixo Atlántico, aborda unha experiencia innovadora sobre “La importancia de las redes de cooperación territorial”. Conclúe este apartado da Revista Phillipe Duron, como Presidente da Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico, facendo unha revisión das actividades máis salientables da rede CCAA, desde unha perspectiva de boas prácticas, a partir do artigo “Trabajar en red: Futuro de las Ciudades Atlánticas”.

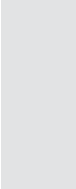
Pecha a revista o habitual apartado de *Noticias e Informacións Eurorrexionais*, que nesta ocasión aproveitamos para engadir un informe de análise sobre os documentos estratéxicos da Unión Europea para o período 2020, en clave urbana, o que esperamos sexa de interese para os políticos e técnicos locais que deberán adaptar as súas estratexias cara a estas novas perspectivas programáticas e financeiras da Unión. Este informe final foi redactado conxuntamente por Jens Gabbe (Presidente do Consello Asesor da Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, ARFE), Xoán F. Vázquez Mao (Secretario Xeral do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular), Marta Cabanas Cal (Responsable do Departamento de Análise e Estratexia Europea do Eixo Atlántico) e Enrique José Varela Álvarez (Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo e Director do Servizo de Estudos e Publicacións do Eixo Atlántico).

Un ano máis, fieles á cita do debate sobre a cooperación territorial entre gobernos locais, deixamos en mans dos nosos lectores o resultado final dun traballo que foi definido dun xeito ambicioso na temática, para o cal foron seleccionados un Comisario Europeo, dez expertos de primeiro nivel en Europa, Portugal e España, e seis académicos que aportaron elementos de reflexión que poderán ser incorporados ás axendas nas nosas Cámaras e Concellos.

Nesta ocasión incorporamos unha novidade tecnolóxica que, confiamos, amplie a rede de interesados nestas cuestións centrais da cooperación transfronteriza para as Cámaras e Concellos do Eixo Atlántico; falamos do novo formato

electrónico de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, que permitirá a súa descarga en diferentes plataformas de *e-book*.

Toda esta labor foi feita coa mesma intensidade, compromiso, espírito crítico e traballo responsable que os anos anteriores, pero que nesta ocasión contou coa inestimable colaboración de Marta Cabanas, María Montoiro e Marta Ferreira. A elas, e a todos os que seguides ano a ano a nosa publicación, unha década despois, gracias de parte dos que facemos o Eixo Atlántico.



Destaque

La cooperación en Europa: una Agenda para la próxima década

**Entrevista realizada a Mr. Johannes Hahn
Comisario de Política Regional de la Comisión Europea**

►► A punto de cumplirse el 20 Aniversario de la creación del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular y una década después de la publicación del primer número de nuestra Revista, precisamente dedicada al debate sobre la política urbana en Europa, abrimos este número 18 centrado en las “Agendas Urbanas Multinivel. Los desafíos de la Política Urbana en España y Portugal”, con una entrevista al Comisario de Política Regional de la Comisión Europea, Mr. Johannes Hahn, al que deseamos agradecer muy especialmente su colaboración, siempre atenta, con el Eixo Atlántico.

No es casualidad haber solicitado una entrevista al Comisario, responsable de uno de los mayores cambios a los que tiene que hacer frente la Unión Europea en su historia reciente: adaptar las instituciones comunitarias a un contexto de crisis y diseñar, junto con los Estados miembro, una “hoja de ruta” para conseguir mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos europeos.

Para ello, la Unión Europea dispone de un poderoso instrumento como es la Política Regional, que cuenta con una larga trayectoria de programas de gran implantación entre los diferentes actores públicos y privados multinivel europeos.

De entre todos los actores que forman parte de la red de la Política Regional en Europa, nos interesan especialmente los gobiernos locales, núcleo básico de representación y gestión de los asuntos públicos y nivel de gobierno con un gran potencial en la política regional de los próximos años.

Sobre estos actores públicos, y sus capacidades y limitaciones futuras, en el marco de la gestión de la política regional, le preguntamos al Comisario Mr Hahn.

(Q). After two decades of regional policy, Mr. Hahn, Which differences can you find between the strategies of regional development in the 90s and current programming period 2007-2013?

(A). EU cohesion policy has gained coherence over the years with a more strategic approach as reflected in the “Community Strategic Guidelines” and the “National Strategic Reference Frameworks” drawn up by the Member States with more targeted investment and a clear linkage in 2007-13 with EU priorities (“Lisbon agenda”).

The urban dimension also plays a more important role and is now fully integrated into the cohesion policy programmes. Building on the experience of the URBAN Community Initiative, Member States and regions have been given the possibility to design, programme and implement tailor-made, integrated development projects in all European cities.

Two generations of URBAN Community Initiative programmes have demonstrated the value of this integrated approach in around 200 cities across Europe. Elements such as cross-sectoral coordination of actions, strong horizontal partnerships, increased local responsibilities and the concentration of funding on selected target areas constitute key success factors of the URBAN Community Initiative, and a common European ‘*Acquis Urbain*’. The current programming period takes up this successful approach, and suggests spreading this methodological concept to cities and regions across Europe.

(Q). In this context and in the framework of recent economic and financial crisis, especially in Some Member states, some political sectors think that Regional Policy have to be limited in the next programming period 2014-2020. From this approach, Regional and Cohesion Policy will continue to represent Cohesion “pillars” and EU development?

(A). The Commission’s proposals of 29 June for the EU budget for the 2014-2020 period make clear that EU resources should be focused on the poorest regions and Member States, while cohesion policy support remains important for all of the Union – to tackle for example, social inclusion issues or environmental

degradation, to support economic restructuring in the shift to a more innovative and knowledge-based economy, and to create jobs and improve skills. Strengthening the weaker parts of the Union to ensure stability and a more effective single market, reaps benefits for all.

(Q). The importance of Regional Policy and Cohesion, how it will be reflected in the next programming period? In 2014-2020 programming period, which will be the importance of Territorial Cooperation?

(A). Cohesion policy should continue to foster territorial co-operation in its three dimensions (cross-border, transnational, and interregional). The European added value of cooperation is undisputed. It offers possibilities for joint action needed to address challenges that increasingly cut across national/regional boundaries. In addition, co-operation programmes play an important role in bringing Europe closer to the citizen, given that they allow regional and local actors across Europe to engage in joint projects and thus in a “European experience”. However, there are two main improvements needed in order to exploit the potential of co-operation more fully: a more strategic approach and a simpler delivery system.

(Q). In Territorial Cooperation, we are going towards “second generation cooperation”, focused on current border areas problems and low density population, do you share this approach? How is planned its alignment with EU 2020 strategy?

(A). Territorial cooperation needs to be more firmly embedded in strategic frameworks at all levels (EU, national, regional) in order to optimise synergies. Programmes should be more aligned with European priorities such as the Europe 2020 Strategy, and focus on a limited number of priorities that correspond to the real needs of individual co-operation areas. Selection criteria need to reflect the strategic priorities of programmes to ensure that projects make a concrete contribution to achieving programmes’ objectives.

(Q). Territorial cooperation policies (cross-border, interregional and transnational), have contributed to develop and consolidate “Europe without bor-

ders”, although this question is today under discussion, it is the great success of the European project. European Commission will go further with this formula in its programmes? It is expected to increase budget in territorial cooperation actions or it will remain steady or lower regarding to precedent programming periods? Is it foreseen some mechanism to integrate Territorial Cooperation in the framework of other policy priorities (i.e. Transport)?

(A). The public consultation on the Conclusions of the 5th Cohesion Report which concluded earlier this year confirmed that there is a broad consensus among stakeholders on the high European added value of cooperation. At the same time, the results of the public consultation highlighted the need for strengthened links to other EU instruments and programmes and for simplification generally. The current structure with three strands (cross-border, interregional and transnational) has also met with broad consensus. With regard to financing, the Commission, in its proposals for the future multi-annual financial framework, has proposed an increase of about a third for the territorial co-operation objective to €11.7 billion. This is without taking account of the significant co-operation dimension of other parts of cohesion policy, in particular the new Connecting Europe Facility.

(Q). EGTCs are strongly emerging as a new instrument of cooperation, It is expected reinforce its role through specific funding or simplifying procedures to its creation?

(A). The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is a legal instrument designed to promote cross-border cooperation projects and has been in existence for four years now. So far, 19 EGTCs have been established and another dozen EGTC are under preparation. In July, the Commission adopted a report on the application of the current regulation of the EGTC which pinpointed the positive aspects and weaknesses of the existing instrument. Amendment to the EGTC regulation will be proposed in early October.

(Q). Going further, what about the possibility of creating Development Agencies Euro / macroregional to strengthen the Cohesion Policy?

(A). The establishment of a macro-regional strategy can be a valuable tool in order to foster alignment and thus increase overall coordination and effectiveness across policy fields and funding instruments in a geographical area. It can foster a joint and integrated approach to problem-solving, potentially yielding better results than isolated actions at national/regional level. The Commission has so far been asked by the Council to prepare two strategies, one for the Baltic Sea Region and another one for the Danube region. Further work on new macro-regional strategies with the involvement of the Commission should be based on a thorough review of existing strategies and the future availability of resources.

(Q). EU policies have an internal and management dimension linked to Regional Policy. In fact, it is the most criticized dimension from those that consider that Europe is becoming a very bureaucratic project to bureaucracy the service of consultancy companies. Local authorities also show their regret for the complexity of the management procedures of EU funds. What do you think about this approach? Is it expected any mechanism to simplify the management of upcoming programs?

(A). Implementing multi-country programmes is a key challenge. Programme and project managers should have more time to focus on achieving the programme's objectives and implementing good projects, rather than spending a disproportionate amount of time on administrative tasks. The future regulatory framework therefore needs to pay special attention to proportionality and simplification, as well as focussing on results.

(Q). Sometimes it is difficult for local governments to submit solid proposals, to improve quality of life of its citizens. In new EU programming period, initiatives such as URBACT programme, will have continuity or they will be changed by others?

(A). The URBACT programme for sharing best practice and exchanging experience on integrated urban development will be continued and improved. We also envisage enlarging URBACT so that more cities will be able to participate.

Capacity building at regional and local will also be supported by technical assistance. The Commission also intends to set up a European urban development platform to allow for a direct dialogue with and between cities.

(Q). From a local approach, and in your opinion, urban policy was been changed in the last decades of regional development in Europe? What can we expect from the new EU funding programme in order to support urban policies?

(A). The 5th Cohesion Report underlined the importance of introducing a strong European urban agenda, linked to the new territorial cohesion objective. For the urban dimension in the regulations on cohesion policy after 2013, we will focus on three main elements:

- 1) Urban development should be fostered through integrated investment strategies, allowing for a more strategic and holistic approach;
- 2) Urban development should be supported through specific investment priorities linked to the Europe 2020 Strategy and its objectives of smart, sustainable, and inclusive growth. Urban interventions should thus focus on pockets of deprivation and urban rehabilitation as well as aspects of metropolitan growth; and
- 3) The Commission will play an important role in promoting urban policies through a European urban development platform and networking activities (URBACT).

(Q). Through debates about V Cohesion Report and the EU 2020 Strategy, we acknowledge the evolution of the European Commission interest in areas related to urban policy matters, from an approach based on regeneration, sustainable development and social cohesion, towards an intelligent, sustainable and inclusive growth. What are the main lines of action on which European governments should coordinate their policies and services?

(A). The Commission will have to make difficult choices in light of budgetary constraints. The reform of the EU budget must be guided by the Europe 2020

Strategy - the new EU economic growth strategy. With its robust and proven track record as a development policy, supporting investment in regions in line with the Union's economic agenda, regional policy must be one of the main delivery vehicles for the Europe 2020 strategy.

The bulk of regional policy resources - around € 230 billion, are already mainly aimed at investment in the key areas of this strategy. Cohesion policy programmes across the EU successfully back integrated investment in high-speed internet, smart transport and energy infrastructure, energy efficiency and renewable energies, green public procurement – all key elements for achieving the 2020 goals. However, delivering the 2020 vision will require the active support of all regions of the EU. With its integrated framework for investment, ownership on the ground, and its progressive partnership approach, Cohesion Policy can make a major contribution to Europe 2020's success.

(Q). In this context, What do you think should be the role that local governments could play in this new strategic design of the European Regional Policy?

(A). The Fifth Cohesion Report recognises the importance of a strengthened partnership with local and regional authorities and civil society. It clearly stresses that for the Europe 2020 Strategy to succeed, European, national, regional and local levels all need to play their part. In this regard, the report proposes to improve governance of Cohesion Policy by reinforcing partnership, stating that representation of local and regional stakeholders, socio-economic partners and civil society should be fully mobilised in both the policy dialogue and implementation of cohesion policy.

Furthermore, the policy needs to be decisively steered towards a greater emphasis on results. Strong and enhanced partnerships can help improve the efficiency of the programmes on the ground. While the Commission strongly supports an effective implementation of the partnership principle, it is important to remember that the principle of subsidiarity and the differing institutional arrangements across EU Member States and regions should be respected.

(Q). In the upcoming EU programming period, Is it expected an important role of European cities? And for urban networks?

(A). In 2010, the Commission launched the “Cities of tomorrow” reflection process to work on a common strategy for European cities (visions). This inspiring process feeds into the forthcoming Commission proposal for the regulations on cohesion policy after 2013. A full report on the “Cities of tomorrow” reflection process, which brought together academics and scientists from across Europe, will be published in the second half of 2011.

(Q). European medium size cities (less than 50,000 inhabitants) and small cities (between 5,000 and 50,000 inhabitants), how they can participate in regional development policy?

(A). European cities have a key role in reaching the Europe 2020 objectives, since they act as the motors for regional growth, innovation and employment creation. It is crucial that towns and cities of all sizes become or remain attractive, both to residents and businesses. This is important not only for big agglomerations, but also for small and medium-sized towns, since their strength is often crucial for the well-being of their regions. Regional policy therefore is and will remain open to cities of all sizes.

(Q). Finally, Commissioner Hahn, which is your opinion about networks of cities (like Eixo Atlántico and CECICN) and their participation in European development?

(A). City networks – whether at regional, national or European level – are important instruments to foster and improve the effectiveness of urban development policies in Europe. Through exchange of experience, capacity building and *peer-learning* as well as political debates, they help to sharpen and spread the common principles and objectives of integrated and sustainable urban development in Europe.

Estudo Monográfico

Debate sobre os Retos das Axendas Urbanas en Europa

José Palma Andrés
Director
Comissão Europeia
Direcção Geral da Política Regional

Índice: 1. Introdução; 2. As cidades motor do desenvolvimento e lugar de concentração de problemas; 3. A política Urbana nas zonas de fronteira; 4. A Governabilidade, peça essencial da política. Referências

Palavras chave: Cidades, Política Urbana, Fronteira, Governabilidade, Cooperação.

Resumo: Numa época de consideráveis mutações demográficas, do facto dos fluxos migratorios importantes em direcção de Europa e do envelhecimento da sua população, a Política Urbana, qualquer que seja o espaço geográfico a considerar assume assunto de primeiro plano político. Ela assume já hoje uma crescente preocupação do outro lado do mediterrâneo, onde se prevê nas próximas décadas uma afluência massiva de dezenas de milhões de pessoas no litoral norte africano, vindas do hinterland.

1. Introdução

►► Numa época de consideráveis mutações demográficas, do facto dos fluxos migratorios importantes em direcção de Europa e do envelhecimento da sua população, a Política Urbana, qualquer que seja o espaço geografico a considerar assume assunto de primeiro plano politico.

Ela assume já hoje uma crescente preocupação do outro lado do mediterrâneo, onde se prevê nas proximas décadas uma afluência massiva de dezenas de milhões de pessoas no litoral norte africano, vindas do hinterland.

Sob a influência da mundialização os espaços economicos nacionais tendem a desaparecer enquanto entidades economicas independentes para deixar o lugar à acção das grandes cidades, que possuem um maior control sobre as suas economias em termos de atrair investimentos e reforçar a sua posição economica e cultural.

Este facto tem a ver obviamente com a maior urbanização do espaço europeu devido a uma maior concentração da população quer seja nos nos grandes centros urbanos já existentes quer em aglomerações junto ao litoral.

No inicio dos anos 90, o conceito de “visão integrada urbana” desenvolveu-se no contexto da realização de projetos de regeneração urbana de certos bairros degradados de grandes cidades europeias, devido à necessidade de combinar investimentos físicos (imoveis, infraestructuras) com medidas de ajuda ao desenvolvimento economico das populações visadas e à sua inclusão social.

A este conceito veio juntar-se mais recentemente o de “desenvolvimento sustentavel” isto é que tem em conta os aspectos economicos, a protecção do ambiente e a inclusão social.

2. As cidades motor do desenvolvimento e lugar de concentração de problemas

As grandes cidades ou areas metropolitanas europeias, consideradas como os maiores centros de conhecimento e com a mais elevada productividade, são onde se localisam hoje os maiores problemas de coesão social e de emissão de carbono.

Algumas destas grandes cidades ou metrópoles encontram-se em zonas fronteiriças terrestres como por exemplo Viena e Bratislava que distam apenas 40 km. Outras encontram-se em zonas de fronteira marítima (Marselha, Rotterdam, Antuérpia, Génova etc), cidades portuárias que experimentaram algum declínio no passado devido à concorrência sofrida pelo transporte marítimo face à evolução de outros meios de transporte mas que tornam hoje a ser de novo referências em termos de cooperação logística e origem de intensa concorrência.

O crescimento urbano continua a ser a principal tendência no desenvolvimento espacial europeu. As cidades continuam a funcionar como os motores do desenvolvimento económico e social. Elas são os principais fornecedores de serviços regionais e o futuro desenvolvimento integrado terá que ter em consideração este desenvolvimento urbano e o seu “hinterland”, numa base complementar e de cooperação.

As cidades desempenham mesmo um papel vital no desenvolvimento das Regiões europeias pois elas albergam a maioria dos empregos, das empresas, institutos universitários e de centros de investigação e a sua acção é essencial para restabelecer a inclusão social (redução da pobreza). Como motor de crescimento regional, inovação e criação de emprego é crucial que elas se tornem ou restem atractivas para os seus residentes e para os investidores.

São elas que dirigirão certamente o progresso da Europa na visão 2020.

Actualmente mais de 70 % dos Europeus vive em áreas urbanas e a tendência é para nas próximas décadas este valor ser próximo dos 80 %, ou mesmo superior:

- Um pouco acima de 60 % em cidades médias de mais de 50.000 hab.
- Há 6.000 cidades com mais de 5.000 hab.
- 1.000 cidades possuem mais de 50.000 hab.
- Só 7 % da população europeia vive em grandes cidades ou Metrópoles com mais de 5 milhões de hab. (contra 25 % nos EUA).

Enquanto motores do crescimento económico as cidades europeias:

- Com mais de 1 milhão de hab. geram 25 % mais PIB que a média das cidades.
- As áreas urbanas são as principais produtoras de conhecimento e inovação.
- O sector dos serviços é a principal origem de emprego (ex. Londres, Roma e Madrid o sector representa entre 80 e 90 % do total do emprego).

Mas as cidades são também o lugar de concentração dos problemas societa-rios modernos, como os ligados às modificações da estrutura demográfica (envelhecimento) e de migrações (do “hinterland” e do exterior) ligadas à mobilidade da força de trabalho entre outras razões. A parte de não residentes europeus nas cidades é da ordem de 23 % em França e de 16 % na Alemanha por exemplo. E na Europa em 2050 prevê-se que a população no intervalo 15-64 anos diminua de 48 milhões enquanto a do intervalo + 65 anos aumentara de 58 milhões.

Todos estes assuntos aos quais é preciso juntar as modificações climáticas e os efeitos da crise económica e financeira, passaram a estar presentes na mesa da Agenda Urbana e é preciso tê-los em consideração em toda e qualquer acção de planeamento do desenvolvimento ao nível de um dado espaço geográfico.

3. A política Urbana nas zonas de fronteira

O conceito de desenvolvimento urbano integrado sustentável levanta necessariamente a questão de qual é o nível mais apropriado para intervir dado os vários conceitos existentes de “cidade” existentes (área funcional, área metropolitana, aglomeração urbana, rede policêntrica, etc).

No centro da Europa, onde a densidade populacional é elevada e as zonas fronteiriças têm uma tradição de cooperação mais antiga tal como também no norte da Europa as acções de cooperação mesmo ao nível urbano estão mais avançadas mesmo se ainda bastante há a fazer. São em regra geral espaços geográficos de nível de riqueza e desenvolvimento mais elevados e comparáveis à média europeia.

Nas fronteiras mais a leste e mais a sul como, por exemplo, em Portugal e Espanha a densidade populacional é mais baixa e a tradição de cooperar é mais recente, as zonas urbanas são menos importantes. São áreas menos desenvolvidas em regra geral e a criação de riqueza é por vezes consideravelmente inferior à média europeia, com uma excepção no litoral norte no caso dos dois países mencionados e no nordeste da Espanha.

Neste contexto as áreas urbanas transfronteiriças já existentes, isto é onde há já uma continuidade territorial entre zonas urbanas de um lado e de outro da fronteira, têm interesse em encontrar os melhores meios de cooperar para a gestão comum de infraestruturas e de equipamentos urbanos e também planear em conjunto a evolução futura do parque habitacional e de outros equipamentos em função das perspectivas de crescimento demográfico e das possibilidades / oportunidades de desenvolvimento das actividades económicas.

As outras áreas urbanas que ainda não chegaram a esta fase de ligação física (continuidade) devem preparar-se para a eventualidade sobretudo se a evolução demográfica e económica assim o prediz, e eventualmente preparar acções de cooperação em complementaridade que lhes permita mutuamente auspiciar a um desenvolvimento sustentável no futuro.

4. A Governabilidade, peça essencial da política

Impõe-se por isso que cada zona de fronteira possua uma estratégia de desenvolvimento para os próximos 10 anos (2020), por exemplo, onde sejam estabelecidos claramente os desafios territoriais a enfrentar, as oportunidades de desenvolvimento que se perfilam e em seguida definir as prioridades de desenvolvimento socio-económico para o território em questão em coerência com as respectivas estratégias de desenvolvimento nacional e regional dos países respectivos e eventualmente das estratégias macro regionais existentes (como é o caso actualmente ao nível europeu para o Mar Báltico e para a Bacia do Danúbio).

Nesta estratégia, que se quer a contribuir para uma melhor atractividade de pessoas e investimentos, devem ser equacionados problemas como os da mobili-

dade, da energia, da protecção do ambiente, da instalação de actividades económicas que permita contribuir à resolução dos problemas de desemprego eventuais e da inclusão social (luta contra a pobreza), passando pela segurança de pessoas e bens e pelos equipamentos sociais necesarios dos quais faz parte a habitação.

Nesta perspectiva uma atenção particular é aconselhavel para os aspectos de governabilidade.

A elaboração de uma estratégia é útil e necesaria, uma apoio politico é igualmente necesario sobretudo ao nivel local e regional mas uma estratégia sem plano de acção exequível ficará sempre como letra morta.

É por isso aconselhável de prever um plano de acção que seja, por cada prioridade estabelecida na Estratégia, o somatorio dos projetos e acções possíveis de executar – financeiramente realizaveis- e onde se definan os objectivos a atingir e o espaço de tempo para os executar. Deve ser um plano de acção aberto, que permita a saída de acções uma vez executadas e a entrada de novos projectos e acções que tenham condições para ser realizados.

Para cada projeto e acção deve ser indicado a quem incumbe a realização dos projetos ou acções para que um acompanhamento possa ser feito e informação seja veiculada aos eleitos locais e regionais assim como ao cidadão contribuinte.

Ao nivel europeu um instrumento legal o Agrupamento Europeu para a Cooperação Territorial existe, varios exemplos são já constituídos, é uma pista a utilizar. Mas outras existem como as Euroregiões. Outras formas de organização territorial existem e que podem desempenhar este papel.

Uma coisa é certa este tipo de acção não pode ser feito sem a participação dos principais interessados – a sociedade civil, as organizações económicas e sociais, as autoridades publicas, etc- todos devem ser envolvidos no exercicio de definição da estratégia e na sua execução – em função das suas competências e neste caso particular a comunicação é um elemento crucial para o seu sucesso. ◀◀

Referências

Publicações da DG Política Regional da CE sobre promoção do desenvolvimento urbano sustentável na Europa.

Territorial Agenda of the EUROPEAN Union 2020 (Eu Council of Ministers 19 May 2011, Hungary).

Urbact.eu documents.

Tina Kelder

European Urban Knowledge Network

Contents: 1. EU Presidencies and the role of cities: towards a joint working programme; 2. The European Commission: empowering cities for active participation; 3. Territorial Agenda 2020 as an implementation strategy for EU2020; 3.1. The 6 priorities of the Territorial Agenda 2020; 3.1.1. Promote Polycentric and Balanced Urban Development; 3.1.2. Encourage Integrated Development in Cities; 3.1.3. Promote territorial integration in cross-border functional regions; 3.1.4. Ensure global competitiveness of regions based on strong local economies; 3.1.5. Improve connectivity for individuals, communities and enterprises; 3.1.6. Manage and Connect Ecological, Landscape and Cultural Values of Regions; 4. Towards an Urban Agenda related to EU2020. Bibliography.

Keywords: Agenda, Europe 2020, Smart, Sustainable, Inclusive, Cities, Implementation.

Abstract: Europe2020: the EU agenda for Smart, Sustainable and Inclusive growth. This general strategy needs to be brought into practice on many different local levels throughout Europe, which all contribute in their own ways to realizing these abstract policy aims. The local level is where the magic needs to happen. But how can cities contribute to policy which has been drawn up at the European level? This article means to sketch how cities are essential to the implementation of EU2020.

1. EU Presidencies and the role of cities: towards a joint working programme

► Over the past 11 years, the various Presidencies of the Council of the European Union have developed a keen interest in the ways in which cities can contribute to development within the EU. In 2000, the “Multiannual Programme of Co-operation in Urban Affairs within the European Union” was proposed by the French Presidency. This work aimed to help cities to translate the main policy objectives defined at the European level to practical actions at the local level, and to create a common framework for urban actions.

Subsequent Presidencies have taken this Lille Agenda to the next level: The Rotterdam “Urban Acquis” (2004) encouraged regions to identify their unique development potential and the role cities can play in strengthening competitiveness and reducing disparities within Europe. In this context, the European Urban Knowledge Network (EUKN) was founded: its key objective being to stimulate knowledge exchange on urban practices, policy and research. The ensuing Bristol Accord (2005) encouraged the creation of sustainable communities across Europe, and the key role that the cultural and economic assets of cities play in this respect.

The 2007 Leipzig Charter emphasized that an integrated approach is a vital principle for development in the European Union. An integrated approach should ensure that policy measures in one field yield benefits in adjacent policy spheres as well: a shift to a sustainable economy should for instance create green collar jobs (possibly for minorities or other disadvantaged groups), decrease emissions, and lower energy dependency. The Charter also links this approach to the lasting effects of the crisis, which compel all authorities to make the most of every euro of public expenditure: “By pooling knowledge and financial resources, scarce public funds can be more effectively used, and [...] investments can be better coordinated”. The following French Presidency sought to detail the ideas expressed in the Leipzig Charter, and following the Marseille Statement (2008) the “Reference Framework for Sustainable European Cities” was developed to provide cities with tools to elaborate and monitor sustainable urban policies.

In 2010 the Toledo Declaration further endorsed the need to link up EU2020 goals with urban policies. Through its emphasis on the integrated approach as the strategic tool to address the current urban challenges and implement the objectives of the Europe 2020 strategy in urban contexts, this declaration links back to the Leipzig Charter. Additionally, the declaration calls explicitly for moving towards a joint urban working programme or “European Urban Agenda”.

The above political statements and high level reports led the Hungarian Presidency (2011) to agree upon an update of the 2007 Territorial Agenda. The resulting document, the TA2020 “Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions” defines 6 strategic orientations for territorial development. By pursuing these six priorities, which will be further detailed below, individual cities should be able to benefit from the Smart, Sustainable and Inclusive growth that the EU2020 means to foster.

In summary, from an intergovernmental point of view the role of cities is strongly acknowledged; it is even explicitly stated that support from cities – or the “motors of the European economy” - is crucial for attaining policy ambitions defined at the EU-level.

2. The European Commission: empowering cities for active participation

Article 3 of the Treaty of the European Union determines that “[the Union] shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States”. But what does the concept of “territorial” mean? According to a central ESPON report, this notion means to explain that:

- Places and geographical context matters;
- Policies should be differentiated according to the territorial context;
- Thematic integration of different sectoral policies is desirable;
- The involvement of actors from municipalities is crucial for the success of policies and strategies, and for translating abstract policies into the language of the people.

Each territory should thus be enabled to bolster its own specific assets: a place-based approach is an important condition for success. The OECD has called the place-based approach to regional development “the new paradigm of regional policy”: institutions tailored to the needs of places are of critical importance for regional development. A fundamental part of a place-based approach is that it allows responses to be fine-tuned to local conditions, rather than being imposed uniformly from top-down.

As it is, a large share of the European population lives in cities, which led the Commission to emphasize in 2004 already its support for participative, integrated strategies to tackle the high concentration of economic, environmental and social problems affecting urban areas.

When in 2010 the Europe 2020 Strategy was published, the role that cities should be able to play in realizing policy ambitions was not neglected. At the close of the Strategy the Commission states that working together towards the objectives of the Strategy is essential: “All national, regional and local authorities should implement the partnership, closely associating parliaments, as well as social partners and representatives of civil society, contributing to the elaboration of national reform programmes as well as to its implementation. By establishing a permanent dialogue between various levels of government, the priorities of the Union are brought closer to citizens, strengthening the ownership needed to deliver the Europe 2020 Strategy”. This permanent dialogue can be structured by means of multilevel governance: policy making is necessarily dispersed across a broad range of actors on the local, regional, national and European levels. Interest groups, politicians, government’s, private institutions and many more actors are all understood to harbour knowledges which need to be included in policy making and implementation. The art of working together is not confined to the EU and national level only: multilevel governance is the tool to progress on policy alignment throughout Europe.

The Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (2010) in its turn dedicates specific importance to the role of cities, functional geographies, areas facing specific geographical or demographic problems and macro-regional

strategies. In this light, urban authorities are envisaged to play a stronger role in designing and implementing operational programmes, and in making spending decisions. “Strengthening the Urban Dimension in Cohesion Policy” is currently explored as a way to empower cities.

3. Territorial Agenda 2020 as an implementation strategy for EU2020

In the TA2020, the intergovernmental efforts for cooperating in the light of EU strategies combine with EU2020. This Agenda takes a broad scope and considers all “territorial” initiatives that could be taken to contribute to EU2020. An Urban Agenda, which is still being called for, has as yet not been developed, which is a serious lack in term of policy alignment. This is why this article will focus specifically on the *urban* issues featuring among the wider territorial category. In the spirit of the European Urban Knowledge Network, this article will outline a practical and inspiring example for each priority this Territorial Agenda sets. As the cases will testify, there is certainly enough “body” for a common agenda; and this article might support future discussions on this topic.

3.1. The 6 priorities of the Territorial Agenda 2020

In the “Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions” the Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development state that the objectives of the EU2020 Strategy can only be achieved if “the territorial dimension of the strategy is taken into account, as the development opportunities of the different regions vary”. A place-based approach to development is thus recommended. Furthermore, in order to avoid negative effects from conflicting policies, an integrated approach is further promoted: “the co-ordination of different sectoral policies can significantly increase their success and maximize their territorial impact”.

Thus, development strategies should be based on local and regional knowledge of needs, and building on the specific assets and factors which contribute to the competitiveness of places. However, the TA2020 does argue for some form of meta-governance in order to focus attention. Therefore, the Ministers have

jointly defines 6 territorial priorities which different territories can use as a guiding principle in their development policies:

1. Promote Polycentric and Balanced Territorial Development.
2. Encourage Integrated Development in Cities, Rural and Specific Regions.
3. Promote territorial Integration in Cross-border and Transnational Functional Regions.
4. Ensure Global Competitiveness of Regions based on Strong Local Economies.
5. Improve territorial Connectivity for Individuals, Communities and Enterprises.
6. Manage and Connect Ecological, Landscape and Cultural Values of Regions.

As mentioned above, this article will focus only on the contribution that cities and urban areas are able to make to the realization of the TA2020.

3.1.1. Promote Polycentric and Balanced Urban Development¹



1 For additional info, please visit: http://www.emi-network.eu/What_we_do/EMI_research/Economic_Vitality.

The TA2020 encourages cities to form networks in an innovative manner. In Munich a significant shift in this direction is currently unfolding. Based on several criteria (among which competitiveness and environmental sustainability) the regional “Zukunftsrat” (future commission) has chosen “networking of existing centers” as the optimal strategy for urban development. According to the advisory committee of the State of Bavaria the metropolitan region of Munich should be developing from a monocentric to a polycentric area in order to create the best circumstances for enhancing the economic vitality.

In order to generate this polycentric development, the “Europäische Metropolregion München” was established. Through this network institute, surrounding cities like Ingolstadt, Augsburg and Rosenheim can better contribute to economic development in the whole region. Their roles can be diverse, for instance through fulfilling the demands of (affordable) housing in terms of quality and quantity, by building new industrial sites for SME’s, or by improving economic use of space.

3.1.2. Encourage Integrated Development in Cities²

In order to facilitate integrated urban development, the TA2020 recommends a multilevel approach to regeneration policies. In Cyprus, Urban Development Plans for the 4 larger urban areas on the island are currently elaborated. In order to do this, coordination procedures have been installed which include all levels of government. At the same time, it was recognized that each development plan needs to be customized to local conditions, in order to address the various specificities of each urban area. An ad-hoc Joint Board is established for each particular development plan, the members of which include representatives of local authorities, public bodies organised citizens’ groups, NGOs and other interested stakeholders, who are invited to share their views on the development plans.

² Additional information can be gathered from: http://www.eukn.org/Dossiers/EU_presidencies/Belgian_Presidency/Publication_Multi_Level_Urban_Governance.

The four plans will most likely be completed in 2012. It is already clear that the new planning practice has led to an upgrade of the planning system's governance framework (especially in terms of transparency and participation) and simultaneously it strengthened the integrated and place-based approach. Lessons learned included that it was sometimes hard to harmonize the values and methods of all stakeholders concerned with the development plans, and that single-issue stakeholders sometimes jeopardize an integrated approach.

3.1.3. Promote territorial integration in cross-border functional regions³

The TA2020 emphasizes that city networks and labour markets divided by borders can be better connected and utilized. This type of integration and co-operation can create a critical mass justifying development, diminishing economic, social and ecological fragmentation, while at the same time building mutual trust and social capital. An interesting example of this kind of cross-border co-operation is the Quattropole network, consisting of the cities Luxembourg (LU), Metz (FR), Saarbrücken (DE) and Trier (DE). This network was established in 2000, in order to develop high speed infrastructure as well as the cultural identity of the area, and to improve the joint business environment, specifically for SMEs. Through several working groups, consisting of policy officers from each city, interesting projects have been launched, for instance in tourism: proximity is so close that each city can be visited from one location ("4 cities, 3 countries, 1 bed"). Other examples are in the field of public transport links and energy efficiency.

3.1.4. Ensure global competitiveness of regions based on strong local economies⁴

The integration of local endowments, characteristics and traditions into the global economy is important in reducing vulnerability to external forces. In this light, diversification of the local economy is stressed as an important development

3 More information can be gained from <http://www.quattropole.org/de/startseite>.

4 For more information, please visit <http://www.paredescidadecriativa.eu/en>.

strategy. Paredes in Portugal presents an interesting example of this approach. In and around this city, over 1200 furniture factories had been active. As much of this type of production has moved away as a result of the global shift, a modern interpretation of these assets was developed: the Paredes Design Hub. The essence of this project is to create in the City of Paredes a strong economic and cultural partnership among design and architecture professionals, in a narrow relationship with the urban environment and the most important local economic activity: furniture making. This type of related diversification strategies are strongly recommended, as these build on existing resources, capabilities and assets.

3.1.5. Improve connectivity for individuals, communities and enterprises⁵

In the TA2020 it is expressed that “fair and affordable accessibility to services of general interest, information, knowledge and mobility are essential for territorial cohesion”. In this light, the development of a broadband network is emphasized as an important focus. The *Digital Agenda for Europe* is further detailing that in relation to this development, the enhancement of digital literacy, skills and inclusion needs to be stimulated.

In this regard, the innovative use of ICTs can contribute to life-long learning, which is a central aim of the EU2020 strategy. The project BLOOM, or Bite-sized Learning Opportunities On Mobiles, aims to deliver workplace training in basic skills for the logistics and passenger transport sectors using mobile phone technologies. This project will support lifelong learning, encouraging excluded groups to upskill and enhance their employment prospects through the use of mobile learning. This project is realized through a mix of private and public sector bodies in the UK, Austria and Germany.

⁵ More information can be gained from http://ec.europa.eu/information_society/tl/activities.

3.1.6. Manage and Connect Ecological, Landscape and Cultural Values of Regions⁶

Among several issues, the TA2020 emphasizes that local management of cultural heritage is of key importance. Protection rehabilitation and finding new functions for heritage through a place-based approach is to be stimulated. The City of Florence has completed an interesting project in this regard. Between 1832 and 1985, "Le Murate" was a male penitentiary institute, and is located in the very heart of the historic city centre. In 1983 the jail was relocated, and in 1998 the local authorities decided to renovate the penitential building. The result is that anno 2011, social housing, a literary café, several (culturally oriented) SMEs and new infrastructure have been realized inside and around the former jail. A similar project exists in Leeuwarden (the Netherlands). Here, a former house of detention was redeveloped into an establishment for young entrepreneurs, so that they can rent a former cell and start their enterprises from there.

4. Towards an Urban Agenda related to EU2020

Thus, the development of projects and programmes aimed at the realisation of EU2020 is the result of a two-way process. The European Commission has identified several issues that require dedicated policy and presents these as challenges that lower levels of government should engage themselves with. On the other hand, many individual cities have recognised several challenges, needs or wishes on the local level as well, and present these as requiring the (financial) attention of higher levels of government. Finding the right mix in these two opposite currents is a true challenge. Each level of government and each player has its own unique expertise, experience and point of view which complement and reinforce each other. Finding the right setting, the right actors and the right approach for realising policy aims is an art: it requires skills, knowledge, experience, instruments, and talent as well. Multilevel governance is key to enable all relevant actors into the policy-making and implementation process. This is a delicate art, but as the practices above have shown: cities are already contributing in many

⁶ For further information, please consult the December 2010 URBACT bulletin.

ways to a smarter, more sustainable and socially inclusive Europe.

Furthermore, multilevel governance enables cross-sectoral alignment as well, captured by the notion of the integrated approach. By developing “the art of working together”, contradictory demands and different priorities and interests can move towards each other. What is especially relevant in this regard would be a shared agenda: an explicit Urban Agenda concerning the implementation of EU2020, elaborated by and for all cities to adopt to their local circumstances.

A second matter that became apparent through the practices is that cities are already contributing to the Territorial Agenda 2020 in a meaningful way – which according to EUKN would be a good reason to institutionalise these contributions, for instance through introducing a hybrid model in the context of cohesion policy. This would mean that Operational Programmes initiated by member states would function side by side with specific programmes initiated by regions, cities and municipalities, transnational alliances, or other actors. In this way, a shared urban agenda could go accompanied by a specific instrument, designed to further benefit from the many inputs cities of all sizes throughout Europe can deliver in the light of the EU2020 strategy.

“I love it when a plan comes together”, the chief of the A-team used to say when their meticulously designed action plan was starting to work out. On an intergovernmental level as well as on the level of the European Commission, it is agreed that cities have a key role to play in making this happen: a thorough Urban Agenda combined with a powerful instrument could really make the magic happen. ◀◀

Bibliography

- 5th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, November 2010
 Bristol Accord, Bristol, 6-7 December 2005
 Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 3 March 2010 (COM(2010)2020).

Leipzig Charter on Sustainable European Cities, Leipzig, 24-25 May 2007

Lille Action Programme, Lille, 3 November 2000

Marseille Declaration, Marseille, 25 November 2008

Multilevel Governance or the Art of Working Together : Methods, Instruments and Practices, EUKN, September 2011

TA2020: Territorial Agenda of the EU - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Gödöllő, 19 May 2011

Toledo Declaration, Toledo, 22 June 2010

Urban Acquis, Rotterdam, 29 November 2004

Fernando Díaz Orueta
Profesor Titular de Sociología
Universidad de La Rioja

Índice: 1. Introducción; 2. El crecimiento y la competitividad como ejes centrales de las nuevas agendas urbanas; 3. El final de una etapa; 4. Redefinir las agendas urbanas. Bibliografía.

Palabras clave: Ciudades, Crecimiento, Competitividad, Agendas, Neoliberalismo, Consenso.

Resumen: Los límites del crecimiento urbano, apoyados en el paradigma neoliberal en estas últimas décadas, deben ser objeto de debate público, como paso previo para el rediseño de la agenda urbana de las ciudades en la Unión Europea y en el mundo. A partir de este presupuesto, se analizan la evolución del modelo de ciudad en España y se plantean alternativas a una fase de la construcción urbana sociopolítica ya agotada.

1. Introducción

► La definición de los objetivos prioritarios de la acción de los gobiernos locales, el diseño de sus estrategias, los niveles y las formas de participación de los distintos actores socio-económicos, son factores fundamentales en la determinación de las agendas urbanas. Éstas pueden ser identificadas y caracterizadas en un momento histórico concreto, pero sin olvidar que, por su propia naturaleza, deben ser entendidas como un proceso en permanente definición.

Si la mirada se centra en las ciudades españolas, su desarrollo histórico contemporáneo se vio muy condicionado por la supervivencia de la dictadura hasta la segunda mitad de los años setenta del siglo XX, hecho que generó dinámicas urbanas diferentes a las de otros países europeos. Posteriormente tendrían que transcurrir prácticamente diez años de desarrollo de la democracia local, ya a finales de los años ochenta, para alcanzar una práctica equivalencia entre la experiencia española y la de otras ciudades de la Unión Europea.

En este artículo se analiza la evolución de las agendas urbanas en España desde la primera mitad de los años noventa hasta la actualidad. La larga etapa de crecimiento económico vivida desde mediados de la última década del siglo XX hasta 2008, se acompañó en las ciudades de la adopción de medidas y la generación de consensos socio-políticos que respondían a un modelo económico en el que el sector inmobiliario jugó un papel primordial. Precisamente el colapso de ese modelo en 2008 situó a las ciudades españolas en un escenario muy diferente. Pensando en el futuro, la caracterización de la crisis económica y la identificación de los problemas estructurales del modelo anterior, resultan fundamentales para avanzar en lo que debería ser una revisión en profundidad de las agendas urbanas que permita superar los problemas más graves que afrontan las ciudades en la actualidad.

2. El crecimiento y la competitividad como ejes centrales de las nuevas agendas urbanas

A finales de los años setenta el impacto de la crisis económica era ya lo suficientemente fuerte como para influir de manera determinante sobre la definición

de las agendas urbanas. En Estados Unidos y en distintos países europeos, la crisis y el declive económico pasaron a ser percibidos como el principal problema que las ciudades debían afrontar. La crisis industrial llegó incluso a hacer perder población en valores absolutos a numerosas áreas urbanas, el desempleo crecía como no lo había hecho en décadas. La respuesta a estos problemas se nutrió fundamentalmente de las recomendaciones planteadas por el pensamiento neoliberal, que encontró en la crisis la supuesta confirmación de sus más negros augurios (Harvey, 2005). Como han señalado distintos autores, el neoliberalismo ha tenido (tiene) también una clara materialización en las ciudades, determinando sus agendas urbanas y, en consecuencia, promoviendo su reestructuración a partir de unas claves muy específicas (Brenner y Theodore, 2002).

En España este cambio de orientación también se hizo presente aunque unos años más tarde, puesto que todavía en los primeros años ochenta la agenda continuaba marcada por el derecho a la ciudad y la búsqueda del reequilibrio socio-espacial, tras la tardía recuperación de la democracia local en 1979. De hecho, a lo largo de la primera mitad de los años ochenta la mayoría de las ciudades españolas experimentaron transformaciones muy notables. No sólo una profunda renovación de su fachada físico-espacial, sino también un re-equilibrio socio-espacial que significó una mejora evidente en las condiciones de vida de millones de personas que habitaban, fundamentalmente, en las periferias urbanas de clase trabajadora. Se construyeron nuevos equipamientos (educativos, sanitarios, culturales, deportivos, zonas verdes, etc.), se mejoraron las redes de transporte colectivo, se urbanizaron y dotaron de infraestructuras básicas las calles de numerosos barrios, se desarrollaron de la mano de la presión de los movimientos urbanos importantes programas públicos de vivienda, etc.

Pero, paulatinamente, este impulso fue apagándose. Por un lado, tras la recuperación de la democracia municipal y la consolidación del nuevo sistema político, la movilización urbana perdió fuerza (Díaz Orueta, 2006). En los años ochenta los movimientos urbanos vivieron una crisis profunda que condujo a la redefinición no sólo de sus objetivos, sino también de su composición, organización e, incluso, de las formas de movilización. Por otro, el discurso del derecho a la ciudad, de la austeridad frente al crecimiento y del re-equilibrio socio-espacial

fue quedando paulatinamente atrás. Ya en la segunda mitad de los ochenta, la crisis parecía haberse superado, y el crecimiento económico retornaba con fuerza de la mano de los nuevos planteamientos neoliberales. También en España en el ámbito del Urbanismo se hicieron fuertes los nuevos discursos (Cuadro 1)

<p align="center">CUADRO 1: <i>DE LA CIUDAD DEMOCRÁTICA A LA CIUDAD-MERCANCÍA</i> <i>AGENDAS URBANAS EN ESPAÑA</i></p>	
Finales 70/ Primera mitad años 80	Años 90/Actualidad
El ideal de ciudad se expresa en términos de democracia y justicia social. Consecuentemente, resultan prioritarias las actuaciones públicas que tiendan a garantizar el derecho a la ciudad para todas/os.	Se incorporan al gobierno de la ciudad ideas procedentes del nuevo paradigma económico neoliberal: privatización, desregulación, flexibilidad en la gestión, etc. Nuevas formas de intervención público-privado.
Agenda urbana: reequilibrar la ciudad, atender déficit urbanos, cooperación,..	Nueva agenda urbana: competencia entre ciudades y crecimiento económico.

Fuente: elaboración propia

Como había ocurrido anteriormente en Estados Unidos y también en numerosos países europeos, las nuevas agendas, con su orientación primordial hacia el crecimiento económico y la competencia con otros espacios urbanos, renunciaron o, en el mejor de los casos, dejaron en un segundo plano, el objetivo de la reducción de las desigualdades sociales. Además, no debe olvidarse que en España el cambio político se vio acompañado de la integración en 1986 en la Unión Europea, que ya entonces daba muestras de su creciente inclinación hacia posiciones abiertamente neoliberales.

La globalización incidió de forma trascendental sobre la economía española, dando lugar a cambios acelerados e intensificando el crecimiento de grandes grupos empresariales que llegaron a convertirse en actores económicos de primer orden. En líneas generales, el “boom” inmobiliario resultó un factor muy característico de la experiencia española en esta etapa de crecimiento económico (Fernández Durán, 2006), alimentando procesos muy rápidos de acumulación de capital y la aparición de nuevas empresas con una gran capacidad de presión

sobre las decisiones tomadas por los gobiernos locales y autonómicos. Esta tendencia general se materializó de forma matizada en cada ciudad, en función de claves históricas, sociales, económicas, políticas y culturales locales, otorgando, por ejemplo, un papel de mayor o menor liderazgo al sector empresarial privado.

El proceso de cambio favoreció la consolidación y enraizamiento de una serie de coaliciones locales que influyeron de manera determinante sobre la definición de las prioridades de las agendas urbanas. Las experiencias de reestructuración urbana vividas en las dos últimas décadas resultarían inexplicables sin hacer referencia al papel esencial que estas coaliciones han jugado en España al menos desde los años noventa hasta 2008, cuando la crisis económica comenzó a manifestarse con toda crudeza. La articulación entre los poderes políticos locales y regionales con ciertos grupos económicos, singularmente los vinculados al sector inmobiliario, conformó su núcleo central (Díaz Orueta, 2010). Pero estas coaliciones fueron capaces de tejer a su alrededor un amplio consenso al que atrajeron también a otros sectores sociales y económicos. El nuevo escenario urbano se hizo más y más complejo: más allá de las autoridades locales y regionales que formalmente gobiernan, existen poderosas redes de intereses económicos, grupos de presión, etc., que condicionan notablemente las decisiones tomadas.

El análisis urbano debe tratar de aprehender esa creciente complejidad, dando cuenta de la formación de coaliciones locales que favorecen una perspectiva u otra del desarrollo urbano en el marco de las formas diversas de gobernanza local. En la medida en que los gobiernos locales y autonómicos favorezcan la exploración de nuevas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre cuestiones urbanas, se reforzará la legitimidad democrática de la práctica política (Díaz Orueta, 2006). Sin embargo, salvo escasas excepciones, las grandes decisiones relativas al desarrollo urbano han sido pactadas entre las autoridades locales, regionales y, en su caso, centrales, con el sector privado y, posteriormente, presentadas a la opinión pública como opciones sin alternativas posibles.

Es cierto que un análisis pormenorizado de la experiencia de las ciudades españolas aportaría matices muy significativos. Por ejemplo, las experiencias de Barcelona y Bilbao podrían encuadrarse bajo una modalidad de gobernanza em-

presarial *dulcificada*, en contraste con la evolución de Valencia y Madrid, cuyas agendas urbanas se han orientado de forma casi exclusiva hacia las formas más duras de la gobernanza empresarial (Díaz Orueta, 2011). Esta diversidad de experiencias no hace sino confirmar la existencia de un amplio espacio para el desarrollo de políticas y agendas específicas que, inevitablemente, pueden conducir a formas de regulación local diferente y, en el largo plazo, a modelos urbanos claramente diferenciados¹.

Pero en todo caso, durante el último periodo de crecimiento económico, las coaliciones locales y las élites que las gobiernan reforzaron notablemente su poder, creando las condiciones legales, políticas y económicas que incentivaron la puesta en práctica de un urbanismo neoliberal. Tal y como plantean Logan y Molotch (1987) al analizar las ciudades norteamericanas, estos grupos de políticos locales, empresarios, líderes de los medios de comunicación, académicos, etc., promovieron la reestructuración de las ciudades de acuerdo a sus intereses. En la reciente historia de las ciudades españolas, las decisiones adoptadas por estas coaliciones, respaldadas por los gobiernos centrales que se sucedieron entre 1996 y 2008, dieron lugar a la aparición de una burbuja inmobiliaria que, finalmente, terminaría por estallar, dejando a la luz las debilidades y desequilibrios propios del modelo económico adoptado.

3. El final de una etapa

Cuando España llegó a disponer ya de más viviendas y kilómetros de autovía per capita que en todos los otros países europeos, el auge inmobiliario empezó a acusar síntomas de agotamiento. No han sido los límites ecológicos, ni los límites de una demografía que no alcanza a habitar un parque de viviendas cada vez más sobredimensionado los que acabaron frenando el presente boom inmobiliario, sino los límites financieros, como había ocurrido en los ciclos anteriores (Naredo, 2009: 121)

Durante la etapa que finalizó en 2008 la hegemonía de la alianza financiero-inmobiliaria llegó a ser casi total en España. Como plantea Roch (2006), el sector,

¹ Sobre la posibilidad de articular respuestas locales diferentes en el contexto de la globalización: Subirats, 2002.

apoyado por el poder político, incluso confundido con él, se internacionalizó crecientemente lo que le permitió ampliar su capacidad de acumulación. Durante este periodo la producción del espacio pasó a ser una actividad central, alejándose cada vez más de las necesidades residenciales de la población: el número de viviendas construidas no dejaba de crecer, del mismo modo que lo hacían las dificultades de una parte muy importante de la población para acceder a ellas. El papel jugado por el poder político fue determinante. Por ejemplo, con los cambios legislativos *ad-hoc*², que además favorecieron el protagonismo de lo que Naredo ha calificado como neocaciquismo local y regional, se alimentó la construcción de cientos de miles de nuevas viviendas, llegando a convertir a España en el primer consumidor de cemento y productor de viviendas europeo (Naredo, 2011: 14-15).

En un texto más reciente, Naredo (2011: 55-62), resume en tres grandes bloques las principales consecuencias del modelo inmobiliario desarrollado durante la pasada etapa. En primer lugar, económicas, dado que el monocultivo inmobiliario generó importantes endeudamientos y desequilibrios. Y como ya se decía con anterioridad, la burbuja inmobiliaria aceleró y profundizó la crisis económica española, en comparación con lo ocurrido en otros países donde las tensiones inmobiliarias no han resultado tan acusadas. En segundo lugar, ecológicas, puesto que los impactos producidos por el crecimiento de la urbanización son brutales, no sólo por gran incremento de la mancha urbana y de la ocupación de suelo por grandes infraestructuras, sino por el daño causado en muchos terrenos de gran valor ecológico o previamente destinados a la producción agraria. Y, por último, señala Naredo, las tremendas consecuencias sociales, con un gran crecimiento del desempleo y de los recortes sociales generalizados, lo que en poco tiempo ha disparado los niveles de empobrecimiento. Puede destacarse en este capítulo, la multiplicación del número de desahucios entre 2008 y 2011, afectando a una población muy endeudada que, al quedar en paro o empeorar sus condiciones laborales, no puede afrontar el pago de las deudas hipotecarias contraídas. Se refuerza así el problema de la segregación en muchas ciudades españolas que ya durante el periodo del boom económico se había visto agravado por la debilidad de las políticas de vivienda social.

2 Así sucedió en el País Valenciano con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), aprobada en 1994 (Díaz Orueta y Lourés, 2008).

Pero el análisis de la crisis resultaría incompleto si se circunscribiera en exclusiva a su dimensión inmobiliaria. Como plantea Fernández Durán (2011), en realidad la crisis es una manifestación multidimensional de la inviabilidad de un modelo económico que se fundamenta en bases ecológicas cada vez más insostenibles. En ese sentido, una clave fundamental de futuro para el siglo XXI pasa por el declive energético. Declive que obliga a replantearse ya y de manera profunda el futuro de las metrópolis, dado que su continuidad, tal y como las conocemos hoy en día, no es viable³.

Sin embargo, hasta la fecha parecería haberse abierto paso una suerte de huida hacia delante, pensando que será posible retomar la senda del crecimiento económico anterior y, es más, que la recuperación de algunas de las intervenciones características de aquella etapa, como la celebración de mega-eventos y el desarrollo de megaproyectos, podrían acelerar la recuperación⁴. Esta negación de la realidad no es sino una manifestación de las estructuras de un poder en declive que intensifica precisamente las políticas que han conducido a la situación actual y que, de aplicarse, pueden generar (Fernández Durán, 2011: 27):

- “(...) un deterioro aún mayor de las condiciones de vida, institucionales y ambientales y, finalmente, reemplazará el posible descenso o transición ordenada por un colapso más brusco”

La ruptura del modelo anterior coloca a los gobiernos locales ante la urgencia de redefinir sus estrategias, de diseñar nuevas agendas que afronten los graves

3 Es decir, desde esta perspectiva, la respuesta a la crisis pasaría por el cuestionamiento global y la superación del modelo neoliberal hegemónico durante más de dos décadas. Brenner, Peck y Theodore (2010: 339-342) plantean cuatro posibles escenarios futuros en relación al neoliberalismo: neoliberalización *zombie*, contra-neoliberalización desarticulada, contra-neoliberalización articulada y de socialización profunda. La propuesta resulta especialmente interesante, no sólo para tratar de comprender en que escenario nos encontramos, sino hacia dónde y bajo qué condiciones es posible evolucionar en el futuro.

4 Por ejemplo, en esa clave deben interpretarse decisiones como la adoptada por el Ayuntamiento de Madrid en el verano de 2011, aprobando presentar una vez más la candidatura para organizar unos Juegos Olímpicos, en esta ocasión en 2020. Todo ello, después de haber fracasado en este intento ya en dos ocasiones anteriores: 2012 y 2016.

problemas provocados por el modelo anterior⁵, a la vez que contemplan de forma prioritaria los desafíos de futuro que plantea el nuevo escenario económico y ambiental.

4. Redefinir las agendas urbanas

Tal y como vienen mostrando distintas investigaciones muy recientes, la respuesta a la crisis adoptada hasta la fecha no parece orientarse hacia la superación del modelo neoliberal. Schipper, al analizar la evolución de Frankfurt entre los años 2008 y 2010, constata que lo sucedido no ha sido tanto la ruptura de la hegemonía neoliberal, como su reforzamiento y la insistencia, mayor si cabe, en la necesidad de promover la competición interurbana a nivel mundial (Schipper, 2011: 8):

- “The continuity of the entrepreneurial city and the absence of a major crisis of neoliberal regulation are indeed not just the results of structural constraints of a deepened ‘rescaled competition state regime’ and shrinking municipal budgets, but also the discursive effects of neoliberal political rationality as an order of knowledge. Obviously, neoliberalism still remains powerful enough among the political elites in Frankfurt to make sense of social reality – regardless of the deep economic decline”.

Las conclusiones alcanzadas por Oosterlynck y González (2011) en su análisis de la crisis y de las respuestas a la misma a través de los discursos urbanos elaborados por la OCDE y URBACT⁶, dibujan un panorama coherente con el análisis de Schipper sobre Frankfurt. Tanto para la OCDE como para URBACT el estudio de las raíces de la crisis no es objeto de debate, ésta es considerada como un

5 Además de los que ya han ido apareciendo a lo largo del artículo, no pueden olvidarse otros como el coste insostenible de finalizar la construcción y mantener algunas grandes infraestructuras (culturales, deportivas, de transportes, etc.) o la situación de la población que habita grandes proyectos residenciales cuya ejecución se ha paralizado, dejándoles inmersos en un paisaje de declive urbano, sin equipamientos y servicios y rodeados de viviendas vacías y edificios a medio construir.

6 En el Programa *Local Economic and Employment Development (LEED)* de la OCDE y en la red URBACT, financiada por la Unión Europea. En ambos casos se trata de instituciones estratégicas en cuanto a la creación y distribución de discursos y propuestas de actuación en las ciudades.

fenómeno de escala global, inmutable, al que se puede hacer frente desde el ámbito local. En ese sentido, se señalan una serie de experiencias concretas lideradas por autoridades locales que son presentadas como ejemplos inspiradores para otras ciudades, dejando intacto el discurso anterior a la crisis que considera a la ciudad como un lugar clave para la profundización y extensión del neoliberalismo.

Un panorama no demasiado diferente es el que se percibe en las ciudades españolas. Acuciados como nunca por el ahora agravado problema de la financiación y la deuda, los gobiernos locales dedican la mayor parte de sus esfuerzos a esquivar como pueden los efectos más dolorosos de la crisis, planteándose, como se decía con anterioridad, cuáles podrían ser los pasos a seguir para tratar de recuperar paulatinamente la senda anterior de crecimiento. Por tanto, al menos hasta la fecha, no se está produciendo una reflexión que, tomando como punto de partida la naturaleza última de la crisis, haga emerger desde el ámbito local una agenda orientada a avanzar hacia formas post-neoliberales de regulación urbana.

Sin embargo, la actual coyuntura podría resultar favorable para iniciar el debate sobre el tránsito hacia otro tipo de regímenes urbanos, más democráticos, abiertos a la participación ciudadana y que consideren prioritarias las necesidades sociales más urgentes. En ese sentido, una parte de las nuevas demandas democráticas surgidas en España desde mayo de 2011 podrían encontrar respuesta en el desarrollo de un debate amplio y abierto sobre los posibles modelos urbanos del futuro, partiendo de la base de la existencia de alternativas diferentes y comenzando por discutir sobre las raíces y posible alcance de la crisis actual del capitalismo⁷.

En el debate sobre la construcción de las nuevas agendas urbanas debería ocupar un lugar prioritario la superación de la lógica neoliberal de la competitividad y la gestión empresarial que ha dominado las ciudades en las dos décadas pasadas. Principios como el derecho a la ciudad o la lucha contra las desigualdades socio-espaciales, prácticamente olvidados desde hace casi tres décadas, y otros,

7 Aunque, como plantean Brenner, Peck y Theodore (2010: 342-343), los intentos de avanzar hacia formas contra-neoliberales de regulación urbana corren el riesgo de mantenerse como experiencias limitadas a territorios muy acotados si no cuentan con amplias redes articuladas de intercambio y cooperación.

no exactamente nuevos pero si sobre los que habría que incidir con mucha más fuerza, como por ejemplo la necesidad de romper con el actual modelo energético, el reforzamiento de nuevas formas de movilidad, eliminando progresivamente la dependencia del automóvil privado o el freno a la urbanización ilimitada e insostenible del territorio, actuando prioritariamente sobre los espacios ya consolidados, pueden resultar muy útiles en la redefinición de los objetivos centrales de las agendas urbanas. ◀◀

Bibliografía

- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell.
- BRENNER, N., PECK, J. y THEODORE, N. (2010). “After Neoliberalization?”, en *Globalizations*, vol.7, N° 3: 327-345.
- DÍAZ ORUETA, F. (2006). “Spain: Local Democracy and Citizen Participation”, en *Space & Polity*, vol.10, N° 3: 263-278.
- DÍAZ ORUETA, F. (2010). “Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia”, en *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol.9, N° 9: 275-294.
- DÍAZ ORUETA, F. (2011). “Cambio y diversidad en las políticas urbanas en España”, en *Seminario Internacional: Periferias urbanas y transformación comunitaria. Diálogo México-España*, Barcelona, CIDOB.
- DÍAZ ORUETA, F. y LOURÉS, M.L. (2008). “La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XL, N° 155: 77-92.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial*, Barcelona: Virus.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2011). *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030. Preparándonos para el comienzo del colapso de la civilización industrial*, Madrid: Virus, Libros en Acción y Baladre.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

- LOGAN, J. y MOLOTCH, H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Los Ángeles: University of California Press.
- NAREDO, J.M. (2009). “La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias”, en *Revista de Economía Crítica*, vol.7: 118-133.
- NAREDO, J.M. (2011). “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, en José Manuel Naredo y Antonio Montiel Márquez, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona: Icaria, pp. 11-69.
- OOSTERLYNCK, S. y GONZÁLEZ, S. (2011). “Don’t waste a crisis: opening up the city yet again for neoliberal experimentation”, en *RC21Conference. The struggle to belong. Dealing with Diversity in 21st urban settings*, Amsterdam.
- ROCH, F. (2006). “Madrid se desborda. A propósito de las relaciones entre lo local y lo global bajo la hegemonía inmobiliaria”, en *IT*, Nº 75: 50-57.
- SCHIPPER, S. (2011). “Not the market has failed but the estate. The hegemony of urban neoliberalism in the case of Frankfurt am Main during the crisis 2008-2010”, en *RC21Conference. The struggle to belong. Dealing with Diversity in 21st urban settings*, Amsterdam.
- SUBIRATS, J. (ed.) (2002). *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputación de Barcelona.

Albert Calderó Cabré

Subdirector de Estrategia Local

Índice: 1. Introducción; 2. Liderazgo competente del gobierno local; 3. La doble vertiente de la dirección profesional: Dirección ejecutiva y gestión “proyectual”; 4. Funcionariado competente y organización eficaz. Bibliografía.

Palabras clave: Directivos, Competencias, Liderazgo, Escasez, Equipos.

Resumen: Los gobiernos locales en España, ya han vivido crisis fiscales y financieras en épocas anteriores; la diferencia con relación a esta crisis tiene que ver con el fondo: estamos ante un cambio del sistema de gobernanza local. Este cambio requiere de una gran transformación en el sistema de gobierno y administración local, que debe comenzar por la reformulación de la institución local como ente de gestión, representación y participación, así como organización de dirección de personas e impulso de liderazgos locales, que superen las clásicas jerarquías, el concepto de funcionario, y se dirijan hacia la búsqueda de la gestión eficaz de la austeridad.

1. Introducción

► España ha gozado, desde la consecución de la democracia en 1977 hasta 2007, de treinta años de crecimiento económico fuerte y casi continuo, y además de un crecimiento fuerte y casi continuo del gasto público en relación con el PIB.

Pero en 2007 se desencadena la gran crisis, que en realidad son muchas crisis superpuestas (Calderó, 2010): a la crisis financiera mundial, nosotros añadimos una crisis inmobiliaria, una crisis de endeudamiento público y privado, una crisis de déficit público y, por debajo de todas, invisible, la peor crisis de todas, la crisis del crecimiento del gasto público, una crisis de madurez, al haber llegado España a un nivel de gasto público en relación con el PIB cercano al de los países más avanzados.

La crisis por tanto no es una pesadilla de la que saldremos algún día volviendo a lo de antes, es un factor estable y profundo que cambiará nuestro sistema público para siempre. Entramos en una nueva era de la gestión pública, la era de la austeridad. Una austeridad intensa como respuesta a la crisis, pero que deberá proseguir después de la crisis, con una ya permanente contención del gasto, que no volverá nunca más a tener los ritmos de crecimiento por encima del crecimiento del PIB que tuvo durante mucho tiempo; austeridad que deberá acompañarse de profundas innovaciones para conseguir mejorar la eficacia institucional a pesar de la escasez (Varela, 2011; Kotter, 1996, 2008). Los sistemas de gobierno, dirección y gestión de las instituciones locales deben reconsiderarse a fondo, y este tema debe ocupar un lugar importante en la agenda política local.

Ni los hábitos de toma de decisiones, ni los valores predicados y practicados, ni los sistemas de interacción con la ciudadanía y con el entorno institucional y social, ni los sistemas de gestión interna de la institución están pensados para la era de la austeridad. Todas las prácticas y hábitos de gobierno local se han basado en la existencia de una gran capacidad económica que ha permitido niveles altos de gasto e inversión sin dificultad ni cortapisa alguna.

De hecho podríamos hablar de la necesidad de un cambio de régimen. Deberíamos pasar de una *democracia deferente*, en la que los gobiernos locales bus-

caban su legitimación mediante una continua oferta de nuevos equipamientos, servicios y festejos públicos para una ciudadanía pasiva y consumista, atendiendo demandas de minorías activas o incluso sin existir demandas, a una *democracia exigente*, en la que el gobierno local deberá gestionar la escasez ante las demandas crecientes de la ciudadanía, alimentadas por el empobrecimiento repentino de gran parte de la población.

Este cambio de régimen político y de sistema de gestión deberá tener muchas vertientes innovadoras. En este artículo voy a detenerme en algunas de ellas, relativas a la gestión institucional local, que considero importantes y a la vez escasamente planteadas y debatidas. Voy a centrarme en las propuestas de solución; creo que los análisis de la realidad son ya bastante claros y compartidos. Los problemas no son el problema; el problema está en las soluciones.

2. Liderazgo competente del gobierno local

Acaban de celebrarse en España elecciones municipales, y de nuevo nos encontramos con un alto porcentaje de relevos en los gobiernos locales, en algunos casos sin cambio del color político, en muchos otros casos con alternancia política. Un gran contingente de alcaldes y concejales empiezan a ejercer sus responsabilidades con escasa o nula experiencia y formación previas, y a menudo sin veteranos a los que acudir en busca de consejo y método.

Pero esta vez la exigencia de eficacia en la acción de gobierno es mayor si cabe, porque la situación es muy nueva, y la necesidad de tomar decisiones es urgente: los gobiernos del mandato anterior se dieron cuenta de la gravedad de la situación muy tarde, y decidieron casi todos dejar que fueran los gobiernos surgidos de las elecciones de 2011 quienes asumieran íntegro el coste de recuperación del equilibrio presupuestario y financiero.

Serán necesarias medidas de austeridad importantes, mucho más allá de los decorativos pero irrelevantes recortes en sueldos de políticos y de empleados eventuales. Y esto requerirá innovaciones importantes en los métodos de toma de decisiones.

La forma de gobierno más frecuente en los municipios medianos y grandes ha consistido en el modelo ministerial (Calderó, 1998): los gobiernos se dividen en tantas concejalías como concejales tiene la mayoría de gobierno y cada concejal se convierte en el ministro de su área, en un trabajoso encaje de las heterogéneas trayectorias vitales de los concejales con todos y cada uno de los campos temáticos de actuación municipal.

En esta estructura cada concejal-ministro pasa a tener que ejercer de estrategia, de director ejecutivo y de relaciones públicas de su campo de actividad, a pesar de que en un alto porcentaje carece de conocimientos siquiera elementales del área que le ha tocado en suerte. Es evidente que su muy elevada autoestima no basta para compensar la desproporción entre sus capacidades y las exigencias del encargo. Sólo la abundancia de presupuesto permitió en el pasado suplir el buen criterio con la generosidad hacia los cuatro puntos cardinales.

En ese modelo de gobierno la existencia de gobierno colegiado y de plan de gobierno era mera apariencia; cada concejal hacía y deshacía, y a menudo se enteraba por la prensa de las acciones de los demás compañeros de gobierno. Sólo se compartían decisiones a la hora de repartir los recursos, siempre insuficientes, por muy abundantes que ahora nos resulte claro que fueron. Y las decisiones de reparto de recursos se adoptaban de cualquier manera: en general con criterios de puro equilibrio político entre concejales, sin entrar en consideraciones de oportunidad ni de trascendencia, y acatando todo el equipo de mala gana las decisiones salomónicas de la Alcaldía.

El sistema de gobierno funcionaba porque había dinero para todo. ¿Qué sucederá ahora, cuando no hay dinero y además en muchas instituciones hay que ahorrar de lo lindo para reducir los déficits generados por los despilfarros de las etapas anteriores?

Se hace imprescindible un cambio de sistema. ¿Cómo debería ser el nuevo?

En primer lugar habrá que gestionar la evidencia de que hay mucho que ahorrar y muy poco que gastar. Por tanto deberá haber mucha deliberación sobre

prioridades, seguida de decisiones difíciles y dolorosas. Mi propuesta es que se evolucione hacia un sistema de gobierno con las decisiones importantes adoptadas colectivamente por todo el equipo de gobierno. Pero no estoy pensando en esas reuniones semanales en las que cada concejal cuenta sus penas mientras los demás ponen cara de póquer (Calderó y Zafra, 2004) y se acaban tomando decisiones por murmullos de asentimiento, que ni siquiera disimulan la total ausencia de implicación de los asistentes en la decisión.

Hay que generar una verdadera dinámica deliberativa y decisoria por parte de la totalidad de miembros de la coalición de gobierno. Esto es una condición para el cambio (Argyris 1994; McClelland 1989), pero además es coherente con el hecho insoslayable de que nuestro sistema electoral, de listas cerradas y bloqueadas, otorga igual legitimación a todos los concejales electos. En nuestra ley de régimen local la Alcaldía tiene grandísimos poderes, es *Superman* o *Superwoman*, pero en nuestra ley electoral local la Alcaldía es última de la fila: es elegida (y revocable) por los concejales.

La deliberación entre concejales del gobierno, para que sea efectiva, debe empezar por homogeneizar la información para la toma de decisiones entre todos los participantes. Sin información equiparable no hay decisión colectiva eficaz. Ello implica un importante trabajo informativo previo a la reunión, y sobre todo obliga a elaborar documentación en lenguaje material, en el lenguaje realista de beneficios, perjuicios, beneficiados, perjudicados, alternativas y consecuencias, y no en el lenguaje iniciático y leguleyo de los funcionarios tecnócratas. Ello obliga además a preparar las decisiones del gobierno mediante varias propuestas alternativas todas ellas viables: sin alternativas no hay decisión, hay sólo acatamiento de decisiones tomadas de antemano por los técnicos.

La deliberación y toma de decisiones colectiva del gobierno requiere también métodos de toma de decisiones claros, pero a la vez que eviten la división del colectivo en vencedores y vencidos. Para ello habrá que recurrir a sistemas estructurados de votación, actuando mediante priorizaciones sucesivas. En suma, las decisiones importantes requerirán reuniones largas y bien organizadas cada varios meses, mucho mejor que reuniones frecuentes y de baja calidad.

Destinar tiempo, recursos y energía a preparar bien las decisiones importantes debe también orillar las decisiones menores a órganos individuales, pautadas a través de directrices de decisión y con sistemas de control a posteriori. Con estas premisas las decisiones menores pueden incluso delegarse en funcionarios, sobre todo aquellas numerosas decisiones que son regladas por ley, de modo que sólo hay una decisión legalmente correcta. El triste espectáculo de los cargos de gobierno firmando innumerables resoluciones preparadas por los funcionarios, sin siquiera leerlas, debería desaparecer, y todavía más el de órganos colectivos de gobierno, como las juntas de gobierno, aprobando docenas de expedientes sin debate ni examen, en un acto de confianza ciega o tal vez de sumisión resignada hacia los funcionarios que los prepararon.

Otra actividad que deberá concentrar tiempo y esfuerzo de concejales será la relación con los ciudadanos. El creciente desapego de los ciudadanos hacia las instituciones no es tanto por la imposibilidad reciente de éstas de seguir actuando de Papá Noel; es más bien por la falta casi total de presencia activa y viva de los políticos en el día a día de la vida económica, civil y social. Los políticos locales han estado demasiado ocupados en sus despachos jugando a disfrazarse de directivos públicos y muy poco en la calle, a las puertas de los colegios, en los parques, en los entierros y en las bodas, que es donde está la gente. La cotidianeidad del liderazgo político de proximidad se echa en falta, y más cuando hay crisis.

Aquí la propuesta es obvia: hay que pasar mucho tiempo con la gente desempeñando roles de liderazgo activo. Y hay que aprender a hacerlo sin hacer de Papá Noel en nada, porque no habrá dinero para nada. Habrá que aprender este liderazgo amable, pero que dice no con amabilidad a casi toda petición, y razona con paciencia por qué no.

3. La doble vertiente de la dirección profesional: Dirección ejecutiva y gestión “proyectual”

En la nueva era de las “vacas flacas” va a ser más necesaria que nunca la dirección ejecutiva profesional de la administración. Esta necesidad que, en teoría, nadie discute no se ha traducido todavía en decisiones en la inmensa mayoría

de instituciones locales, si bien es cierto que en algunas de ellas se ha aplicado el tradicional sistema de las administraciones estatal y autonómica que en Madrid conocen como “el dedazo”, que consiste en que, con la excusa de la necesaria confianza, se nombra a un cargo directivo sin el menor examen ni contraste de su competencia y profesionalidad en dirección pública; una decisión de resultados a menudo tan pobres que debería dudarse incluso de su constitucionalidad.

Tampoco es solución lo que suele plantearse desde las escuelas de negocios, que consiste en considerar que la titulación de una de estas escuelas (sobre todo si aparece en los *rankings* internacionales) es el título necesario, suficiente y único válido para el ejercicio impecable de la función directiva pública. La experiencia ha demostrado que la garantía que se pretende no es tal.

La profesionalidad en la función directiva pública hay que forjarla en cada institución, a partir de los funcionarios que han acreditado solvencia técnica y aptitudes para el liderazgo. Para ello hay que sistematizar los cargos directivos y de gestión, de modo que se cree una trayectoria larga de aprendizaje profesional de la gestión y la dirección, tutelado y monitorizado desde la cúspide jerárquica con el apoyo de especialistas en dirección pública.

Dejar en manos de los directivos profesionales la dirección ejecutiva debería facilitar el desarrollo de las funciones estratégica, decisoria, representativa y relacional de los políticos locales.

Otra vertiente en la que habrá que evolucionar es en las estructuras y sistemas organizativos de “rótula” entre gobierno y dirección. Hasta ahora los diseños han seguido la forma piramidal, con una cúspide estrecha y sistemas de liderazgo unidireccional, de arriba abajo, entre gobierno y administración. Esta estructura, que yo llamo “el elefante con cerebro de mosquito”, es lógica en organizaciones industriales de producción en serie, o en la administración más tradicional, pero resulta muy inadecuada en instituciones locales modernas, y más todavía en una etapa de crisis en la que las funciones proyectuales, estratégicas y relacionales son importantísimas.

Hay que experimentar formas estructurales y sistemas de trabajo más avanzados. Por ejemplo, es cada vez más necesaria la figura del gabinete técnico del gobierno, un gabinete directivo de apoyo inmediato al gobierno en la reflexión estratégica, en las relaciones y en la dirección de proyectos, separado de la estructura de dirección ejecutiva y de la administración del día a día.

Mezclar en la estructura ordinaria de la administración el trabajo rutinario y el trabajo de proyectos consigue que el trabajo rutinario sea malo, caro y lento; y a la vez que los proyectos carezcan de dirección y supervisión suficientes, se desmadren sus costes y se descontrolen sus resultados (Calderó, 2009).

Para que los proyectos no desordenen el día a día hay que alejarlos de la estructura de gestión del día a día; y en los proyectos es necesaria una presencia directa e inmediata de los miembros del gobierno; si en un proyecto, por su propia naturaleza, hay incertidumbre, y por tanto hay que adoptar con frecuencia decisiones sin posibilidad de pautas previas, es necesaria la presencia directa del gobierno tomándolas. Hay que crear “parejas gestoras” de los proyectos, formadas por la coalición estrecha de un responsable político y un responsable técnico, que gestionen además el proyecto integral y vayan decidiendo en el avance del proyecto o elevando a órganos colectivos de gobierno las propuestas de decisiones de mayor trascendencia.

Mediante esta lógica de gestión integral de proyectos hay que abordar también vertientes del trabajo institucional como la participación ciudadana y las relaciones institucionales. Constituye otra de las rémoras de la etapa anterior una dinámica y una cultura de participación ciudadana institucionalizada, burocratizada, monopolizada por dirigentes asociativos que se erigen, al amparo del discurso institucional, en augures de las preferencias ciudadanas. En su lugar hay que promover la participación efectiva y directa de los ciudadanos más afectados por cada proyecto, mediante operaciones *ad-hoc* de participación que persigan la recolección masiva y el procesamiento cuidadoso de las opiniones espontáneas de la ciudadanía (Kotler y Andreasen, 1995).

4. Funcionariado competente y organización eficaz

Mucha gente cree que la mala gestión de los gobiernos locales se ha debido a su estúpido empeño en desatender las sabias recomendaciones de sus funcionarios técnicos. Ingenuos. Confiar en que las instituciones locales actuales poseen la tecnología necesaria para concebir y aplicar un plan de salida de la crisis y en general planes avanzados de gestión estratégica, sería un primer y gran error.

Nuestro funcionariado local sólo ha vivido la larguísima etapa de crecimiento presupuestario desmedido, y en muchos casos carece de experiencia y de conocimientos técnicos para una gestión austera y moderna. Algo tan básico como los nuevos métodos de gestión presupuestaria que en los países avanzados se practican desde los años 70, y que se experimentaron en España en alguna institución a finales de los años 80, fueron enseguida olvidados y descartados, no eran necesarios para gestionar la abundancia. Seguimos con los métodos presupuestarios incrementalistas del siglo XIX.

Esto no es achacable a su mala voluntad o motivación; es un defecto del sistema de gestión de las trayectorias profesionales de los funcionarios. En fase de selección, a pesar de que incluso las leyes demandan ya desde hace años un examen de las capacidades profesionales efectivas, las instituciones locales han seguido haciendo procesos selectivos donde solo se exige demostrar buenas cualidades oratorias o literarias sobre un temario saturado de erudición legalista del todo inútil, dada la frecuencia frenética del cambio legislativo. Como lo que se valora sobre todo es la eficacia oratoria o literaria, y, sin lugar a dudas, el tribunal de una oposición es el primero que no conoce a fondo el temario, los ganadores del proceso son personas de buenas cualidades para el discurso, pero con capacidad técnica desconocida.

Si no se contrasta la profesionalidad en el acceso menos se cultiva después de la toma de posesión. A pesar del considerable gasto de los últimos años en formación, esta consiste en cursos muy breves, de 10 a 20 horas, de temática dispersa y metodología errática, sin impacto sensible en el desarrollo profesional.

Además, nuestro funcionariado local vive en una estructura organizativa inadecuada para producir aprendizajes profesionales serios. Tenemos una estructura organizativa fragmentada, en la que los funcionarios de la misma profesión quedan dispersos por toda la estructura, cuando no aislados en instituciones pequeñas, y en la que el sistema de mando no es una jerarquía profesional ejecutiva, comprometida con el aprendizaje y desarrollo profesional de los subordinados, sino una jerarquía estamental, en la que el político está por encima y puede dar órdenes al técnico superior, pero puede no darlas; el técnico superior está por encima y puede dar órdenes al técnico medio, pero puede no darlas; el técnico medio está por encima y puede dar órdenes al técnico auxiliar y al administrativo, pero puede no darlas, etcétera. Mucha jerarquía formal pero muy escasa jerarquía efectiva.

Este sistema estamental, en el que los niveles jerárquicos se superponen mucho pero interaccionan poco, propio del feudalismo o de los imperios asiáticos, es de un anacronismo delirante en la Europa occidental del siglo XXI. Y sin embargo ha permanecido inalterado en la inmensa mayoría de nuestras instituciones públicas, y desde luego produce un bajo rendimiento crónico, compensado, mientras hubo dinero para ello, mediante el continuo incremento de plantillas.

¿Quiere eso decir que no hay funcionarios locales competentes? Sí los hay, pero son casos aislados. Trabajando casi siempre desde el esfuerzo individual, artesanal y autodidacta, compensando el entorno indiferente u hostil con niveles altos de ingenio y espíritu emprendedor, algunos profesionales alcanzan niveles de competencia considerables, y es algo muy meritorio. Pero una flor no hace primavera.

Por otro lado nuestro funcionariado local, con honrosas excepciones, sigue anclado en la ideología tecnocrática de que los políticos lo mejor que pueden hacer es no estorbar y firmar todo lo que los técnicos les pongan delante, y que los técnicos deben limitarse a resolver los expedientes sin más cuidado que el cumplimiento rutinario de la ley y no meterse en berenjenales. El diálogo comprometido por ambas partes entre la ambición política y la exigencia técnica para producir la gestión pública eficaz tiene una existencia escasa, rara y furtiva en nuestras instituciones locales.

Pasemos a las propuestas de solución.

Hay que revisar a fondo el sistema organizativo de la base de las organizaciones locales. Hay que pasar de pequeñas unidades de componentes heterogéneos profesionalmente a unidades muy grandes y homogéneas en su composición. Hay que generar desde dentro de cada entidad una generación de mandos intermedios profesionalizada, de personas que dirijan a plena dedicación, no a ratitos y compaginándolo con otras tareas, a un grupo muy amplio de profesionales de su mismo oficio, asegurando un reparto equitativo del trabajo, una atención constante y personalizada a todo el equipo humano, y una gestión continua de oportunidades de aprendizaje asociadas a los trabajos cotidianos, sistematizando que los jóvenes aprendan de los veteranos, que los tranquilos aprendan de los inquietos, que los perseverantes aprendan de los ingeniosos.

Para ello también hay que cambiar los métodos de toma de decisiones sobre personal. Se ha tendido a una hiperconcentración de las decisiones sobre personal en un órgano especializado, concejal de personal o jefe de personal, creyendo sin motivo que la concentración facilitaba la eficacia; los sindicatos han favorecido esta concentración, porque las decisiones centralizadas facilitaban su influencia sobre ellas; el resultado ha sido que los mandos intermedios carecen de toda herramienta de gestión y de capacidad de decisión sobre sus subordinados, y su función, caso de estar interesados en ejercerla, debe limitarse a la predicación de las conductas deseables, esperando algún efecto catártico; algo de improbable eficacia.

Por tanto hay que descentralizar las decisiones sobre personal, lo más posible, en estos nuevos mandos inmediatos, de modo que el mejor o peor desempeño de cada funcionario tenga consecuencias inmediatas y directas administradas por su jefe (Porter, 1985).

Esta reordenación organizativa por especialidades profesionales, compactando estructuras en unidades grandes y profesionalizando su dirección debería apoyarse en un método de gestión de personas moderno y de acreditada solvencia en países más avanzados, la gestión por competencias profesionales (Hamel y Pra-

halad, 1990). Hay que gestionar la materialidad de las profesiones cultivando las competencias profesionales, para conseguir el aumento sostenido de la productividad y de la eficacia, para conseguir hacer cada vez más con cada vez menos personal, como todas las organizaciones públicas y privadas del mundo civilizado. ◀◀

Bibliografía

- ARGYRIS, Ch. (1994). *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco: Jossey-Bass.
- CALDERÓ, A. (1998). “modelos de gobierno municipal”, en CASTILLO BLANCO, F. (Coord.). *Estudios sobre los gobiernos locales*, Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- CALDERÓ, A. y ZAFRA, M. (2004). “El gobierno local, del voluntarismo a la gobernanza”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 25.
- CALDERÓ, A. (2009). “Xestión de proxectos nas institucións públicas”, en VARELA, E.J. (Dir.). *Dirección Pública Profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza*, Santiago de Compostela: EGAP.
- CALDERÓ, A. (2010). “Crisis, planes de austeridad y aplicación del RDL 8/2010 de medidas para la reducción del déficit público”, en *VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública* (Vitoria-Gasteiz) <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/32980.pdf>
- HAMEL, G. y PRAHALAD, C.K. (1990). *The core competence of the corporation*, Boston: Harvard Business Review.
- KOTLER, Ph. y ANDREASEN, A. (1995). *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, New Jersey: Pearson/Prentice Hall.
- KOTTER, J. (1996). *Leading change*, Boston: Harvard Business Press.
- KOTTER, J. (2008). *A sense of urgency*, Boston: Harvard Business Press.
- MCCLELLAND, D. (1989). *Human Motivation*, New York: Cambridge University Press.

PORTER, M. (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, New York: The Free Press.

VARELA, E.J. (Dir.) (2011). *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Manuel Zafra Víctor
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada

Índice: 1. La política local y la gobernanza; 2. Reglas de juego y diseño institucional: los límites de la gobernanza local; 3. Conclusiones. Bibliografía.

Palabras clave: Gobernanza, Cooperación, Instituciones, Agendas. Política y Administración.

Resumen: El desarrollo de la buena gobernanza se presume como requisito indispensable para la irrupción de un modelo renovado de gobierno local, que sea capaz de superar los impactos negativos de la globalización, la institucionalización de los poderes locales en el conjunto de un Estado, así como de reforzar la interdependencia y la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno de un territorio multinivel. Para ello, las relaciones de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos (también las Diputaciones), han de ser pactadas en un nuevo escenario complejo, donde competencias y financiación sean formalmente resueltas por parte de los tres actores.

1. La política local y la gobernanza

►► Con el presente trabajo pretendemos plantear una serie de temas que sitúan a la política en el centro del gobierno local, para lo cual desarrollaremos una reflexión en torno al concepto de gobernanza con el fin de aplicarla a la política local; además de realizar una valoración de las reglas del juego y el diseño institucional de la autonomía local y de su aptitud para el ejercicio de la gobernanza.

P. Schmitter acierta a expresar en un afortunado juego de palabras el sentido de la gobernanza: *no es lo mismo hacer una teoría del estado que meter al estado en una teoría*. En análogo sentido el Banco Mundial concluyó en 1997: *el desarrollo no puede ser obra del estado en solitario, pero no podrá alcanzarse sin el estado*. La idea que gravita en ambos enunciados es la redefinición de los poderes públicos en las sociedades complejas. En la década de los cincuenta del pasado siglo el planteamiento se formuló de manera más concreta: el papel del sector público en las economías de mercado. Ya en el marco del keynesianismo, P. Samuelson elaboró la síntesis neoclásica y R. Musgrave la aplicó a la teoría de la hacienda pública: la función estabilizadora del ciclo económico y la función distribuidora de la renta justificaban la intervención del estado mientras que la asignación mostraba la ventaja del mercado en la provisión de bienes públicos y legitimaba la descentralización territorial para establecer la correspondencia entre costes y beneficios.

La impresión que queda de la comparación entre la gobernanza, entendida como la relación entre lo público y lo privado (lo particular y lo general) y la síntesis neoclásica (corrección de los fallos del mercado mediante la intervención estatal), es la evolución de la tensión estado-mercado a la más compleja dinámica poderes públicos-sociedad civil. Mientras que en la primera parece latir una oposición o, en el mejor de los casos, una complementariedad, la segunda, por el contrario, prescribe una interacción que atenúa (matiza), casi elimina, la existencia de una instancia privilegiada: o bien el estado o bien el mercado. Si desde la perspectiva keynesiana el estado corrige los fallos del mercado y desde la posición opuesta, el mercado neutraliza los fallos del estado, el debate actual sobre la gobernanza trata de conceptualizar la función de los poderes públicos como estado regulador o estado relacional sin reducir el mercado al cálculo privado de la ga-

nancia inmediata sino al más amplio de sociedad civil o incluso capital social. De esta manera la relación no se concibe en términos disyuntivos sino copulativos: *no estado o mercado sino poderes públicos y agentes sociales*.

Ahora bien, si el estado ha dejado de ostentar el privilegio ontológico que se le atribuyó bajo la hegemonía keynesiana y han quedado claras sus limitaciones para gobernar una sociedad compleja, este importante punto de inflexión no significa que los poderes públicos queden equiparados a los agentes sociales, sean empresas o asociaciones cívicas. El estado no es la instancia racionalizadora, pero tampoco es cualquier instancia; como antes se dejó constancia en las conclusiones del Banco Mundial, el estado no es el garante del desarrollo pero su intervención resulta imprescindible. Fundamentalmente el Banco Mundial trataba en su Informe de advertir contra la oscilación pendular desde el paradigma que en América Latina había supuesto la llamada *matriz estatocéntrica* a las consignas desreguladoras y privatizadoras salidas del Consenso de Washington.

A pesar de la indefinición conceptual del término gobernanza, la idea que parece ganar carta de naturaleza es justamente la ubicación correcta de los poderes públicos en sociedades donde el mercado, ni ofrece la imagen idealizada de autorregulación, ni tampoco remite al caos del estado de naturaleza. Con estas premisas los fallos del estado no se superan extendiendo a los bienes públicos la lógica mercantil. Como ha escrito L. Metcalfe la dirección adecuada en la gestión pública pasa por caminar de la imitación a la innovación, en ningún caso de aplicar las técnicas de mercado a los problemas de dirección política pero, de igual forma, no descartar soluciones de mercado a problemas públicos. Metcalfe distingue entre macrogestión y microgestión para llamar la atención que el campo de juego se halla en el ámbito de la macrogestión, allí donde el mercado exhibe sus carencias. Para este autor, el rasgo diferenciador de la gestión pública es “conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes”. Esta definición constituye una precisa caracterización de la política: articular la independencia (aislamiento) de la autonomía en la interdependencia de la colaboración (coordinación). Este autor también advierte sobre las insuficiencias en las dos grandes teorías de la gestión pública: tanto el enfoque racional como el incremental no captan la relación entre lo formalmen-

te autónomo y lo funcionalmente interdependiente. El racionalismo porque lo hace depender de un plan precisamente diseñado y, por tanto, sujeto a ejecución y aplicación, el incrementalismo porque rechaza la capacidad de la inteligencia (política) humana para eliminar o conjurar la incertidumbre del futuro y anticipar las consecuencias no intencionales o contingentes de cualquier plan y fía a la interacción entre agentes públicos y privados la salida de problemas pequeños e identificados; así, desde el punto de vista incremental, las pretensiones de cambiar la sociedad se hallan condenadas al fracaso, tal como lo expresara K.R. Popper, ya que la prueba ensayo-error sólo resulta efectiva aplicada a problemas abarcables, por lo que ni de un gran acierto, ni de un gran fracaso se aprende. Obviamente el riesgo de la prudencia en el incrementalismo es el error sin ensayo, al no disponerse de proyecto y confiar en la espontaneidad de la interacción, será difícil aprender de los fracasos o de las estrategias fallidas, igualmente el racionalismo muestra sus carencias cuando degrada las políticas a la pasividad de agentes que deben aplicar un plan.

La gobernanza trata de articular las estrategias particulares en una estrategia general con el fin de favorecer interdependencias, es decir, incentivando la colaboración y evidenciando la esterilidad de las posiciones poco propicias al diálogo institucional: “quien no coopera, pierde”. Por tanto, la gobernanza no desmuestra el lado cooperativo de las organizaciones, no desconoce los problemas de la acción colectiva y los inconvenientes del “dilema del prisionero”; lo que hace es poner de manifiesto la falta de incentivos para la provisión de bienes públicos cuando las organizaciones formalmente autónomas no encuentran motivos para asumir los costes de afrontar en solitario la acción colectiva. Este sería el sentido de los poderes públicos: promover la conciencia de interdependencia, la necesidad de colaboración entre poderes públicos y agentes sociales (empresas y asociaciones). Esta dimensión promotora de la dirección política constituye, a su vez, un bien público como liderazgo imprescindible para la buena gestión pública en sociedades complejas.

La reflexión expuesta reviste particular relevancia aplicada a la política local. El gobierno de la ciudad adquiere singular relieve en un mundo globalizado. Como escribiera D. Bell “el estado nación se ha vuelto grande para los proble-

mas pequeños y pequeño para los problemas grandes”, paradójicamente, pues, los problemas globales tienen respuesta local.

Sin embargo, las primeras políticas locales frente a la globalización desorientaron el objetivo ofreciendo como señuelos de un territorio la gratuidad del suelo, el bajo coste de la mano de obra o la exención de impuestos. Estas medidas provocaron una rivalidad suicida de competencia a la baja que finalizó el día que los gobiernos locales comprobaron la evidencia del carácter especulativo en los movimientos de(l) capital. La nueva estrategia de desarrollo pasó por dimensionar otros factores hasta entonces no considerados pero exigidos por la globalización. Si bien el comercio internacional había identificado la posesión de un recurso escaso o la situación geográfica de privilegio como ventajas comparativas, la globalización atenúa esta ventaja comparativa y destaca las ventajas cooperativas, es decir, la calidad de la dirección política para promover estrategias conjuntas de los poderes públicos y los agentes sociales en un compartido proyecto de ciudad donde la calidad de los servicios públicos, la cualificación profesional y el civismo de sus habitantes se alzan en señuelos valiosos tanto para la inversión como para la residencia. Poco recorrido tiene un proyecto de desarrollo local que pretenda atraer inversiones mediante incentivos tan precarios como la gratuidad del suelo o la exención tributaria; para que el desarrollo sea sostenible resulta imprescindible “mirar el pasado con ojos de futuro”, poner en valor el patrimonio local como garantía de la viabilidad en las iniciativas de los emprendedores sociales. Sin el concurso y dirección de los poderes públicos será difícil el desarrollo local, basta pensar en los costes necesarios para impulsar empresas en ambientes rurales. El caso de la cooperativa de mujeres dedicada a la comercialización de productos para la piel elaborados con aceite de oliva, una costumbre inmemorial convertida en empresa local, sería el “pasado con ojos de futuro”, la sostenibilidad de una iniciativa empresarial.

El concepto de sostenibilidad aloja la tensión entre el corto y el largo plazo, entre las ganancias inmediatas pero efímeras y los beneficios demorados pero duraderos, la diferencia radica entre las inversiones especulativas atraídas por señuelos como la gratuidad del suelo y las inversiones reales motivadas por la calidad de los servicios públicos. En suma, la variable clave y decisiva es la calidad en

la dirección política, la gobernanza, el liderazgo público para conseguir que las estrategias particulares de las organizaciones autónomas se conciban con mentalidad ampliada, valorando la necesidad de interdependencias hasta articular una estrategia más general y compartida. En realidad la gobernanza local consiste en la formación de redes dispuestas a colaborar en proyectos de ciudad.

El nivel local presenta condiciones singularmente propicias para la gobernanza. Cuando antes se recurría al juego de palabras enunciado por D. Bell acerca de la inadecuación del estado para los problemas grandes (regulación de los movimientos especulativos de capital) y para los problemas pequeños (potencialidad de determinados sectores y territorios), se hacía alusión implícita al principio de subsidiariedad: la competencia para impulsar una política corresponde al gobierno más cercano. Este postulado halla fundamento político en la proximidad entre gobernantes y gobernados, bien como cercanía en relaciones de diálogo y colaboración para la propuesta de proyectos compartidos, bien como posibilidad de contestación y control ante medidas controvertidas. Las autoridades más cercanas tienen mejor conocimiento de las posibilidades y obstáculos de un territorio. Es cierto que esta afirmación no admite su elevación a dogma y cualquier prioridad establecida por un gobierno local obtendrá anuencia y acogida por otros niveles de gobierno. Precisamente el principio de subsidiariedad está sujeto a excepciones: cuando la capacidad de gestión exceda los recursos del gobierno más cercano o la naturaleza de la actividad pública sobrepase los límites locales, la competencia será asumida por otro nivel de gobierno. Sin embargo, la excepción no puede ser determinada unilateralmente por el gobierno más lejano, será imprescindible un procedimiento de contraste de motivaciones para valorar si la prioridad municipal encaja en las exigencias del principio de subsidiariedad.

2. Reglas de juego y diseño institucional: los límites de la gobernanza local

Para llegar a este estadio de plena autonomía de los gobiernos locales en el ejercicio del principio de subsidiariedad, resulta imprescindible fijar unas reglas del juego que no sujeten la autonomía local a la concesión graciable o a la supervisión tutelar de otros niveles de gobierno. Las condiciones se pueden enunciar de la siguiente forma:

- la expresión genuina de la autonomía local exige competencias propias y financiación incondicionada. Por competencias propias ha de entenderse funciones sobre materias ejercidas en régimen de exclusividad: no es lo mismo disponer de funciones de ejecución que de ordenación; tampoco se puede equiparar competencias exclusivas a competencias compartidas o concurrentes. Si hay un tema controvertido es justamente la calificación y régimen jurídico de la competencia, en puridad de conceptos, la exclusividad es un rasgo inherente a la competencia de tal manera que términos como concurrencia o compartimentación encubren el equívoco de dos gobiernos titulares de análogas funciones sobre las mismas materias cuando la distribución y delimitación de competencias requiere diferenciar las funciones y especificar las materias.
- La vulnerabilidad de la autonomía local parte de la indefinición de las competencias locales (en la vigente Ley de Bases de Régimen Local –LR-BRL- el artículo 25.2 remite a los legisladores correspondientes –estatal y autonómicos- la concreción de las competencias locales en una serie de materias). Esta remisión al legislador sectorial supone que el ámbito de la autonomía local queda a merced de la apreciación unilateral de este legislador, que puede optar con un margen importante de apreciación entre atribuir competencias (funciones definidas sobre materias específicas) o reconocer derecho de intervención al nivel local a través de derecho de audiencia o la emisión de informe. Es decir si ponemos en relación los artículos 2.1 y 62 de la LR-BRL, comprobamos claramente que la operatividad del principio de subsidiariedad depende del juicio del legislador sectorial. En el artículo 2.1 se recogen las exigencias del principio de subsidiariedad: atribución de competencias atendiendo a la capacidad de gestión y a la naturaleza de la actividad pública y siguiendo los principios de descentralización y proximidad a la ciudadanía; por su parte el artículo 62 prescribe que si no fuera posible la asignación diferenciada de competencias (justamente porque no concurren los dos postulados del principio de subsidiariedad) entonces el correspondiente legislador sectorial deberá garantizar la autonomía local estableciendo un procedimiento donde participarán los gobiernos locales pero reser-

vándose la decisión final. Es decir, la participación es preceptiva pero en manos del legislador sectorial queda, en primer lugar, apreciar si procede la asignación de competencias y, en segundo lugar, si su apreciación fuera negativa, bastará con escuchar la representación local.

A nadie se le oculta la precariedad de estas condiciones. De entrada, se incurre en la circularidad (petición de principio) de garantizar participación cuando no procede atribución de competencias, de tal forma que la intervención local carece de base para hacer valer su posición. En realidad la autonomía local queda degradada a una relación interadministrativa donde el gobierno local se equipara a un agente social o económico cuya opinión se recaba. En estas condiciones es muy difícil que los gobiernos locales puedan desplegar dirección política de calidad para el impulso de proyectos diferenciados. A estas alturas de los tiempos parece evidente que las reglas del juego propician un comportamiento u otro en función de los incentivos ofrecidos. Con este marco no será fácil que la gobernanza sea el norte de las políticas locales.

Esta impresión se confirma y agrava al analizar la financiación. Sólo si las competencias son propias, la financiación será incondicionada; por el contrario si las competencias no revisten los requisitos de funciones como ordenación y predominan las de ejecución o prestación, no será extraño que la financiación local quede afectada y condicionada a finalidades y objetivos fijados por el gobierno (legislador sectorial) responsable de las políticas a ejecutar o aplicar. Los tributos locales se rigen por el principio del beneficio y no por el de capacidad de pago; las tasas, precios públicos y contribuciones especiales gravan en proporción al beneficio obtenido por el usuario, pero no guardan proporción con la renta, de ahí que, si bien permiten autonomía financiera a los gobiernos locales, no sean suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y necesiten la transferencia de fondos provenientes de otros niveles de gobierno titulares, a su vez, del (de la gestión) manejo de impuestos con mayor nivel de recaudación.

Para la garantía de la autonomía financiera de los gobiernos locales las transferencias han de reunir las condiciones de objetividad, regularidad y previsibilidad. Las variables a considerar (población y dispersión de la población para el

cálculo de la prestación de servicios), deben revestir el suficiente nivel de objetividad para determinar la cuantía, también ha de observar las transferencias una temporalidad anticipable para que los gobiernos locales puedan formular sus políticas descontando una financiación incondicionada. El problema surge cuando la no afectación de recursos cede a la condicionalidad, entonces ni la objetividad, ni la regularidad ni la previsibilidad facilitan las políticas locales. Dentro de la financiación afectada hay que distinguir entre las transferencias condicionadas y la convocatoria de subvenciones. Para evitar equívocos se recurre a esta distinción que, como veremos a continuación, política y jurídicamente, tienen implicaciones de trascendental importancia.

Si un nivel de gobierno decide impulsar políticas de empleo o de vivienda que afectan competencias locales será necesario que la financiación respete la distribución y delimitación de competencias, so pretexto del mayor presupuesto no se pueden imponer exigencias que desconozcan (ignoren) las competencias locales. Por ejemplo, si los gobiernos locales tienen reconocidas competencias sobre vivienda (construcción de vivienda protegida, rehabilitación), el nivel de gobierno que auspicie la política tendrá que respetar la posibilidad de un gobierno local dirija los fondos recibidos hacia un destino u otro, lo que no podrá el gobierno local desviar los recursos recibidos para la vivienda hacia instalaciones deportivas o alumbrado, pero el objetivo debe ser lo suficientemente genérico como para que cada gobierno local lo concrete en función de sus singularidades territoriales o demográficas.

Estas deben ser las condiciones de las transferencias afectadas, en ningún caso este procedimiento puede ceder a una convocatoria de subvenciones sometida a concurrencia competitiva. De ser así los gobiernos locales verían devaluada su naturaleza política en la medida que se asimilan a particulares. Una subvención es una técnica de fomento mediante la cual los poderes públicos deciden distinguir a determinados colectivos con una característica especial o incentivar actuaciones o conductas consideradas prioritarias, se trata, pues, de una técnica de relación entre poderes públicos y particulares, pero no entre diferentes poderes públicos. A partir de esta premisa la subvención provoca en la política local una serie de perversiones y anomalías cuyo resultado más claro es la incapacidad de las entidades locales para erigirse en gobiernos en condiciones de ejercer la

gobernanza. Si los fondos afectados y los sujetos a subvención priman sobre los incondicionados, los gobiernos locales se ven forzados a solicitar ayudas para proyectos ya que los recursos regulares deberán destinarse a cubrir gastos corrientes. La primera anomalía de este desequilibrio es que el gobierno local no fijará sus prioridades en función de sus necesidades reales sino de la línea de subvención establecida por el gobierno titular de los fondos que decide la política; la segunda anomalía viene de la quiebra de la regularidad, en la medida que la convocatoria de subvenciones es de anualidad presupuestaria, es posible que en el próximo presupuesto el destino de las subvenciones cambie y el gobierno local que el año anterior disfrutara de una subvención vea peligrar o deba abandonar la política subvencionada; por último, la tercera anomalía, más bien perversión, cuando entre los recursos disponibles y el número de solicitantes media una desproporción abismal, el requisito de la objetividad se vuelve imposible.

De nuevo un diseño institucional que no favorece la excelencia del gobierno local, al contrario, la política local se vuelve cautiva del corto plazo y de la necesidad inmediata, sin el horizonte temporal que requiere un gobierno con mentalidad estratégica.

3. Conclusiones

Hilvanando ahora los cabos sueltos de la exposición anterior en las siguientes conclusiones:

1. La globalización como cualquier fenómeno político abre tantas oportunidades como amenazas, de lo que se trata es de gobernarla bien. Las respuestas locales a los desafíos globales se revelan como una vía del buen gobierno de la globalización.
2. El diseño institucional y las reglas del juego no favorecen, sin embargo, las posibilidades del gobierno local. Sin competencias propias ni financiación incondicionada, se carece de condiciones adecuadas para el ejercicio de la gobernanza.
3. Si la gobernanza exige un proyecto político que facilite las interdependencias de organizaciones autónomas, será imposible que un gobierno

local condicionado por unas competencias indefinidas (indeterminadas) y por una financiación afectada, se halle en condiciones de formular políticas con visión de futuro aprovechando las ventajas comparativas que pueda ofrecer el principio de subsidiariedad. ◀◀

Bibliografía

- BELL, D. (1987). *The World and the United States in 2013*, Daedalus, 116.
- LOSADA, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- METCALFE, L. (1996). “Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”, en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 79-100.
- POPPER, K.R. (2010). *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós.

Rafael Jiménez Asensio

(Estudio de Consultoría Sector Público S. L. / Universidad Pompeu Fabra / Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local¹)

Índice: 1. Presentación; 2. La construcción institucional de los gobiernos locales intermedios; 3. Entorno a la autonomía provincial; 4. Gobiernos intermedios y fragmentación institucional; 5. Conclusiones. Bibliografía.

Palabras clave: Diputaciones Provinciales, Entes Intermedios, Autonomía, Fragmentación, Instituciones.

Resumen: Las reflexiones que aquí siguen pretenden exclusivamente poner el acento sobre una de las cuestiones menos tratadas de nuestro panorama institucional local: las soluciones de “geometría variable” que se han ido adoptando en relación con el papel y funciones de los gobiernos locales intermedios y las entidades locales del mismo carácter en el Estado autonómico

1 Las opiniones vertidas en el presente artículo lo son a título exclusivamente personal y no comprometen a la institución que circunstancialmente dirijo.

1. Presentación

► Las reflexiones que aquí siguen pretenden exclusivamente poner el acento sobre una de las cuestiones menos tratadas de nuestro panorama institucional local: las soluciones de “geometría variable” que se han ido adoptando en relación con el papel y funciones de los gobiernos locales intermedios y las entidades locales del mismo carácter en el Estado autonómico.

Se ha escrito mucho en España sobre la provincia, los consejos insulares, los cabildos, las diputaciones forales, las áreas metropolitanas, las comarcas, y, en fin, sobre las mancomunidades o los consorcios. El mero enunciado de toda esta amplia tipología de gobiernos locales intermedios y de entidades locales de igual alcance, ya nos pone en la pista de la existencia de una arquitectura institucional de gobiernos locales intermedios claramente desarticulada.

Efectivamente, todo ese amplio abanico de fórmulas que pretenden, por un lado, subsanar las carencias derivadas de un municipalismo fragmentado y, por otro, dar soluciones institucionales globales a problemas que el actual mapa de municipalismo por sí mismo no puede responder, es una muestra evidente de que la planta municipal y la asignación de competencias atribuida a este tipo de entidades no puede hacer frente realmente a los problemas existentes en el espacio de gobierno local en plena segunda década del siglo XXI.

Se ha publicado, tal como decíamos, mucho sobre esa amplia tipología de entidades locales intermedias, pero también es cierto que se ha publicado muy poco sobre el modo cómo se ha ido construyendo el sistema de gobiernos locales intermedios en España en su conjunto y el modelo finalmente resultante. No hay, por decirlo rápidamente, un diagnóstico exhaustivo que analice de forma global la arquitectura institucional de gobiernos y entidades locales de carácter intermedio en el Estado autonómico y ello tendrá, como se dirá de inmediato, algunas consecuencias importantes.

2. La construcción institucional de los gobiernos locales intermedios

Ese déficit de construcción institucional en lo que a la estructura de conjunto de los gobiernos locales intermedios en España tiene algunos efectos inmediatos en estos momentos. El más relevante es el derivado de la compleja situación de crisis económico-financiera por la que atraviesa España y su impacto sobre el mapa institucional local.

Efectivamente, en nuestro país se han incrementado las voces que claman por una modificación sustancial de la actual estructura institucional local, con la finalidad –se nos dice– de racionalizar el mapa local existente, simplificarlo, evitar las duplicidades y solapamientos, y, en fin, lograr reducir el déficit público mediante un recorte sustantivo de gastos (se estima que superfluos) que provoca un aparato institucional local inflado, mastodóntico y escasamente operativo. El “ruido” mediático sobre estos temas va “in crescendo” y posiblemente se transforme en un ruido ensordecedor en los meses de finales de 2011.

Diferentes medios de comunicación, algunos ex actores políticos, también algunos partidos políticos, asociaciones de empresarios y múltiples voces de “creadores” de opinión, se han sumado al coro que clama, entre otras muchas cosas, por la reducción radical del número de municipios existente en España o por la supresión o eliminación de raíz de las “diputaciones provinciales”, lo que sería igual a defender la supresión de la provincia como entidad local. Ciertamente, se pasa de soslayo sobre el impacto que ambas medidas tendrían desde una perspectiva formal y material.

Formalmente, la reforma de la planta municipal puede plantear algunos problemas con la dicción actual de la legislación básica, pero esta es reformable. La reducción de municipios no plantea, sin embargo, serios problemas formales, pero sí materiales. Las propuestas “reduccionistas” obvian frecuentemente las innegables dificultades operativas que una solución de ese tipo plantearía. Es un “avispero” en el que ninguna fuerza política puede adentrarse sola, puesto que si no hay un Pacto de Estado entre *todos* los partidos políticos, muy poco realmente se avanzará.

La supresión de las Diputaciones, un mensaje cada vez con mayor fuerza en diferentes medios, topa, sin embargo, con mayores dificultades formales; la primera y más relevante es que, casi con total probabilidad, exigiría una reforma constitucional del artículo 141, puesto que la garantía institucional de la provincia como entidad local se podría ver puesta en entredicho si se suprime las Diputaciones y se intentan sustituir por otro órgano representativo ayuno de competencias locales o prácticamente vaciado de las mismas. El problema de las Diputaciones –se dice con frecuencia– es el peso de su aparato burocrático y los costes añadidos al mismo. Pero se equivocan quienes piensen que una supresión “aliviaría” el peso del gasto público, puesto que el peso estructural más fuerte son los gastos de personal que, salvo que alguien se atreviera con un Plan de Empleo que acabara en situación de excedencias forzosas o, su caso, con expedientes de regulación de empleo con rescisiones de contratos, lo más lógico es que acabaran recalando en las Comunidades Autónomas o en los propios Ayuntamientos, vía transferencia de personal y de los recursos financieros necesarios para su mantenimiento.

Ciertamente, se puede afirmar que se han esbozado no pocas propuestas arbitristas sobre cómo racionalizar la planta local y, en su caso, la supresión de las diputaciones; y realmente no se han llevado a cabo estudios serios que avalen tales propuestas, lo cual dice muy poco de cómo se envían en este país al mercado de las ideas determinadas propuestas: la “intuición” no es en ocasiones un buen predictor, cuando de reformas institucionales se trata. Hay que plantear las cosas con más rigor y seriedad. Es verdad que puede haber datos objetivos que alimenten alguna de esas propuestas, sobre todo en lo que afecta a la planta municipal, pues es meridianamente obvio que menos del 10 por ciento del total de municipios en España tienen más de 10.000 habitantes. Cabe plantearse hasta qué punto son realmente viables en lo que afecta a prestaciones de servicios básicas municipios con un umbral de población menor. Disponemos, en verdad, de miles de municipios que son “gobiernos sin administración”. Lo cual introduce en el ámbito local una enorme paradoja: la proximidad local es “política”, pero no revierte en mejores condiciones de gestión y en servicios de mayor calidad, sino todo lo contrario.

Bajo esas premisas, parece obvio que ese municipalismo fragmentado y de impronta política no puede hacer frente a las necesidades locales y a las demandas

de los propios ciudadanos. El papel de los gobiernos locales intermedios se torna aquí clave para resolver un problema de por sí difícilmente resoluble. Como ha reconocido recientemente Luciano Parejo en ese contexto, la provincia (o, si se prefiere, el gobierno local intermedio) es más la solución que el problema (Parejo, 2011).

3. Entorno a la autonomía provincial

La autonomía provincial reconocida constitucionalmente no es, a pesar de una cierta tibieza en el enunciado del artículo 141 CE, de menor calidad que la autonomía municipal. Pero la técnica de la garantía institucional no se ha mostrado una salvaguarda eficaz de protección de esa autonomía provincial. Paulatinamente se ha ido produciendo en la propia jurisprudencia constitucional, un vaciamiento de algunas competencias provinciales que han ido desfigurando los contornos de la propia institución. En verdad, la garantía institucional de la autonomía provincial sólo protege a la institución frente al completo vaciamiento de la misma o, en su caso, su propia preservación institucional (que no competencial). Ha mostrado sus enormes limitaciones.

Ese escaso vigor de la autonomía provincial en nuestro Estado Autonómico encuentra su clave explicativa en la fuerza que ha ido adquiriendo el principio dispositivo en nuestro modelo de organización territorial del Estado. Ello ha implicado una fuerte interiorización de la provincia en los Estatutos de Autonomía, de tal modo que, como ha expresado lúcidamente Manuel Medina, la autonomía provincial se construye a través del binomio Constitución-Estatutos (Medina, 2011). Esa construcción “bipolar” ha terminado por debilitar fuertemente el alcance de ese principio. Y el resultado de este proceso parece claro: un gran debilitamiento del principio constitucional de autonomía provincial, que se queda a expensas de lo que determine en cada caso el legislador estatuyente (o de reforma de los Estatutos). El panorama es un cuadro de “geometría variable” en lo que afecta al vigor de la autonomía provincial según Comunidades Autónomas; circunstancia que se ha agravado notablemente con la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía de “segunda generación”.

Este complejo cuadro denota vivamente que la intermunicipalidad ha quedado en manos del legislador estatuyente, cuando alguna opinión autorizada ha defendido encarecidamente que la intermunicipalidad sea configurada como “asunto de Estado” (Zafra, 2010) y, en consecuencia, tratada en su sede natural que es la propia Constitución o, en su defecto, en la legislación básica. Si esto fuera así, la autonomía provincial gozaría de mayor protección constitucional frente a la disponibilidad que ofrecen actualmente sus contornos, más bien difusos.

El proceso de erosión de la autonomía provincial se detecta con evidente claridad en la propia evolución de la jurisprudencia constitucional (Fernández Montalvo, 2011). Esa erosión deja en entredicho el carácter de la provincia como institución territorial del Estado. Asimismo, la necesidad de un gobierno local intermedio (circunscríbase a la provincia, isla u otro ámbito territorial) es evidente. Ni que decir tiene que el minifundismo municipal existente no es garantía de una autonomía municipal reforzada, si no todo lo contrario. Pero no sólo encuentra justificación el nivel intermedio de gobierno local en la existencia de un minifundismo municipal, sino también (y de forma evidente en muchos casos) en el desarrollo eficaz y eficiente de determinadas competencias, por simples razones de economía de escala.

Pero es que, además, la provincia (o el resto de gobiernos locales intermedios) tiene otra función constitucional de primera magnitud, como es la de hacer efectivo el principio de subsidiariedad en el ámbito local; esto es, evitar que la competencia “salte” del nivel local de gobierno, por ejemplo, al nivel autonómico. Este es un argumento de peso específico para justificar por qué no deben borrarse del mapa los niveles de gobierno intermedios (y particularmente, las provincias) y trasladar –como pretenden algunos de forma irreflexiva– sus competencias a las propias Comunidades Autónomas. Si así fuera, el poder local perdería una fuerza notable en nuestro sistema de (difíciles) equilibrios institucionales. Los niveles autonómicos se devorarían, literalmente, a los niveles locales de gobierno y el principio de autonomía local sufriría muchos enteros.

Las diputaciones son los órganos de gobierno de las provincias de régimen común. Y esa cualificación claramente nos indica que se trata de gobiernos efec-

tivos, aunque se ha querido dar siempre más peso a su naturaleza administrativa. El handicap mayor que poseen estas estructuras de gobierno es su déficit de legitimidad democrática directa. Estos sistemas de representación indirecta que nace de la propia etapa de la transición política y constituyente, puede ser calificado hoy en día como una pesada herencia institucional, aunque bien es cierto que los partidos políticos se encuentran relativamente cómodos (instalados, habría que decir) en ese marco legal, lo cual es un desincentivo para cambiarlo. Pero, en todo caso, no hay escrutinio directo, no hay propiamente hablando campaña electoral provincial y tampoco existe, como es obvio, una valoración por parte de los electores de la gestión (mejor o peor) de este tipo de instituciones.

Este marco debilita mucho la visibilidad institucional de las diputaciones de régimen común, a diferencia de otro tipo de gobiernos locales intermedios a los que nos referiremos a continuación. Se exige, por tanto, un refuerzo institucional de las diputaciones provinciales que vaya encaminado entre otras cosas a un proceso de refundación, modernización o cambio de paradigma sobre cuál es su papel institucional.

Donde se observa el debilitamiento de la provincia como institución propia de un gobierno local intermedio es, sin duda, en todos los aspectos relativos a las competencias o atribuciones que el ordenamiento jurídico le reconoce. En efecto, las competencias provinciales son de corte funcional o instrumental, no disponiendo de competencias materiales o sustantivas, sin perjuicio de que en algunas ocasiones (por disfunciones propias del sistema) las viene ejerciendo. Esta situación contrasta con la existente en otros países europeos, en los que por regla general todos los niveles de gobierno intermedio disponen de competencias propias, sin perjuicio de que en algunos casos tengan también atribuidas competencias funcionales (Espinosa, 2011).

Tal como ha sido puesto de relieve por un interesante artículo por Francisco Velasco, el refuerzo de la legitimidad institucional y constitucional de las diputaciones provinciales pasa ineludiblemente por la atribución de competencias materiales o sustantivas en diferentes ámbitos (Velasco, 2011). Así, como se expuso en su día en el Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios (Fundación Demo-

cracia y Gobierno Local, 2011), hay determinados ámbitos de competencias que se pueden atribuir a los gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales) por razones de escala, tales como prestación directa de determinados servicios, ordenación del territorio y urbanismo, y, en fin, competencias de intervención en actividades privadas y de fomento.

La financiación provincial también ofrece algunos flancos obvios de debilidad institucional. Se trata de una financiación en más del ochenta por ciento de transferencia, lo que contrasta con la situación existente en Europa donde los gobiernos locales intermedios disponen de unas fuentes de financiación vía tributos propios o, en su defecto, mediante la participación en tributos de otras entidades supralocales. Se puede afirmar, por tanto, que las diputaciones tienen una baja calidad en su sistema de financiación.

4. Gobiernos intermedios y fragmentación institucional

Tal como señalábamos, la arquitectura institucional de los gobiernos locales intermedios está muy fragmentada. Las provincias de régimen común no cubren sino una parte (si bien significativa) del modelo en su conjunto, a ellas se añaden las Comunidades Autónomas uniprovinciales (que no son entidades locales, como es obvio, pero que han sustituido a las provinciales como entidad local asumiendo sus competencias en esta materia), las diputaciones forales (con su singularidad evidente), así como los cabildos y consejos insulares. Estos son los que podíamos denominar como gobiernos locales intermedios de primer nivel (con la excepción ya señalada de las Comunidades Autónoma uniprovinciales).

Junto a ellos existen una serie de gobiernos locales intermedios de implantación muy desigual en el territorio, como es el caso de las comarcas y de las áreas metropolitanas. Y, en fin, cabe añadir a este conjunto, las entidades locales intermedias (que no gobiernos locales), entre los que se pueden citar a las mancomunidades y a los consorcios, aparte de otra serie de fórmulas asociativas que se recogen en la legislación de régimen local de algunas Comunidades Autónomas.

Una breve y sumaria referencia a esta amplia tipología de gobiernos y entidades locales intermedios nos dará una fotografía más precisa del diseño final del modelo.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales se detecta con claridad un déficit de autonomía municipal como consecuencia de la desaparición del escalón provincial como entidad local. La dedicación de esas instancias políticas a los asuntos locales es de baja intensidad; es más, en algunos casos (aunque con excepciones como es el supuesto de Navarra) se produce una desatención, dado que no hay ninguna instancia supramunicipal que actúe como elemento de “agrupación de municipios”, salvo que se creen comarcas.

Los Cabildos canarios son instituciones híbridas. Se trata, en efecto, de un gobierno local intermedio, pero son instituciones muy diferentes a la provincia de régimen común, dado que tienen legitimidad democrática directa y competencias propias o sustantivas, habiéndose realizado un proceso de transferencia de poder importante de una a otra instancia. Disponen, asimismo, de amplia autonomía y de una suficiencia financiera muy por encima de la existente en las provincias de régimen común.

Los Consejos Insulares, por su parte, disponen también de una doble naturaleza: son entidades locales, pero a su vez instituciones de la Comunidad Autónoma que se insertan en la estructura organizativa de la autonomía. A partir de la reforma estatutaria de 2007, es meridianamente claro que se ha reforzado su carácter de instituciones autonómicas, habrá que ver si en detrimento de su dimensión local. Disponen, al igual que los Cabildos, de legitimidad democrática directa y de un sistema de competencias propias que refuerza mucho su carácter de gobiernos autónomos.

Los Territorios Históricos vascos ofrecen una singularidad manifiesta derivada de la disposición adicional primera de la Constitución española y de las previsiones recogidas en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (artículo 37), así como de la Ley del Concierto Económico. Se trata de instituciones híbridas (aunque más gobierno autónomo intermedio que local), que tienen legitimidad

democrática directa y un amplio abanico de competencias materiales sobre ámbitos muy diversos. Sus especificidades más relevantes se sitúan en el plano de las competencias económico-financieras, puesto que las Haciendas forales vascas son el órgano recaudador y distribuidor de recursos entre el resto de los poderes públicos (municipios, Comunidad Autónoma y Estado).

Las Comarcas han tenido un reflejo muy desigual en el Estado autonómico. Por lo común, salvo los casos de Aragón y de Cataluña, su presencia ha sido débil y fragmentaria. Han sido interiorizadas a través de las regulaciones estatutarias y de la legislación de desarrollo, especialmente en las dos Comunidades citadas. Ciertamente, su creación en algunos casos se ha debido a una apuesta (no confesada) de oscurecer el papel de la institución provincial. El problema fundamental es la difícil convivencia entre provincia y comarca, sobre todo si no se deslindan bien sus respectivas competencias, puesto que puede dar lugar a una duplicidad de instancias de gobiernos locales intermedios que actúan sobre una misma esfera material (por ejemplo, en los casos de asistencia técnica a municipios y otras competencias de carácter funcional). Delimitar esas funciones no es fácil, pero debe hacerse, pues si no el riesgo evidente es que se ponga en cuestión toda la ingeniería institucional de los gobiernos locales intermedios. Lo cierto es que la comarca debe asentarse mediante su articulación efectiva como institución local eficiente, cosa que hasta la fecha no se ha producido. No es fácil desplazar a una institución de dos siglos mediante la inserción de una nueva estructura que tiene los mismos vicios y defectos, si no más, que la institución provincial (legitimación democrática indirecta, además multiplicada por el número de comarcas; atribuciones esencialmente funcionales; y estructuras burocráticas escuálidas y escasamente cualificadas para prestar valor añadido al minifundismo municipal).

Las Áreas Metropolitanas han sido fórmulas institucionales de gobiernos locales intermedios muy poco transitadas. Tienen naturaleza dispositiva y carácter voluntario, estando también muy interiorizadas en el plano autonómico. Como ha recordado la doctrina que se ha ocupado de estos temas (Toscano, 2010 y 2011), hay dos tipos de Áreas Metropolitanas: por un lado, la de vocación generalista (o con vocación de configurarse como un gobierno local intermedio); y, por otro, la de construcción funcional o especializada. Esta segunda no es propiamente-

te hablando gobierno local intermedio. Y la primera puede chocar frontalmente con algunas competencias que ostenta la provincia. Su convivencia no es fácil ni pacífica. La reciente creación (o refundación) del Área Metropolitana de Barcelona irá dándonos algunas claves del modo y manera sobre cómo se articula el Área con la Diputación provincial. El ensayo que se quiere poner en marcha en Galicia (con el Área Metropolitana de Vigo) puede abrir, asimismo, un debate intenso sobre esta cuestión. Lo cierto es que en la construcción de esas Áreas Metropolitanas el papel de las Diputaciones provinciales es insignificante, residiendo buena parte del protagonismo en el “municipio central” y en el resto de municipios que se le adhieren. Sus competencias son de distinto alcance y calado, pero se centran principalmente en las medioambientales (residuos), urbanísticas y transportes interurbanos, aunque pueden asumir funciones en otras esferas o ámbitos (por ejemplo, promoción económica, turismo, etc.).

Y, en fin, para cerrar este rápido repaso conviene centrarse en las mancomunidades y consorcios, que son fórmulas asociativas de carácter voluntario, dotadas de una innegable flexibilidad y que han sido usadas principalmente como medios de prestación de determinados servicios. Las mancomunidades han proliferado por doquier e, incluso, han dado lugar, a la aparición de una especie que no deja de ser singular (y en nada pacífica) como es la de la mancomunidad integral (Extremadura). Sus déficit, al igual que los consorcios, radican en su ámbito de actuación, pero sobre todo en que se trata de organizaciones flexibles en su constitución, pero mucho menos en su liquidación, y que además muestran serias distorsiones en lo que representa el control de estas entidades por la oposición democrática, dado que se sustraen, por lo común, de la dialéctica mayorías/minorías que inspira el funcionamiento de los niveles clásicos de gobierno local. Tanto las mancomunidades como los consorcios se han creado en muchos casos como sustitutivos de la incapacidad de configurar áreas metropolitanas u otras fórmulas institucionales de corte voluntario para la gestión de determinados servicios. La clave está en que en estos últimos (Consortios) sí que pueden participar las diputaciones provinciales y otros gobiernos locales intermedios, junto con los municipios, lo que posibilita un trabajo en red para hacer frente a necesidades locales que se mueven en planos diferentes y con respuestas y recursos distintos.

5. Conclusiones

Tras este itinerario un tanto precipitado por la situación de los gobiernos locales intermedios (y entidades locales del mismo cariz) en España, bien se puede concluir que nos encontramos ante un panorama institucional desarticulado, fragmentado, con fórmulas organizativas muy dispares y escasamente coherente.

Es obvio que en España hay que llevar a cabo un replanteamiento institucional global del sistema de gobierno local que hemos ido construyendo de forma un tanto caótica, desordenada y cuyos efectos económicos (sobre el gasto público) son intensos en estos momentos, por lo que se deberían reducir esos impactos a su mínima expresión.

Necesitamos una estructura institucional local coherente, congruente con los fines de cada institución, con un reparto nítido de competencias y evitando siempre y en todo caso cualquier solapamiento o duplicidad competencias. Necesitamos impulsar estudios, tanto comparados como sobre todo empíricos, que nos describan la situación existente del gobierno local en España en su conjunto, pero esencialmente en cada Comunidad Autónoma, pues el grado de interiorización de este problema (sobre todo de los gobiernos locales intermedios) es muy elevado y la legislación comienza a ser muy diferente entre una y otra parte del territorio estatal. Algunos importantes estudios caminan en esta dirección (Velasco, 2011).

Creo que no es momento de lanzar a la arena política o mediática inventivas, propuestas o ideas que no estén previamente contrastadas por un trabajo de campo, de análisis y de estudio sosegado y reflexivo. Hay en España instituciones que pueden y deben hacer ese proceso de honda reflexión y análisis. Es importante iniciar este proceso, pues si no seguirán pululando por las ondas y los artículos de prensa muchas opiniones arbitristas que no han medido bien el impacto real que para nuestro sistema de gobernanza local en su conjunto tiene desandar lo andado. Hay que saber rectificar, corregir y reformar inteligentemente. No juguemos con las instituciones a la “ruleta rusa”: una vez destruidas es prácticamente imposible recuperarlas. ◀◀

Bibliografía

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2006). “Una reflexión general sobre las Áreas Metropolitanas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº. 302.
- ESPINOSA DE CASTRO, M., BERTRANA HORTA, X. (2010). “Documento de Trabajo sobre los Gobiernos locales intermedios en Europa”, en *Libro Verde sobre los gobiernos locales intermedios en España*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2011). “La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia”, en *Cuadernos de Derecho Local*, Nº 25.
- MEDINA GUERRERO, M. (2011): “La autonomía provincial”, en *Cuadernos de Derecho Local*, Nº 25.
- PAREJO ALFONSO, L. (2011). “Reflexión sobre la Administración Local hoy”, Presentación de la 3ª edición del Tratado de Derecho Municipal dirigido por Santiago Muñoz Machado, Madrid, INAP (www.aepda.es/AEPDAP-Publicaciones).
- TOSCANO GIL, F (2010). *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid: Iustel.
- TOSCANO GIL, F. (2011). *Los Consorcios Metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- VELASCO CABALLERO, F. (2011). “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones”, en Estudio Introductorio al *Anuario de Derecho Local 2010*.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2010). “Documento de Trabajo sobre las relaciones Provincia-Municipio”, en VV.AA. *Libro Verde sobre los gobiernos locales intermedios en España*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- VV.AA. (2011). *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Paula Urze

FCT, Universidade Nova de Lisboa e SOCIUS

Iva Pires

FCSH, Universidade Nova de Lisboa e CEG

Índice: 1. Introdução; 2. Caracterização das cidades de fronteira; 2.1. A População; 2.2. A Actividade Económica; 2.3. Condições de Vida; 3. Nota conclusiva. Bibliografia.

Palavras chave: Cidades Médias, Competitividade, Fronteira Espanha-Portugal, Cooperação.

Resumo: Nos últimos anos, o debate político europeu tem vindo a centrar-se em temas como a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a coesão social. Mas vale a pena articular este discurso político com as preocupações crescentes em matéria de planeamento urbano e, em particular, com o relevo recentemente atribuído - no plano nacional e internacional - às designadas cidades médias, associado ao seu papel enquanto instrumento de ordenamento do território e como instrumento de desenvolvimento regional.

1. INTRODUÇÃO

► Nos últimos anos, o debate político europeu tem vindo a centrar-se em temas como a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a coesão social. Mas vale a pena articular este discurso político com as preocupações crescentes em matéria de planeamento urbano e, em particular, com o relevo recentemente atribuído - no plano nacional e internacional - às designadas *ciudades medias*, associado ao seu papel enquanto instrumento de ordenamento do território e como instrumento de desenvolvimento regional. Ora, esta dimensão estratégica ganha particular relevo se desviarmos o olhar para cidades/regiões de fronteira. A relação entre a dinâmica das cidades de média dimensão e o desenvolvimento das regiões transfronteiriças pode (e deve) desempenhar um papel crucial ao contrariar tendências de desertificação. Mas para os territórios responderem positivamente aos novos desafios, é indiscutível a necessidade de se tornarem competitivos, desenvolvendo mecanismos de integração e coesão social. Entenda-se aqui competitividade territorial como “a capacidade de um espaço oferecer qualidade de vida e bem-estar aos seus cidadãos”, permitindo-lhe assim sustentar (...) dinâmicas de desenvolvimento diferenciadoras face aos outros territórios (fixando residentes, criando emprego, garantindo qualidade de vida, em simultâneo assegurando a sustentabilidade dos recursos e ainda garantindo vínculos socioculturais tais como a participação cívica e a identidade cultural).” (Seixas e Costa, 2011). São, justamente, estas dimensões que concorrem para a modelação de espaços urbanos de cidadania.

O desenvolvimento de projectos levados a cabo por instituições internacionais reconhecidas (EU, EFILWC, OCDE, ONU), veio também dar mais visibilidade às potencialidades e aos desafios que se colocaram às cidades. Em 1978 já se tinha publicado um relatório da OCDE sobre Indicadores de Ambiente Urbano, mas é sobretudo na década de 90 que o ambiente urbano e o desenvolvimento sustentável das cidades viriam a obter a atenção que ainda hoje nos merecem. Em 1990, na Europa toma-se como referência o Livro Verde para o ambiente urbano e, no ano seguinte, surge o Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano da Comunidade Europeia. Dois anos mais tarde, em 1992, na 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas, no Rio de Janeiro, o tema era integrado no quadro da Agenda 21 e das estratégias de desenvolvimento sustentável para as cidades,

resultando na adopção da Carta de Aalborg (1994), o grande símbolo das cidades europeias para a sustentabilidade, dando início a um período de grande desenvolvimento do tema na Europa. Foi também em 1995 que se desenvolveram estudos com a chancela da *European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition*, sobre as cidades de média dimensão, nos quais se concluiu que estas cidades ofereciam condições favoráveis à implementação de medidas de desenvolvimento e de promoção da sustentabilidade urbana.

Mais recentemente, a União Europeia lançou o programa Urban Audit que reúne 250 indicadores de qualidade de vida em cidades europeias. Desta forma, é possível comparar as diferentes cidades, tendo em conta diferentes domínios, como sejam a Demografia, aspectos sociais, aspectos económicos, envolvimento cívico, formação e educação, ambiente, transportes, sociedade da informação e cultura¹.

Na última década, o interesse renovado pelas cidades e em particular pelas cidades de dimensão média tem-se manifestado fortemente nos discursos políticos e de intervenção pública, merecendo também lugar de destaque ao nível da União Europeia, onde os responsáveis pelo ordenamento territorial dos Estados-Membros adoptaram em Leipzig, a *Agenda Territorial da União Europeia* - para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões - e a *Carta de Leipzig* sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (CE, 2007).

Parece relançar-se, assim, uma nova política europeia, apostada no renascimento das cidades, sendo a sua relevância facilmente entendível se pensarmos que, no actual quadro de competição, a vitalidade das economias nacionais está indelevelmente ligada ao dinamismo das suas cidades.

Importa sublinhar que a cidade de média dimensão pode definir-se tendo em consideração vários critérios. Em geral, o conceito de cidade média remete para a questão da dimensão quer seja medida pela superfície quer seja pela população nela

1 Refira-se que as publicações mais recentes contam apenas como um número reduzido de cidades portuguesas no elenco das cidades da Europa apresentadas.

residente. Mas os critérios para classificar as cidades médias variam entre os autores e os várias países decorrente da diversidade de conceito de urbano e dos diferentes graus de urbanização (Costa, E.M, 2002). Ora, os critérios exclusivamente demográficos relevam-se insuficientes para classificar as cidades como cidades de média dimensão. Embora existam intervalos definidos nos quais assentam os critérios demográficos, a discussão mais recente argumenta que o que define cidade média não é tanto a sua população absoluta mas a sua centralidade ou seja a existência de determinadas funções centrais. Desta forma, e embora algumas das cidades que seleccionámos para o artigo pudessem ser apelidadas de cidades médias, tomando como referência critérios demográficos de ordem quantitativa, preferimos não adoptar aquela designação, na medida em que o critério que procurámos privilegiar se preende, sobretudo, com o seu papel enquanto cidades de fronteira.

Entendemos que o papel a desempenhar pelas cidades de fronteira poderá contribuir para contrariar as tendências de desertificação e funcionar como âncora para o desenvolvimento dos territórios de proximidade e como reforço da rede de relações no espaço nacional e transfronteiriço. A dinamização de áreas urbanas de fronteira podem constituir um factor de dinamização de zonas em perda do ponto de vista populacional, criando redes de cooperação transfronteiriça capazes de promover a consolidação de eixos de cidades.

No presente artigo apresentamos, por um lado, elementos de caracterização das cidades de fronteiras – Bragança, Chaves, Viana do Castelo, Guarda, Elvas, Vila Real de Santo António, recorrendo à informação compilada no Atlas das Cidades de Portugal², do Instituto Nacional de Estatística, sendo a última publicação disponível de 2004. Vale a pena sublinhar que os dados estatísticos existentes em Portugal comprometem a análise comparativa da evolução das cidades estudadas por não ter sido dada continuidade à publicação do Atlas, pelo que entendemos ser necessário procurar outra informação mais recente, por exemplo, analisando os Planos Estratégicos destas cidades, que permita, de alguma modo, contornar esta limitação.

2 O Atlas das Cidades de Portugal aproveita o manancial de informação definitiva disponibilizada pelos Censos 2001.

2. CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES DE FRONTEIRA

A selecção das cidades a incluir neste artigo prende-se, sobretudo, com a sua situação geográfica enquanto cidades de fronteiras, a saber: Bragança, Chaves, Guarda, Vila Real de Santo António, Elvas, Viana do Castelo. Todas elas têm do outro lado da fronteira e a maior ou menor distância, uma cidade espanhola, algumas de muito maior dimensão do que as suas congéneres portuguesas. No caso de Bragança a cidade espanhola mais próxima é Zamora, no caso de Chaves é Verin, Salamanca no caso da Guarda, Vila Real de Santo António tem Ayamonte do outro lado do Guadiana e Huelva um pouco mais longe, Elvas e Badajoz estão muito próximas e finalmente, no caso de Viana do Castelo, do outro lado da fronteira temos as cidades de Tui e Vigo. A presença de centros urbanos ao longo da fronteira, em regiões de baixa densidade de povoamento, pode ser importante para se gerarem sinergias. Contudo, neste artigo faremos apenas a caracterização das cidades de fronteira portuguesas, procurando posteriormente efectuar trabalho idêntico para as cidades espanholas. O mapa da Fig. 1 localiza as cidades de fronteira portuguesas em análise.

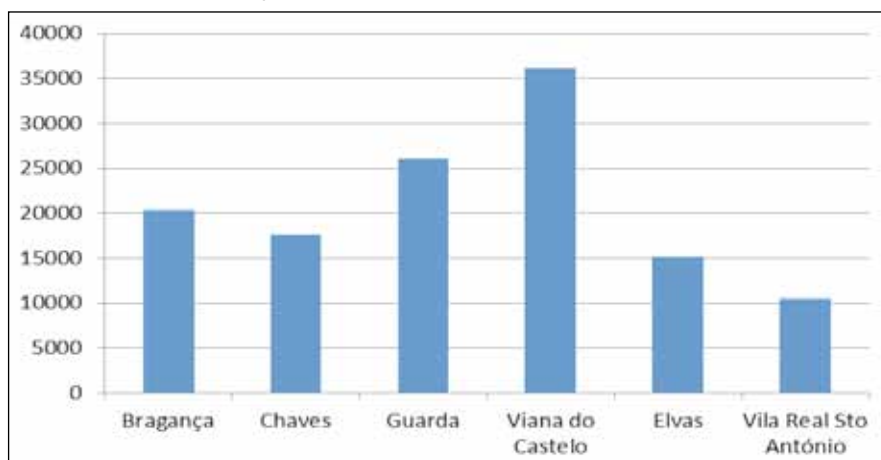
Figura 1 – Localização das Cidades de Fronteira em Portugal



2.1. A POPULAÇÃO

Relativamente ao tema população, a informação estatística disponível permitiu seleccionar para cada uma das cidades um leque diversificado de indicadores tais como, a população residente, a taxa de crescimento médio da população, a densidade populacional, o índice de envelhecimento e o índice de dependência de jovens e de idosos, nos quais baseamos a caracterização da população das cidades de fronteira em análise.

Figura 2 – População Residente em 2001



Fonte:INE, Atlas das cidades, 2004.

A Figura 2, acima apresentada, permite concluir que, nas cidades seleccionadas, se verificam diferenças significativas em termos de população residente, sendo as cidades situadas a Sul do país aquelas que registam valores mais baixos neste indicador, ao contrário de Viana do Castelo que é deste grupo de cidades a de maior dimensão. Embora registando algumas diferenças no número de habitantes, quatro das cidades em análise contam com população residente igual ou inferior a 20000. Com valor menor a Viana do Castelo, surge a Guarda com 25000 habitantes, sendo portanto apenas duas as cidades que registam mais de 20000 habitantes. Estamos, portanto, perante aglomerados urbanos de pequena/média dimensão, ainda que seja necessário ajustar os critérios à dimensão populacional de Portugal. Mais o número de habitantes e as funções desempenhadas

pelas cidades (médias) não têm o mesmo valor absoluto, devem ser avaliados em função do tecido urbano e regional, ou seja do território envolvente: a localização enquanto cidades de fronteira.

Quadro 1 – População Residente, Densidade Populacional e Taxa de Crescimento Médio da População

CIDADES	População Residente, 2001	Densidade Populacional, 2001 (%)	Taxa de Crescimento Médio da População, 1991-2001 (%)
Bragança	20310	1923,2	20,1
Chaves	17535	1133,9	23,4
Guarda	26061	1016,9	35,1
Viana do Castelo	36148	1352,8	5,5
Elvas	15115	1251,2	-4,4
V.Real Sto António	10489	2819,6	28,8

Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004

Considerando a densidade média do conjunto de cidades (Quadro 1), verificamos que Vila Real de Santo António é a cidade que apresenta densidade mais elevada, com o valor de 2819,6. Mais se tomarmos como referência a densidade populacional média das cidades portuguesas (2.229 habitantes por Km²), é também aquela cidade mais a Sul a que apresenta valor superior à média das cidades em Portugal. Para este indicador registam-se importantes variações comparando as várias cidades, sendo Guarda e Chaves que registam valores mais baixos e que mais se afastam do valor médio. A cidade da Guarda surge em 2^a posição no valor da população residente mas desce para o último lugar em termos de densidade populacional. Mas um aspecto muito positivo é a taxa de crescimento médio da população entre (1991-2001) (Quadro 1) ser positiva para todas elas, com excepção de Elvas (que também apresenta o índice de envelhecimento mais elevado), em especial no caso da cidade da Guarda com 35%.

Quadro 2 – Índice de Envelhecimento, Índice de Dependência de Idosos e Índice de Dependência de Jovens

CIDADES	Índice de dependência de Jovens, 2001 (%)	Índice de dependência De idosos, 2001 (%)	Índice de envelhecimento, 2001 (%)
Bragança	22	18	70
Chaves	22	22	86
Guarda	24	18	62
Viana do Castelo	22	21	96
Elvas	26	28	120
V.Real Sto António	22	24	106

Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

Os Índices de Envelhecimento e Dependência de Idosos (2001) apresentam os valores mais elevados nas cidades do Sul do país (Elvas e Vila Real de Santo António), caracterizando-se por ter a população mais envelhecida. O índice de envelhecimento nestas cidades apresenta valores superiores a 100%, 120% e 106% respectivamente (para cada 100 jovens existem 120 e 106 idosos). Também as cidades de Viana do Castelo e Chaves registam valores bastante próximos, 96% e 86% respectivamente. É em Bragança e na Guarda que existe uma população menos envelhecida, já que nestas cidades quer o índice de envelhecimento, quer o de dependência de idosos registam números mais reduzidos. Mais o índice de população jovem em Bragança e Guarda sobrepõe-se ao de população idosa, ao que acresce o valor mais baixo de índice de envelhecimento. Estas tendências podem estar relacionadas com a presença de Instituições de Ensino Superior nestas cidades.

Podemos dizer que a aproximação do peso dos jovens e dos idosos no total da população das cidades é já um indicador do envelhecimento da população, o qual é muito mais esclarecedor quando se analisa o índice de envelhecimento.

Quadro 3 - Esperança de Vida à Nascimento, Taxa de Crescimento das Famílias Clássicas, Taxa de Mortalidade Infantil

CIDADES	Esperança de Vida à Nascimento, 2000 (%)	Taxa de Crescimento das Famílias Clássicas (1996-2001) (%)	Taxa de Mortalidade Infantil (1996-2001) (%)
Bragança	73,8	38,70	7,70
Chaves	73,4	40,90	5,80
Guarda	74,9	48,30	6,60
Viana do Castelo	72,6	20,10	4,10
Elvas	74,2	4,00	2,80
V.Real Sto António	73,8	47,40	6,50

Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

A nível das cidades, pode observar-se (Quadro 3) que o número de famílias clássicas aumentou neste período, sendo particularmente marcado o crescimento no caso da Guarda e de Vila Real de Santo António. Mais verifica-se que quase todas as cidades apresentam taxas de variação consonantes: o aumento da população acompanha o aumento do número de famílias, sendo Elvas a cidade com taxa de variação mais reduzida mas também a única cidade que regista variação negativa na taxa de crescimento médio da população.

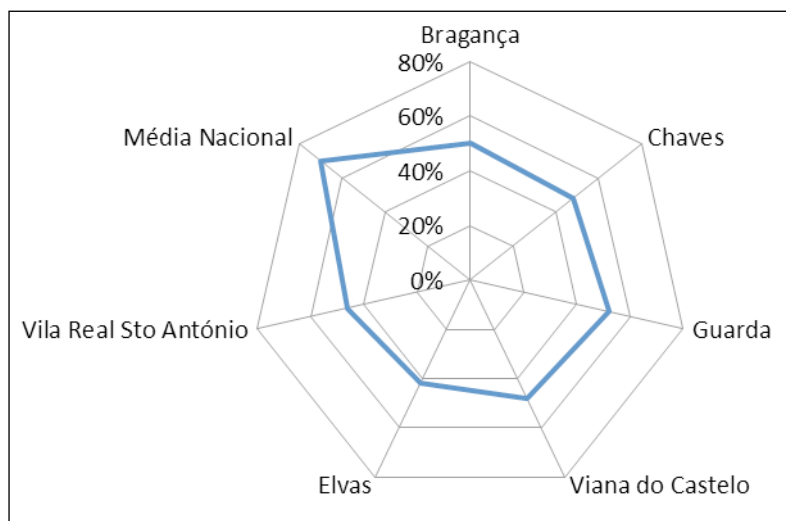
A taxa de mortalidade infantil mede o número de óbitos de indivíduos com menos de um ano por cada 1000 nados-vivos, constituindo outro indicador das condições médico-sanitárias de uma população. Relativamente a este indicador, os valores mais elevados situam-se em Bragança, Vila Real de Santo António, Guarda e Chaves, ultrapassando a média nacional (5.58). São apenas duas as cidades que apresentam taxas inferiores, sendo Elvas a cidade com taxa mais reduzida (2.8) depreendendo-se que as condições médicas e sanitárias nesta cidade mais a Sul parecem ser mais eficazes em termos de mortalidade no primeiro ano de vida.

Em termos de esperança de vida à nascença não se registam variações significativas ao nível das várias cidades.

2.2. A ACTIVIDADE ECONÓMICA

Os indicadores económicos que ocupam o ponto 3 fornecem informação sobre a taxa de actividade, o pessoal ao serviço por CAE, a dimensão média das sociedades, a percentagem de empresários em nome individual e a taxa de desemprego das cidades de fronteira.

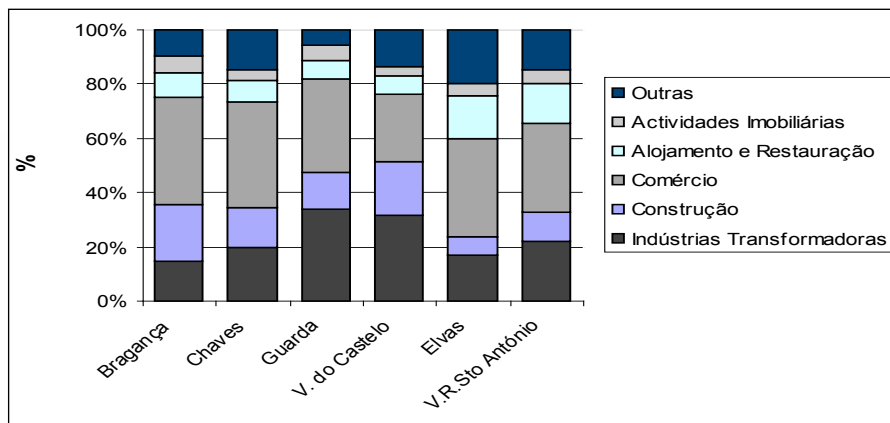
Figura 3 – Taxa de Actividade (População Total), 2001.



Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

A taxa de actividade das cidades apresentam valores que se situam próximo dos 50%, sendo a cidade de Elvas aquela que regista valor mais baixo no conjunto das cidades. A taxa de actividade é bastante baixa em todas as cidade e significativamente inferior à média nacional e à definida pela Estratégia de Lisboa para a EU (70%).

Figura 4 – Pessoal ao serviço por CAE em 1999



Bragança	14,6	19,8	32,10%	31,50%	17%
Chaves	21,1	14,5	12,60%	19,90%	6,90%
Guarda	39,3	39	32,70%	25%	36,30%
Viana do Castelo	9	8,3	6,20%	6,50%	15,30%
Elvas	6,6	3,7	5,30%	3,70%	5%
V.Real Sto António	9,5	14,7	11,10%	13,40%	19,60%

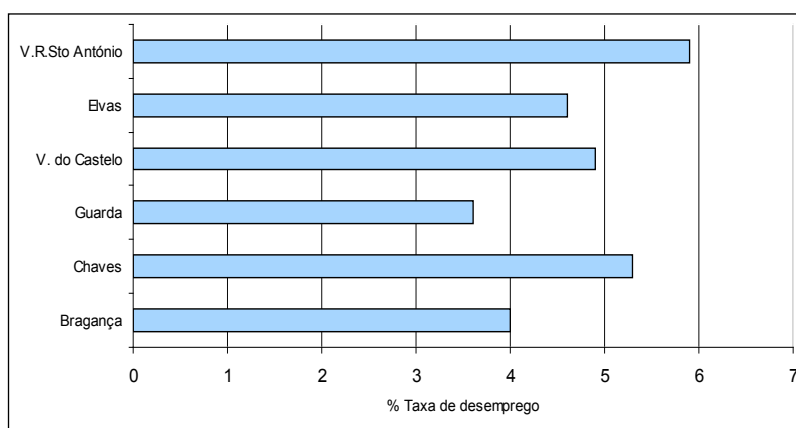
Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

O tecido económico em regiões de fronteira é normalmente pouco diversificado e composto por unidades económicas de muito pequena dimensão. Nestas regiões as cidades têm um papel importante como centro de oferta de serviços mais diversificados a toda a região. Com efeito, também no caso destas cidades o comércio é a actividade que mais contribui para o volume de negócios gerado, mais de 50%. Em termos de emprego, para além do comércio a indústria transformadora, em particular na Guarda, Viana do Castelo e Vila Real de Santo António são as actividades que mais pessoas empregam.

O turismo pode representar um potencial de desenvolvimento que está ainda pouco explorado, se atendermos à baixa taxa bruta de ocupação das camas, apesar de não existirem muitas unidades hoteleiras que, com excepção de Vila Real de Santo António por beneficiar do turismo de sol e praia, varia entre os 20 e os 31%. Um dos aspectos importantes a considerar é o desenvolvimento de turismo alternativo de sol e praia virado para a natureza e paisagem o que poderá

constituir um dos pontos de interesse a promover nestas cidades de interior. Vale a pena acrescentar que o Plano Nacional de Turismo (2010) refere o desenvolvimento de turismo alternativo, voltado para a natureza, o que pode potenciar o turismo. Chaves, por exemplo, devido à privilegiada localização geo-estratégica no contexto regional, e à sua capacidade de resposta em áreas fundamentais como o termalismo, fileiras agro-alimentar e florestal e a oferta de produtos específicos, tem potencial para reforçar a sua vocação histórica. (PDE, 2015).

Figura 5 – Taxa de Desemprego em 2001



Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

A figura 5, apresentada sobre a taxa de desemprego das cidades, destaca a cidade de Vila Real de Santo António como a cidade com a taxa mais elevada (5,9%), embora esta cidade seja tradicionalmente uma região de turismo de mar e sol mas também onde os empregos são muitas vezes de natureza sazonal. Surgem de seguida Chaves e Viana do Castelo (5,3 e 4,9%), ao contrário de Bragança e Guarda que se apresentam como as cidades onde os problemas de desemprego parecem ser menores³. A incidência do fenómeno do desemprego na população residente em cidades é ligeiramente superior à registada no país, 7,4% *vs.* 6,8%. O grupo de cidades em estudo apresenta valores abaixo da média das cidades e nacional, sendo Vila Real de Santo António aquela que mais se aproxima daquelas médias. Também nas cidades

³ Importa efectuar a ressalva de que estes dados remetem para 2002, sendo a realidade actual bastante diferente, especialmente se considerarmos os problemas de desemprego que caracterizam o nosso país e a Europa em geral. A taxa de desemprego em Portugal é cerca de 12 por cento.

se reproduzem as tendências em termos de dicotomia Norte e Sul do país. É na cidade da Guarda onde se regista um número marcadamente superior de empresas sediadas o que de certa forma ajuda a explicar os níveis mais baixos de desemprego, contrariamente Vila Real de Santo António surge como a cidade com menor número de empresas, logo seguida de Elvas. Mais uma vez as cidades situadas a Sul registam valores menos favoráveis, o que confirma a tendência do território nacional em termos de implantação de empresas. Embora com cerca de metade das empresas existentes na Guarda, Viana do Castelo conta com 3400 de empresas.

Figura 6 – Dimensão das sociedades em 1999

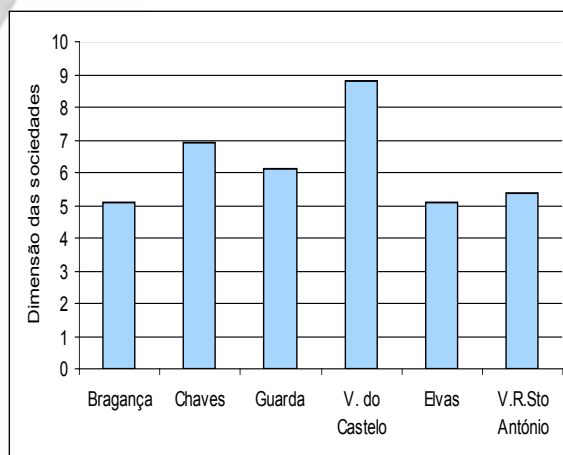
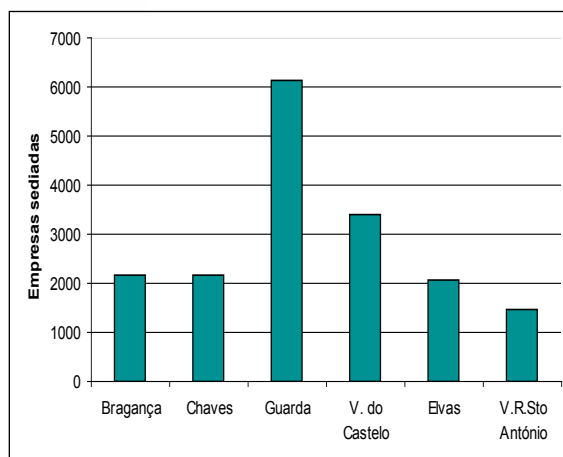


Figura 7 – Empresas sediadas em 2002



Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

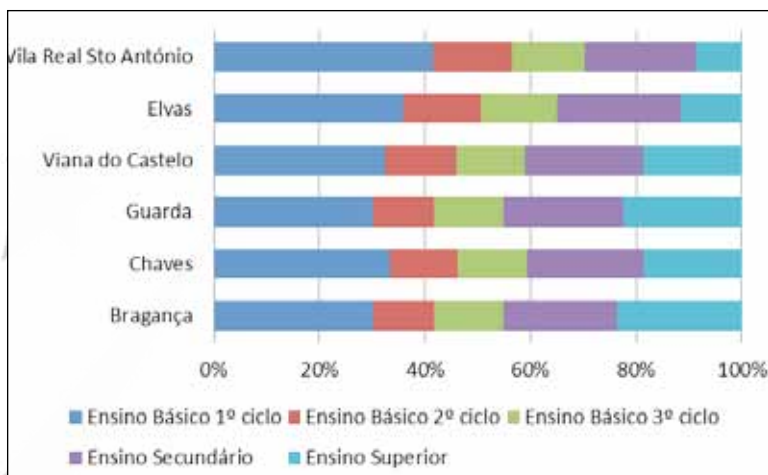
Se atentarmos na figura 6 sobre a dimensão média das empresas, verificamos que no conjunto das cidades as empresas são bastante reduzidas, sendo Viana do Castelo aquela que apresenta empresas com número mais elevado (8.8%), Chaves e Guarda surgem logo a seguir com 6,9% e 6,1% respectivamente. Elvas, Vila Real de Santo António e Bragança são as cidades onde pequena dimensão das empresas se acentua ainda mais. Estamos aqui perante micro-empresas cuja capacidade para criar emprego é limitada.

2.3. CONDIÇÕES DE VIDA

Um dos problemas estruturais da sociedade portuguesa é o baixo nível de escolaridade da população, se comparado com os valores atingidos noutros países da U.E. Essa situação agrava-se normalmente em regiões do interior e mais periféricas. No caso destas cidades em regiões de fronteira o nível de ensino atingido é baixo; 30% ou mais da população residente atingiu apenas o 1º ciclo do ensino básico. A existência de Politécnicos na Guarda e em Bragança pode ajudar a explicar que 22 e 23% da população residente tenha o ensino superior, valor muito superior ao 8,7% em Vila Real de Santo António onde, pelo contrário 41% da população residente tem apenas o ensino básico. Mas o maior nível de escolaridade atingido naquelas cidades não parece contribuir para uma maior taxa de actividade, que é bastante baixa em todas as cidades e inferior à média nacional e à definida na Estratégia de Lisboa para a EU (70%).

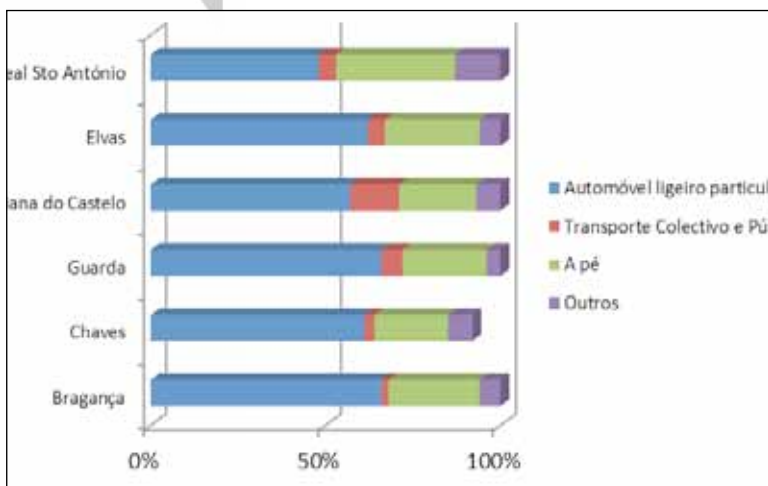
Quanto à principal comunidade estrangeira é interessante notar que o entrosamento de Elvas e Vila Real de Santo António com Espanha é elevado pois é do país vizinho a comunidade de maior dimensão a residir nestas cidades. No caso de Bragança e de Viana do Castelo o retorno de gerações mais novas de imigrantes, nascidos em França, pode justificar que esta seja a comunidade estrangeira de maior dimensão. Restam a Guarda e Chaves onde são os brasileiros a comunidade estrangeira que mais se destaca.

Figura 8 – Nível de Ensino Atingido em 2001



Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

Figura 9 - Movimentos Pendulares (Percurso Casa-Trabalho) em 2001



A oferta de transportes públicos em cidades de reduzida dimensão nem sempre é a mais adequada por um lado ela é condicionada pela reduzida dimensão da procura e, por outro lado, distâncias mais curtas tornam o uso de transportes privado mais cómodo o que, por sua vez, reduz ainda mais a procura de transportes públicos. Estas cidades não são excepção, as deslocações fazem-se usando preferencialmente o transporte privado embora as deslocações a pé sejam também

relevantes em todas elas, em especial em Vila Real de Santo António.

Quadro 5 – Equipamentos em 2002

CIDADES	Museus	Estabelec. Hoteleiros	Hospitais	Cinemas
Bragança	2	13	1	2
Chaves	2	8	1	0
Guarda	0	6	2	1
Viana do Castelo	1	16	1	1
Elvas	0	8	1	1
V.Real Sto António	0	4	0	1

Fonte: INE, Atlas das cidades, 2004.

No geral, as cidades têm uma reduzida oferta de equipamentos culturais, nomeadamente cinemas e museus com especial incidência nas cidades de Vila Real de Santo António, Elvas e Guarda. Em termos de equipamentos hoteleiros, é em Viana do Castelo e Bragança que se concentra o maior número, isto prende-se com a tradição destas zonas enquanto espaços de turismo associado ao património cultural e paisagístico e a festas de carácter religioso. Refira-se que Vila Real de Santo António é a cidade de menor dimensão o que também ajuda a explicar o número de estabelecimentos hoteleiros (4), apesar da sua localização geográfica.

3. NOTA CONCLUSIVA

Lembramos que a informação apresentada neste artigo permite esboçar o retrato das cidades de fronteira, mas deixamos também a ressalva de que seria interessante cruzar esses dados com informação quantitativa mais recente (ainda não disponível), no sentido de poder perceber a sua dimensão evolutiva

Parece ser consensual a ideia de que as cidades médias incorporam características vantajosas relativamente aos grandes centros urbanos, podendo desempenhar papel de relevo nas regiões de fronteira. De facto, as cidades de média dimensão podem fazer valer-se do seu posicionamento para apostar na cooperação transfronteiriça, tornando-se atractivas para o investimento e a fixação de população. Consideramos, assim, que os objectivos expressos na *Carta de Leipzig* mais

do que medidas para classificar estas cidades, devem ser entendidos como metas a atingir, sendo já visível evolução no papel por elas desempenhado em termos de desenvolvimento regional. Os Planos de Desenvolvimento Estratégicos, embora instrumentos técnico-políticos, deixam antever alterações nestes centros urbanos em termos sócio-económico, condições e qualidade de vida e também no reforço da cooperação transfronteiriça.

Entendemos que é pertinente pensar estas cidades de fronteira como pólos com capacidade competitiva territorial, capazes de fixar residentes, criar emprego, garantir qualidade de vida e identidade cultural. Este é o rumo para as cidades de fronteiras em Portugal. ◀◀

BIBLIOGRAFIA

CÂMARA MUNICIPAL DE CHAVES, *Plano de Desenvolvimento Estratégico de Chaves*, 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA DO CASTELO, *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Cidade de Viana do Castelo 2009-2015*.

CE (2007). *A Carta de Leipzig*.

COSTA, E. (2002). “Cidades Médias – Contributos para a sua Definição”, em *Finisterra*, XXXVII, Nº 74.

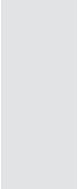
INE (2004). *Atlas das Cidades de Portugal*, Vol I e II.

MEE, *Plano Estratégico Nacional do Turismo 2007-2010*.

PARTIDÁRIO, M.R. (2007). *Cidades sustentáveis - que cidades no futuro?*, Impactus.

PIRES, I. (2008). *A Integração dos Mercados Ibéricos: Um Processo Dependente e Territorialmente Diferenciado?*, Lisboa:, Colibri.

SEIXAS, J. e COSTA, P. (2011). Criatividade e governança na cidade. A conjugação de dois conceitos poliédricos e complementares, em *Cadernos Metropole*, vol. 13, nº 25.



Ana Paula Marques

Professora Associada de Sociologia
Instituto de Ciências Sociais Universidade do Minho

Índice: 1. Introdução; 2. Formação profissional (para) além do *Programa Foral*: que lições tirar?; 3. Retratos “organizacionais” e “formativos”: um ensaio tipológico; 4. Proposta de um sistema de formação resiliente. Bibliografia. Anexo.

Palavras-Chave: Administração Local, Clusters de Municípios, Sistema de Formação Resiliente.

Resumo: Neste artigo pretende-se convocar, em termos de balanço crítico, as políticas formativas para a Administração Local, designadamente as que foram implementadas ao abrigo do Programa Foral, entre 2000-2007, e as que se seguiram no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano (POPH). Igualmente, a partir do *Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local* (Marques, 2008), foi-nos possível identificar seis clusters que integram municípios com inscrições territoriais e “vocações” diferenciadas do ponto de vista dos recursos humanos e da formação profissional. A actuação local dos municípios, num quadro de referência globalizado, interpela-nos para (re)inventar o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, em especial, das políticas de formação profissional, para a gestão da “coisa” pública. A proposta de desenvolvimento de um sistema de formação *resiliente* apresenta-se, assim, como uma das dimensões estratégicas de mudança na Administração Local.

1. Introducción

► É indiscutível que o *capital humano* se presenta central na programación do Quadro de Referência Estratégico Nacional, em vigor entre 2007-2013 (QREN), visível na agenda temática do Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH)¹. Os seus Eixos Prioritários de Intervenção² estruturam as orientações programáticas a privilegiar, as condições de execução, os principais organismos envolvidos e grupos-alvo e, ainda, as metas a atingir. Numa linha de programação geral de formação, assume relevância quer a qualificação inicial de jovens, quer a adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, reforçando a qualificação da população adulta activa (empregada e desempregada) através da Iniciativa Novas Oportunidades³. Em termos mais específicos, o foco de intervenção das políticas de formação profissional que se direccionam para a Administração Local visa a gestão e o aperfeiçoamento profissional, no sentido de promover a modernização e a inovação da Administração Pública (central e local).

O objectivo transversal ao conjunto das várias tipologias de intervenção previstas⁴ é o de potenciar o desenvolvimento de competências críticas e inovadoras indispensáveis à modernização económica e empresarial e à adaptabilidade dos trabalhadores num mercado de trabalho competitivo e global. Cumprir este desígnio, designadamente, o de eliminar os baixos índices de qualificação, tem mobilizado esforços significativos da parte dos responsáveis institucionais e políticos. Esta linha de intervenção consolida uma alternativa possível, que se encontra sob a responsabilidade dos Estados-Nação: a “gestão” dos constrangimentos de-

1 O QREN 2007-2013 prevê o estabelecimento de agendas temáticas estruturadas por três Programas Operacionais: Potencial Humano (POPH), Factores de Competitividade (POFC) e Valorização do Território (POVT). Em coerência com esta racionalidade, os programas foram concebidos para que os seus Eixos Prioritários reflectam também uma lógica eminentemente temática.

2 Do total de 10 Eixos Prioritários do POPH, refiram-se os que se articulam com a política de formação profissional, em especial os 3 primeiros: Eixo Prioritário 1 – Qualificação Inicial; Eixo Prioritário 2 - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida; Eixo Prioritário 3 – Gestão e Aperfeiçoamento profissional.

3 A Iniciativa Novas Oportunidades enquadra a política geral de qualificação inicial e formação profissional, sendo que a superação do défice de qualificações dos portugueses assume um papel central no desenho da política do POPH.

4 Estas são variadas e conformes aos objectivos programáticos delineados no QREN 2007-2013.

correntes simultaneamente da competitividade crescente e da crise da economia internacional. Este contexto de crise económico-financeira pressionou a União Europeia a apresentar recomendações para os Estados-Membros quanto a medidas de relançamento da economia e criação de emprego como, por exemplo, *The Employment Initiative 2010 – More and Better Jobs*⁵, em articulação com instrumentos de protecção social. Portugal, neste contexto responde com o *Programa Nacional de Reformas – Novo Ciclo (2008/2010)*⁶. Por sua vez, são claras as orientações prioritárias em termos das principais recomendações europeias traduzidas na *Europa 2020* quanto ao modo como se pretenderá “assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década” (COM, 2010).

A “turbulência” (Greenspan, 2007) dos tempos de hoje torna-nos, por isso, mais exigentes quanto à *efectiva cultura de formação* inscrita nas lógicas organizacionais e de trabalho e nos comportamentos dos trabalhadores. Tal assume particular relevância no contexto da Administração Local, tendo em conta o perfil dominante da mão-de-obra e as exigências de uma actuação profissional decorrente da complexidade de soluções e serviços prestados aos utentes. Exige-se um *perfil de profissionalidade* pautado por critérios de qualidade, proximidade, eficácia e transparência, próprios de perspectivas neo-empresariais ou de mercado, mais ou menos formalistas e rígidas, próximas da lógica da Nova Gestão Pública⁷.

É certo que se registaram, na última década, esforços significativos ao nível da formação profissional decorrentes do Programa Foral. Com efeito, este constituiu, na perspectiva de vários autores (cf. Sarmento, Marques, Ferreira, 2008; Carneiro, *et al.*, 2007; Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006) uma oportunidade incontornável na política pública de formação profissional não só porque permitiu

5 Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministro nº 5/2010 (20 de Janeiro) compreende um conjunto de medidas que atende ao contexto específico de crise económica internacional e à situação do mercado de trabalho através do estímulo à criação de emprego e à promoção da integração profissional de desempregados [<http://www.emprego2010.gov.pt/>]

6 São vários os exemplos de medidas com importância neste contexto, designadamente: Simplex, Novas Oportunidades, Plano Tecnológico da Educação, Ligar Portugal, Compromisso com a Ciência.

7 Esta tendência gestionária da “coisa” pública tem sido acompanhada por um debate crítico quanto às suas alegadas virtualidades na transposição da lógica de mercado às instituições de cariz público (*e.g.* Marques, 2008; Rocha, 2006, 2005; Kickert, 1997; Rhodes, 1996).

focalizar o grupo-alvo da intervenção em termos de formação profissional, como configurou sob um mesmo programa várias modalidades de formação profissional, com a particularidade de se apresentarem inovadoras, por exemplo, quanto às modalidades (*e.g.* formação-acção) e à tipologia de formação profissional (*e.g.* curso de Gestores de formação).

Também, a “turbulência” dos tempos de hoje exige que se (re)invente o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, repensado a missão, a identidade e a legitimidade do município enquanto actor institucional local e também parceiro na definição de soluções complexas para as necessidades de uma população global que maioritariamente vive em espaços urbanos (Álvarez, 2011). Os desafios de uma governação e liderança local (OCDE, 2001; Bilhim, 2004) passam por integrar práticas de gestão inovadoras e flexíveis (Marques, 2009), mas permeáveis às *especificidades* da envolvente territorial, económica e sócio-cultural. Só assim, os diversos órgãos do poder local, desde freguesias, autarquias e Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas poderão responder à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são solicitados responderem.

Neste sentido, a partir de vários indicadores relacionados com o emprego e a formação profissional, foi-nos identificar seis clusters que integram municípios com inscrições territoriais e “vocações” diferenciadas do ponto de vista organizacional e formativo. Este ensaio tipológico poderá ser relevante na discussão em curso de reordenamento da Administração Local⁸. Assim, neste artigo, visa-se contribuir para o enriquecimento desta discussão, propondo-se ir além de uma argumentação político-partidarista ou economico-pragmatista, para se enfatizar a relevância do papel dos municípios na coesão e equidade social e territorial, bem como na garantia de expressão democrática, consulta pública e cidadania activa.

⁸ Na actual legislatura, encontra-se em discussão o reordenamento administrativo que incluirá a fusão/ eliminação de freguesias e, porventura, de alguns concelhos.

2. Formação profissional (para) além do *Programa Foral*: que lições tirar?

Já tivemos oportunidade de expor um balanço crítico em torno dos resultados obtidos durante a vigência do Programa Foral⁹, sobretudo, das avaliações quer intercalar, quer final, que suportaram a sua aplicação (cf. Sarmento, Marques e Ferreira, 2008; Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006; Canário, Cabrito e Aires, 2002). Além disso, foi-nos possível realizar um “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (2007-2008), tendo sido analisadas as dinâmicas de emprego e formação na Administração Local, em especial os referentes profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso (Marques, 2008). Propomo-nos agora contribuir para uma reflexão sobre a formação profissional (para) além do Programa Foral até ao presente momento, por várias razões.

Desde logo, porque o quadro programático se alterou profundamente, já que a formação profissional contínua passou a integrar a agenda temática do POPH. Apesar de se observar a existência do “Eixo Prioritário 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional”¹⁰, a formação profissional apresenta-se um objectivo transversal em articulação com a Iniciativa de Novas Oportunidades. Ora, a avaliação *ex-ante* do QREN reforçou a ideia de que o “investimento conceptual e programático que o programa FORAL tem vindo a desenvolver só nos tempos mais recentes está a registar resultados relevantes em termos de experiências indutoras de novos paradigmas de intervenção local nesta matéria” (Carneiro, *et al.* 2007: 67). Com efeito, tal como já referimos, algumas das iniciativas mais inovadoras, como “Gestores de formação” e projectos de “formação-acção”, foram, igualmente, sinalizadas como potenciadores de práticas de formação profissional pautadas pela proximidade, flexibilidade e inovação. Contudo, a “ausência de

9 Instituído em 2000 através de uma Resolução de Conselho de Ministros (n.º 171/2000 de 9 de Dezembro), o Programa de Formação para as Autarquias Locais (Foral) teve início em 2001 e foi concluído em 2007. Após esta data, este programa foi extinto, passando a integrar a *agenda temática* do POPH.

10 Neste Eixo Prioritário surge como factor crucial de alavancagem dos seus objectivos a articulação com a concretização da agenda de reforma e qualificação do sistema de formação profissional (Carneiro, *et al.*, 2007).

uma agenda clara para a relevância combinada da sociedade de informação e modernização da administração pública susceptível de, em sede do QREN, poder inclusivamente emergir como elemento motor da procura de qualificação na sociedade portuguesa não deixa de gerar alguma perplexidade. O POPH ressent-se obviamente desse vazio” (Carneiro, *et al.* 2007: 67). Além disso, as exigências de articulação das tipologias previstas e a coerência entre Programas Operacionais temáticos e regionais dependerão da “prática da governação do POPH” (Carneiro, *et al.* 2007:104), sendo possível identificar alguma debilidade de articulação da agenda do POPH com as agendas da competitividade e da valorização do território, com impactos esperados ao nível da aposta nas qualificações.

Em seguida, os resultados disponíveis da execução permitem-nos, em 2009, verificar que “foram prioritários os projectos de formação que promoviam o desenvolvimento de competências indispensáveis ao processo de descentralização administrativa” (POPH, 2009: 154). Na selecção das candidaturas submetidas no âmbito da tipologia de intervenção “Qualificação dos profissionais da Administração Pública Local” foram tidos em consideração os critérios aprovados em sede de Comissão de Acompanhamento do POPH quanto às necessidades de formação¹¹, à identificação de áreas prioritárias de intervenção local, à estratégia do projecto, em termos locais e sectoriais, à organização das acções com base em modelos inovadores de formação e à promoção do acesso dos trabalhadores a processos de RVCC/ Novas Oportunidades. Além de se ter garantido que todas estas candidaturas prosseguiam objectivos de igualdade de género, a formação aprovada foi na modalidade de formação-acção. Não tendo acesso a dados que permitam uma análise desagregada dos indicadores de execução no contexto do Relatório de Execução do POPH disponível para consulta¹², bem como de relatórios mais específicos sobre a formação profissional na Administração Local,

11 Nesta nova arquitectura do POPH, a análise e a selecção técnica dos projectos identificados por tipologia é efectuada por Organismos Intermediários sem Subvenção, neste caso específico, pela Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

12 Apenas se poderá, através de consulta de informação tornada pública numa Brochura em 2010 (http://www.poph.qren.pt/upload/docs/Newsletter_POPH/2010/04/POPH_BROCHURA_17Junho2010.pdf) confirmar a tendência de uma adequada execução, em certa medida incompleta, do programa quanto ao Eixo Prioritário 3 – Gestão e Aperfeiçoamento Profissional: 138.060 trabalhadores da Administração Pública participaram em acções de formação para a qualificação dos profissionais da Administração Pública Central, Local, do Sector da Educação e da Saúde.

pode-se confirmar a tendência para a execução de acções de formação profissional contínua com as seguintes características: *i*) prevalência do perfil de formando com idades compreendidas entre os 35-44 anos (35,45% do total dos formandos) e do sexo feminino, tendência que se mantém desde o início do QREN e se apresenta comum a todas as regiões, incluindo a região de convergência; *ii*) menor peso relativo do volume de formação de prática em contexto de trabalho, sendo preponderante ainda a formação ministrada em sala (com maior peso relativo na formação de profissionais do sector da educação); *iii*) residual volume de formação síncrona e assíncrona para a modalidade de formação à distância e inexistência (à data) de formação realizada no estrangeiro; *iv*) ênfase na modalidade de formação-acção – o que nos leva a crer que a boa prática explorada no Programa Foral acabou por encontrar expressão e disseminação no actual quadro programático.

Finalmente, percebe-se que a interacção da formação profissional destinada à Administração Local com os processos de qualificação contemplados na Iniciativa Novas Oportunidades no âmbito do POPH, não nos permite avançar no aprofundamento das principais tendências enunciadas da experiência do Programa Foral. Com efeito, está-se perante vários níveis de governação ministerial e interministerial, mas também local e regional, o que suscita complexidades adicionais de coordenação e de efectividade na execução das medidas programadas. Igualmente, a ausência de uma agenda clara que cõnjugue a relevância da especificidade da formação profissional com a reforma e modernização da Administração Local, poderá não consolidar os avanços significativos quanto ao esforço de maior envolvimento dos trabalhadores menos qualificados (*e.g.* pessoal operário e auxiliar), mas mais numerosos, fruto de uma oferta formativa baseada ainda numa lógica de formação escolarizada, ministrada em sala e de curta duração, e de uma insuficiente prática de avaliação da formação e dos seus impactos organizacionais e de desenvolvimento pessoal.

3. Retratos “organizacionais” e “formativos”: um ensaio tipológico

No âmbito do “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (Marques, 2008), foi-nos possível

analisar os principais retratos “organizacionais” quanto às estruturas profissionais e formativas dos municípios portugueses. Do ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental¹³ resultou a identificação de seis clusters¹⁴, cujas designações a seguir apresentadas realçam as vertentes de emprego ou formação ou ambas: Cluster 1 – “Pró-activo”; Cluster 2 – “Regressivo”; Cluster 3 – “Preventivo”; Cluster 4 – “Defensivo”; Cluster 5 – “Híbrido”; Cluster 6 – “Estagnado” (cf. Anexo). Em termos da sua distribuição territorial por Portugal continental, é possível verificar que há, genericamente, uma distribuição que segue algumas lógicas específicas. Estas prendem-se com a litoralização e interioridade, bem como com a orientação dos pontos cardeais, em especial, norte, centro e sul.

De seguida, são apresentados, muito brevemente, os seis clusters e as respectivas lógicas e/ ou tendências gerais de desenvolvimento ao nível dos recursos humanos e da formação profissional.

3.1. Cluster 1 – “Pró-activo”

Este cluster é composto por 64 municípios, cuja maior parte se localiza junto à faixa litoral do território nacional, sobretudo a norte do rio Tejo, incluindo

13 A análise de clusters constituiu uma técnica que nos permitiu detectar grupos homogéneos, de modo a se proceder a um processo de classificação e repartição dos municípios portugueses. Na construção dos clusters dos municípios procedeu-se à produção e escolha de indicadores capazes de dar destaque à situação estrutural dos municípios e relativizar o peso das variáveis relacionadas com a localização e o tamanho de cada um. Foram incluídos indicadores de três tipos: 1) os que genericamente se podem considerar provenientes do contexto sócio-demográfico envolvente; 2) os que caracterizam a situação profissional do pessoal ao serviço; 3) e os que dizem respeito ao envolvimento em acções de formação profissional. No total, foram seleccionados 24 indicadores. Estes indicadores foram provenientes de diferentes fontes estatísticas disponíveis (e.g. Balanços Sociais, DGAL; INE).

14 Foram destacados os indicadores que mais contribuem para uma imagem relativamente consistente e comum dos municípios que integram cada cluster e, simultaneamente, os que diferenciam face aos outros clusters. Assume-se que há uma relação de independência entre os indicadores (*coeficientes de correlação de Pearson* baixos ou moderados). Por sua vez, esta análise só pôde ser realizada partindo do pressuposto de se suspender intencionalmente alguns dos indicadores relativos à dimensão dos municípios (se assim não fosse, o facto de termos municípios com dimensões diversificadas em termos de recursos humanos e de território, para além das variáveis relacionadas com o volume de receitas provenientes do Estado/ próprias, influenciaria fortemente este processo, criando soluções com dois ou três clusters no máximo). Estes foram objecto de uma standardização, pelo que nos foi possível controlar os efeitos que as diferentes escalas dos indicadores poderiam induzir na construção da tipologia. Para o aprofundamento deste procedimento metodológico, consulte o estudo (cf. Marques, 2008).

9 concelhos capitais de distrito (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Coimbra, Faro, Santarém, Setúbal e Viseu) e alguns dos concelhos mais populosos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, tais como: Amadora, Sintra, Oeiras, Matosinhos ou Vila Nova de Gaia. Nos últimos anos, estes municípios têm vindo a assumir uma lógica de desenvolvimento integrado de emprego e formação. Atendendo aos indicadores privilegiados, podem destacar-se os seguintes traços comuns aos municípios que integram este cluster:

- Elevada densidade populacional e elevado índice de desenvolvimento social;
- Feminização significativa da composição profissional e baixos índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade superiores;
- Regimes de emprego assentes na estabilidade contratual e flexibilidade horária;
- Investimento na formação profissional generalizado a todos os grupos profissionais, em especial aos que tendem a apresentar menores qualificações escolares e profissionais.

Em termos gerais, pode-se afirmar que os municípios que integram este cluster têm vindo a actuar no quadro das mudanças em curso no que diz respeito às tendências de (re)qualificação dos recursos humanos, combinados por relações de trabalho assentes simultaneamente na estabilidade contratual e na práticas de horários flexíveis. A dotação de uma multiplicidade de competências na lógica de polivalência e participação dos trabalhadores nos objectivos definidos pelos serviços permitem-lhes a adopção de comportamentos adaptativos, preventivos e inovadores face às incertezas e desafios actuais da economia e sociedade de inovação e conhecimento (Rodrigues, 2000).

3.2. Cluster 2 – “Regressivo”

Este cluster é o segundo maior do conjunto, integrando 48 municípios. De um modo geral, estes distribuem-se pela região do Alentejo, Alto e Baixo Alentejo

e estendem-se territorialmente por outros que formam uma faixa que percorre o interior Centro e Norte do país, não incluindo nenhum município capital de distrito. Os traços que caracterizam este cluster são os seguintes:

- Baixa densidade populacional associado a um baixo índice de desenvolvimento social e um reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores,
- Rigidez horária associada a baixas taxas de movimentação do pessoal ao serviço;
- Pouco investimento na formação profissional generalizável aos diferentes dos grupos profissionais.

A classificação deste cluster de “Regressivo” explica-se pelos traços que evidenciam, ao contrário do que acontece no cluster 1, a não incorporação, por parte da generalidade dos municípios, de uma lógica de desenvolvimento nas vertentes de emprego e formação. Os constrangimentos territoriais, económicos e sociais contribuíram para moldarem, em grande medida, o campo de intervenção municipal típico deste cluster. O impacto destas tendências pesadas explica, por conseguinte, a actuação dos municípios no sentido da definição das principais missões que os caracterizaram até hoje: a de ser um ou, mesmo, o principal empregador da região envolvente, contribuindo para a atenuação de elevados níveis de desemprego, de vulnerabilidade sócio-económica, de pobreza e exclusão social. Esta vertente associa-se, indiscutivelmente, às especificidades dos problemas sociais que se prendem com o baixo desenvolvimento do sector económico privado e a existência de uma população envelhecida, isolada e distante dos centros urbanos e dos benefícios dos vários serviços aí prestados.

2.3. Cluster 3 – “Preventivo”

Este cluster contém 25 municípios sem integrar nenhum município capital de distrito, sendo fundamentalmente constituído por municípios que se localizam a norte do rio Tejo, alguns apresentando altos índices de desenvolvimento social. A sua localização no território apresenta alguma dispersão significativa, a par de uma tendência para ocuparem uma faixa que, partindo da região de Lisboa e Vale do Tejo, se estende em diagonal pelo interior da zona centro do país. Para a caracterização deste cluster importa destacar os seguintes traços dos municípios que o compõe:

- Desiguais condições sócio-económicas caracterizadas por um elevado índice de desenvolvimento social, com reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;
- Rigidez horária associado à estabilidade contratual;
- Custos elevados do investimento da formação profissional explicável, em grande medida, pelo número médio de horas de formação e de acções de formação centrados sobretudo nos grupos profissionais de dirigente, técnico superior, administrativo, informático e técnico profissional.

A classificação deste cluster de “Preventivo” explica-se pelo esforço realizado na formação profissional no sentido de enfrentar as mudanças em curso. Porém, no conjunto destes municípios são visíveis estratégias segmentadas de (re) qualificação em função dos grupos profissionais, com a aposta clara num núcleo duro constituído por certos perfis profissionais, como os quadros dirigentes e os técnicos superiores. Na verdade, a par de um investimento na dotação de uma multiplicidade de competências na lógica da polivalência e da participação nos objectivos definidos pelo serviço para estes grupos profissionais, há um “desinvestimento” ao nível dos grupos profissionais mais numerosos e menos qualificados, tais como os operários e auxiliares. A explicação para esta estratégia poderá ser

encontrada, em grande medida, na tendência de, a médio prazo, estes municípios visarem reduzir o seu peso relativo no quadro da composição socioprofissional que poderá ocorrer por via de reforma, extinção do posto de trabalho/ serviço, ou por via de *outsourcing*, entre outras modalidades.

2.4. Cluster 4 – “Defensivo”

Este cluster é composto por 38 municípios que inclui capitais de distrito de Guarda e Viana do Castelo. Tem a particularidade de conter municípios que se espalham de forma algo pulverizada por todo o território do continente português, com excepção da região Alentejo. Mesmo assim, é notório que a sua distribuição se localiza tendencialmente mais no litoral, sendo raros os municípios próximos da fronteira espanhola. No geral, são municípios que permitem traçar as seguintes características deste cluster:

- Baixa densidade populacional combinada com elevados índices de desenvolvimento social, apesar de os municípios apresentarem níveis de investimento inferiores em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Elevada taxa de precariedade do regime jurídico da relação de trabalho, nomeadamente de contratos a termo;
- Feminização superior da composição profissional associada a uma rigidez nas modalidades de horários de trabalho praticadas;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade;
- Pouco investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Assim, classifica-se este cluster de “Defensivo”, em virtude da prevalência de comportamentos defensivos pelo recurso crescente à contratualização individual (a termo) como forma fazer face às actuais incertezas económicas, tecnológicas e sociais. É, assim, clara a tendência para a segmentação da estrutura profissional nestes municípios. Ao mesmo tempo, não tem sido adoptada uma estratégia de qualificação relevante se consideramos o pouco investimento na formação pro-

fissional em termos do número de horas e de ações de formação, bem como de participação dos vários grupos profissionais.

2.5. Cluster 5 – “Híbrido”

Este cluster é constituído por um conjunto de 35 municípios que se localizam sobretudo na faixa central do território que vai desde a costa do Algarve até à raia Norte com a Galiza, incluindo os municípios de Beja e Portalegre. As características mais significativas dos municípios que integram este cluster são:

- Baixa densidade populacional associada a um baixo índice de desenvolvimento social e reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Importante instabilidade/ mobilidade dos quadros de pessoal: níveis relativamente mais baixos de antiguidade dos trabalhadores aliados a um alto nível de entradas e saídas de pessoal;
- Certo “rejuvenescimento” dos quadros de pessoal dotados de melhores qualificações profissionais a par da presença, ainda, predominante de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade;
- Flexibilidade das modalidades de horários de trabalho associadas a uma taxa de precariedade inferior;
- Tendências heterogéneas de investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Este cluster regista dinâmicas internas diversas, em certa medida contraditórias, de emprego e formação, aproximando-o de uma posição “híbrida”. Observam-se dinâmicas heterogéneas ao nível do emprego, com alguns municípios a privilegiarem grupos profissionais mais jovens e com melhores qualificações profissionais. De uma forma genérica, estes municípios registaram uma mobilidade significativa dos seus quadros de pessoal, sendo que os novos trabalhadores têm conhecido uma relação contratual durável. Também, ao nível da dinâmica formativa, esta apresenta-se heterogénea em função dos grupos profissionais e insuficiente quanto ao número de ações de formação, ao volume (número de horas), aos encargos financeiros face ao tipo de ações realizadas, aos grupos profissionais que mais participaram entre outros indicadores mobilizados no estudo.

2.6. Cluster 6 – “Estagnado”

Este cluster, que inclui as capitais de distrito de Évora, Vila Real e Bragança, é constituído por um conjunto de 25 municípios que se localizam sobretudo na faixa central do território que vai desde o Alentejo Central até à raia Norte com a Galiza. Atendendo aos indicadores privilegiados, é de se destacar os seguintes traços de definição do cluster:

- Baixa densidade populacional associada a um índice de desenvolvimento social superior;
- Masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;
- Antiguidade elevada associada à estabilidade do quadro de pessoal;
- Baixos níveis de investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Apesar de se aproximar do cluster 2 classificado de “Regressivo” em relação a alguns dos indicadores mobilizados, a sua distinção específica justifica-se com base em dois tipos de argumentos. Primeiro, porque este integra municípios que apresentam um índice relativamente elevado de desenvolvimento social (apresentando a segunda melhor média de equipamentos sociais); em segundo, integra municípios com maior dispersão territorial, estendendo-se pelo país inteiro de Norte a Sul, litoral e interior. Em termos gerais, estamos perante municípios que não se têm vindo a preparar para adoptar as mudanças necessárias face às transformações em curso, sobretudo, face aos novos desafios relacionados com a descentralização de competências e a necessidade de perfis profissionais adequados para se adaptarem e (re)agirem face às exigências de reorganização dos serviços e de uma gestão mais estratégica e participativa dos trabalhadores.

4. Proposta de um sistema de formação *resiliente*

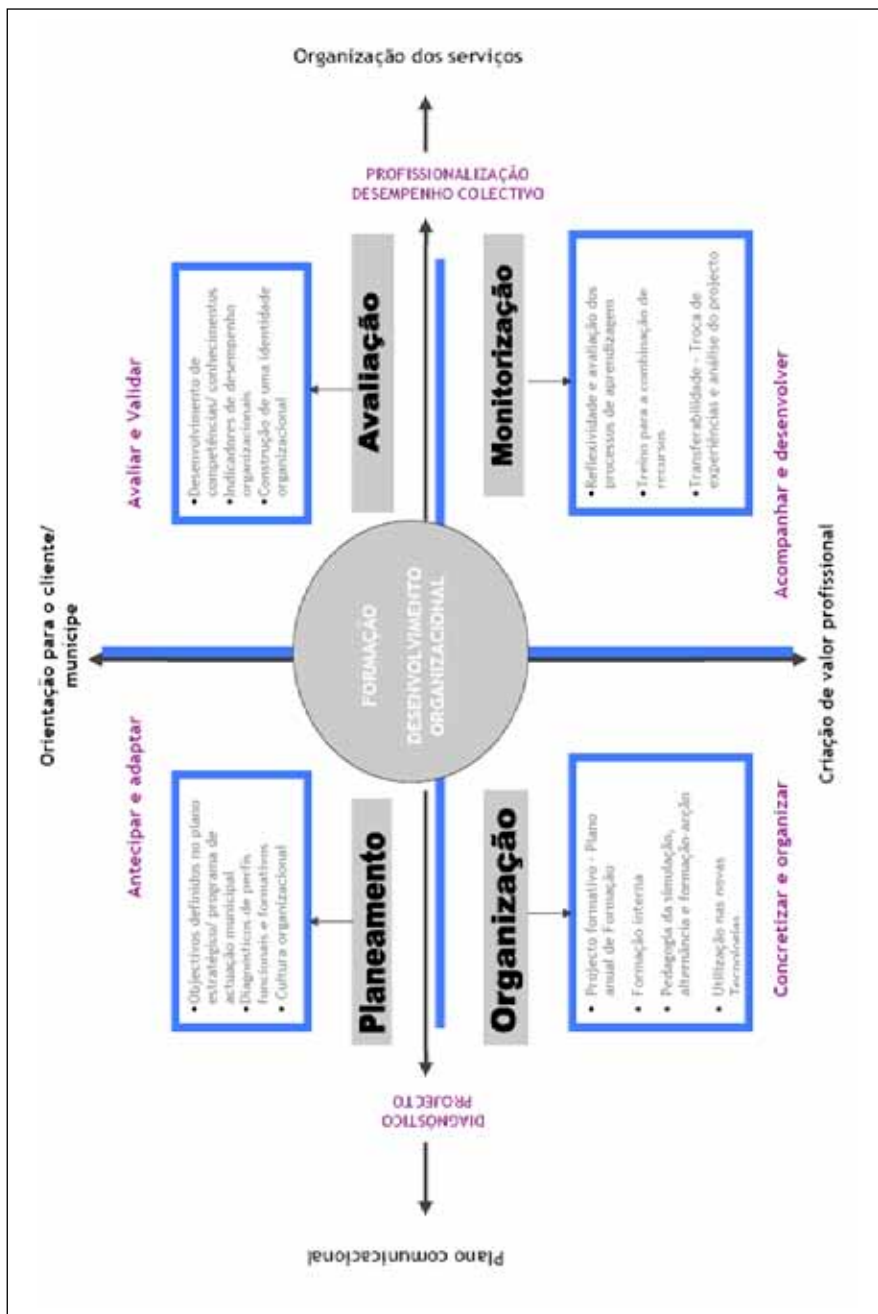
Com efeito, as recentes dinâmicas económicas, sociais e políticas, num contexto internacional de crise económica e financeira e num quadro de actuação globalizado, interpelam-nos para se (re)inventar o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, em especial, das políticas de formação profissional. Certamente que tal passará por prosseguir no esforço de desenvolvimento integrado de estruturas organizacionais e profissionais adequadas à missão do(s) serviço(s), acompanhada de uma avaliação responsável e partilhada do impacto da formação na qualidade dos serviços prestados e na produtividade dos trabalhadores.

Ora, a configuração de distintos “retratos” municipais impõe uma leitura segmentada e criteriosa das principais linhas orientadoras de formação profissional que permitam estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas de formação e qualificação dos recursos humanos na Administração Local. De facto, somente a partir do conhecimento das estruturas profissionais e formativas dos municípios se poderá desenvolver uma estratégia de intervenção que contemple uma abordagem sistémica e adaptada à diversidade de inscrições territoriais e de vocação para o desenvolvimento local.

Neste sentido, avança-se uma proposta com a identificação de quatro eixos estratégicos (cf. Figura 1) de um sistema de formação *resiliente*, envolvendo vários protagonistas (desde responsáveis políticos, gestores, formadores a indivíduos) no processo de produção de referenciais estratégicos¹⁵ de emprego e formação em articulação com as configurações distintas dos clusters apresentados no ponto precedente.

15 Não se trata de pensar em termos de elencagem de dispositivos de competências futuras no sentido de uma exposição exaustiva e quantitativa, como se de uma listagem se tratasse de saberes, saberes-fazer e saberes-ser a deter pelos profissionais (Le Boterf, 2006). Se existem virtualidades na definição de reportórios de competências, estas derivam, sobretudo, na explicitação de referenciais de competências enquanto processo, mobilização e construção, e não enquanto somatório, em que se combinam actores e contextos, capacidades e recursos, disposição para agir e dispositivos organizacionais.

Figura 1 - Eixos estratégicos de um sistema de formação *resiliente*



Fonte: Marques (2008)

Considerando os quatro eixos estruturantes de uma estratégia de formação, as fases de monitorização e avaliação são as que se encontram mais subdesenvolvidas, por comparação às de planeamento e organização. É certo que estas duas últimas fases continuam a apresentar défices em determinados aspectos, uns mais acentuados dos que outros. Porém, será central incluir as fases de monitorização e avaliação de um ciclo formativo que permitam, quando este se finaliza, constituir-se num início de um novo ciclo. Somente com o conhecimento dos impactos e indicadores no desempenho profissional e organizacional aferidos pela monitorização e avaliação da formação, será possível (re)alimentar um *sistema formativo resiliente* capaz de responder, por antecipação e adaptação, aos desafios de inovação e modernização autárquica. ◀◀

Bibliografia

- BILHIM, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia: Publicações Universitárias e Científicas.
- CANÁRIO, R., CABRITO, B. G. e AIRES, R. (2002). *Formação Profissional Contínua na Administração Local. Para uma Orientação Estratégica*, Lisboa: FPCE/ Universidade de Lisboa [Disponível em: <http://www.programafo-ral.gov.pt/uploads/docs/EstratégiaFormaçãoAL.doc.pdf>].
- CARNEIRO, R. et al. (Coord.) (2007). *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano – Relatório*, Lisboa: Programa Operacional Potencial Humano (Disponível em: http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos_Avaliação_Ex_Ante_POPH.pdf).
- COM (2010). *Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo* [http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes3/UE2020_COM_final.pdf]
- LE BOTERF, G. (2006). *Construire les compétences individuelles et collectives: agir et réussir avec compétence*, Paris: Editions d'Organisation.
- GREENSPAN, A. (2007). *A Era da Turbulência. Contribuições para um Mundo em Mudança*, Editora Presença.

- KICKERT, W.J.M. (Ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- MARQUES, A.P. (2009). “Inovação organizacional e formativa: principais tensões e desafios na Administração Local”, em *Eixo Atlântico. Revista da Erorregião Galicia – Norte de Portugal*, Nº 15: 53-71.
- MARQUES, A.P. (2008). *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local*, col. «Estudos CEFA», Coimbra: CEFA.
- NÓVOA, A., CABRITO, B. e CANÁRIO, R. (2006). *Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação para a Administração Local no âmbito do Programa Foral, Relatório Final*, Lisboa: Universidade de Lisboa (policopiado).
- OCDE (2001). *Local Partnerships for Better Governance*, Paris, OECD Publications.
- ROCHA, J.A. (2006). *Gestão da qualidade: aplicação aos serviços públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- ROCHA, J.A. (2005). *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- RODRIGUES, M.J. (Coord.) (2000). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- RHODES, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing Without Government”, em *Political Studies*, 44, Nº 4: 652-67.
- SARMENTO, J.M., MARQUES, A.P. e FERREIRA, F.I. (2008). *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Braga: BragaBooks.
- VARELA, E.J. (Dir.) (2011). *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Anexo

Distribuição dos Municípios pelos seis clusters

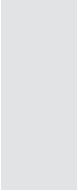
<i>Cluster 1</i> <i>“Pro-Activo”</i>	<i>Cluster 2</i> <i>“Regressivo”</i>	<i>Cluster 3</i> <i>“Preventivo”</i>	<i>Cluster 4</i> <i>“Defensivo”</i>	<i>Cluster 5</i> <i>“Híbrido”</i>	<i>Cluster 6</i> <i>“Estagnado”</i>
Abrantes	Alandroal	Alenquer	Aljezur	Aljustrel	Anadia
Aguiar da Beira	Alcoutim	Alijó	Arouca	Batalha	Arronches
Albergaria-a-Velha	Alfândega da Fé	Almeida	Arruda dos Vinhos	Beja	Bombarral
Albufeira	Almeirim	Alpiarça	Azambuja	Castanheira de Pera	Bragança
Alcobaça	Almodôvar	Arcos de Valdevez	Benavente	Castro Daire	Cadaval
Alcochete	Alter do Chão	Barrancos	Caldas da Rainha	Cinfães	Castelo Branco
Almada	Alvito	Belmonte	Caminha	Cuba	Chamusca
Alvaiázere	Arraiolos	Campo Maior	Castelo de Vide	Fig ^a Castelo Rodrigo	Chaves
Amadora	Borba	Carregal do Sal	Celorico da Beira	Gouveia	Condeixa-a-Nova
Aveiro	Cabeceiras de Basto	Cartaxo	Estremoz	Idanha-a-Nova	Covilhã
Baião	Castro Marim	Entroncamento	Gondomar	Ílhavo	Elvas
Barcelos	Castro Verde	Góis	Grândola	Lagoa	Évora
Barreiro	Crato	Golegã	Guarda	Melgaço	Fafe
Braga	Ferreira do Alentejo	Mealhada	Loulé	Mirandela	Macedo Cavaleiros
Cantanhede	Fornos de Algodres	Miranda do Corvo	Lousã	Mondim de Basto	Mesão Frio
Cascais	Fronteira	Montemor-o-Velho	Lousada	Monforte	Olhão
Coimbra	Gavião	Murtosa	Mafra	Montemor-o-Novo	Ourém
Constância	Mação	Palmela	Mangualde	Oliveira Azeméis	Ovar
Espinho	Marco Canaveses	Penalva do Castelo	Marinha Grande	Oliveira de Frades	Ponte da Barca
Esposende	Marvão	Pombal	Meda	Paços de Ferreira	Seia
Faro	Mértola	Proença-a-Nova	Miranda do Douro	Pampilhosa Serra	Tábua
Felgueiras	Mogadouro	Santa Comba Dão	Murça	Portalegre	Viana do Alentejo
Ferreira do Zêzere	Monchique	Seixal	Nelas	Redondo	Vila Flor
Figueira da Foz	Mora	Torres Vedras	Oliveira Hospital	St ^a Marta Penaguião	Vila Real
Figueiró Vinhos	Moura	Vagos	Penela	São Pedro do Sul	Vila Verde
Fundão	Mourão		Ponte de Lima	Sátão	
Guimarães	Nisa		Portimão	Tavira	
Lagos	Odemira		Porto de Mós	Terras de Bouro	
Lamego	Oleiros		St ^a Maria da Feira	Torre de Moncorvo	
Lisboa	Ourique		Sesimbra	Valpaços	
Loures	Pedrógão Grande		Sines	Vidigueira	
Lourinhã	Penamacor		Soure	Vila do Bispo	
Manteigas	Pinhel		Torres Novas	V. N. de Paiva	
Matosinhos	Portel		Valença	Vizela	

<i>Cluster 1</i> <i>“Pro-Activo”</i>	<i>Cluster 2</i> <i>“Regressivo”</i>	<i>Cluster 3</i> <i>“Preventivo”</i>	<i>Cluster 4</i> <i>“Defensivo”</i>	<i>Cluster 5</i> <i>“Híbrido”</i>	<i>Cluster 6</i> <i>“Estagnado”</i>
Mira	Re.g. de Monsaraz		Viana do Castelo	Vouzela	
Moita	Resende		Vila de Rei		
Mortágua	Ribeira de Pena		V. N. de Poiares		
Oeiras	Sabrosa		Vila Real de Santo António		
Oliveira do Bairro	Sabugal				
Paredes	Salvaterra de Magos				
Paredes de Coura	Serpa				
Penacova	Sertã				
Penafiel	Silves				
Porto	Trancoso				
Póvoa de Varzim	Vendas Novas				
Santarém	Vila Pouca de Aguiar				
Santiago do Cacém	Vila Velha de Ródão				
São João da Madeira	Vinhais				
São João da Pesqueira					
Sardoal					
Sernancelhe					
Setúbal					
Sintra					
Sobral Monte Agraço					
Sousel					
Tarouca					
Trofa					
Vale de Cambra					
Valongo					
Vieira do Minho					
Vila do Conde					
Vila Franca de Xira					
Vila Nova de Gaia					
Viscu					

Fonte: Marques (2008)

Experiencias e Casos

Redes Europeas de Cooperación Local e Axendas Urbanas



Dr. Hans-Günther Clev

Index: 1. Introduction ; 2. Forces et faiblesses des agglomérations transfrontalières face aux enjeux urbains ; 2.1. Forces et faiblesses spécifiques des agglomérations transfrontalières ; 2.2. Les agglomérations transfrontalières face aux enjeux nouveaux ; 3. Les acteurs de la coopération transfrontalière face aux enjeux urbains dans les agglomérations transfrontalières; 3.1. Possibilités et limites de l'intervention des entités de coopération transfrontalière ; 3.2. Le rôle des niveaux étatiques et européens ; 4. Les leçons à tirer pour les nouveaux agendas urbains en Europe.

Mots-clés: Coopération Transfrontalière, Agglomérations Trans-frontalières, Acteurs Transfrontalières, d'Agendas Urbains.

Résumé: L'accent mis sur la dimension transfrontalière est une perspective intéressante aussi au niveau européen, parce qu'elle permet d'intégrer des facettes relevant des spécificités, des différences entre les pays et ce de manière plus aiguë que dans la cadre d'une comparaison théorique des systèmes ou de monographies par pays. Une autre plus-value réside dans la connaissance des effets de ces différences aux frontières et dans l'identification des avantages que l'Europe peut tirer de ces différences qui témoignent de la diversité européenne pour aider à mieux préparer les villes européennes aux enjeux à venir.

1. Introduction

► Cette réflexion, qui repose largement sur une longue expérience professionnelle, n'a pas l'ambition d'être un article scientifique, il s'agit plutôt de tirer un bilan et de le confronter avec les besoins futurs afin d'identifier les besoins d'actions des uns et des autres dans le futur – dans le sens du mot « agenda » - ce qui doit (ou devrait) être fait. L'accent mis sur la dimension transfrontalière est une perspective intéressante aussi au niveau européen, parce qu'elle permet d'intégrer des facettes relevant des spécificités, des différences entre les pays et ce de manière plus aiguë que dans la cadre d'une comparaison théorique des systèmes ou de monographies par pays. Une autre plus-value réside dans la connaissance des effets de ces différences aux frontières et dans l'identification des avantages que l'Europe peut tirer de ces différences qui témoignent de la diversité européenne pour aider à mieux préparer les villes européennes aux enjeux à venir.

2. Forces et faiblesses des agglomérations transfrontalières face aux enjeux urbains

2.1. Forces et faiblesses spécifiques des agglomérations transfrontalières

Faiblesses spécifiques...

Quand on *compare* des agglomérations transfrontalières à d'autres agglomérations, on constate une multitude d'obstacles ou d'inconvénients particuliers. On citera à titre d'exemple :

- Les barrières linguistiques – quand elles existent - constituent des obstacles dans la vie professionnelle des habitants, dans les activités économiques (appels d'offre, attribution de marchés) et aussi au niveau des médias.
- Un enjeu important se situe au niveau de l'adaptation des qualifications aux besoins du marché du travail voisin.

- Une autre difficulté est à constater dans la concertation entre l'orientation de la formation et de la recherche aux besoins de la structure économique de part et d'autre de la frontière.
- Des déséquilibres plus grands entre les communes, que ce soit en termes de capacité financière, de taille et de revenus.
- La complexité supérieure au niveau de la connection de réseaux techniques en raison de normes différentes génère des surcoûts.
- La diversité structurelle plus grande d'agglomérations transfrontalières peut avoir un effet stabilisateur dans des temps de crises économiques. Mais elle peut aussi, si la crise est trop longue et dure, être plus nocive puisque des licenciements peuvent créer des tensions, le xénophobisme réapparaît et remettre en cause des décennies d'efforts de coopération.
- Une vraie solidarité transfrontalière n'existe que rarement dans une situation concurrentielle, p.ex. à l'occasion de projets de location de grandes entreprises et autres projets d'envergure. Néanmoins, ceci n'est ni étonnant ni particulier, puisque cette même concurrence existe aussi entre sites voisins à l'intérieur du pays. Souvent les entités transfrontalières peinent à l'admettre et s'accrochent à l'illusion de non-concurrence pour des raisons de diplomatie et de bon voisinage. Ne serait-ce que le fait que les décideurs finaux sont souvent des acteurs privés, non-intégrés dans les structures transfrontalières et suivant avant tout une logique d'avantages économiques montre qu'une perception plus réaliste entre concurrence et coopération est parfois nécessaire dans ce domaine.

..et secteurs où faiblesses et avantages sont plus équilibrés

Parmi les exemples de forces et faiblesses particulières aux agglomérations transfrontalières, on citera le *tourisme* comme secteur où le côté exotique, frontalière joue un rôle plutôt bénéfique, puisqu'il constitue en général un « plus » par rapport à une offre d'une ville à l'intérieur du pays. Ceci ouvre en même temps la porte sur une plus large offre de produits, ce qui augmente le choix et constitue un facteur d'attractivité.

Au niveau *économique*, la possibilité pour des entreprises internationales de choisir un site qui permet d'avoir « un pied » dans deux pays, dans deux marchés importants est un autre avantage comparatif. Ceci d'autant plus que la création du marché unique, la création de l'Euro et les accords de Schengen ont beaucoup facilité la vie économique des entreprises comme des citoyens dans les zones frontalières.

Par contre, un problème rarement résolu vient du *doublément d'infrastructures*, qu'il s'agisse de ports, d'aéroports, équipements sportifs etc., où les besoins de coopérer sont évidents, mais pas automatiquement acceptés ou mis en place pour autant. Même si leur manque de coopération contribue à leurs surcoûts et donc à leur manque de compétitivité, ce qui peut remettre en question l'infrastructure elle-même, des raisons de prestige, d'autonomie et d'autres rendent dans ces cas très difficile de faire prôner ce qui semble logique. Une exception constitue l'aéroport Bâle-Mulhouse-Fribourg. Dans la pratique, il est difficile de mobiliser les potentiels d'augmentation de l'efficacité en réduisant les équipements qui existent doublement : renoncer au profit de l'autre ou de la cause commune est peu présent dans les esprits et guère valorisable lors d'élections. Ceci vaut surtout pour des équipements existants.

Outre l'existant, il y a aussi des *projets nouveaux communs*, réalisés d'un côté de la frontière, qui rencontrent bien des fois des problèmes d'acceptation de la part des élus du pays qui n'accueillera pas ce nouvel équipement, mais qu'on sollicitera pour le financer. Politiquement, on craint que d'investir l'argent du contribuable chez le voisin n'apporte pas de votes, au contraire. Sans l'appât de la possibilité de mobiliser des crédits européens et donc de pouvoir disposer d'un équipement meilleur, supplémentaire à moindre coûts, ce type de projets ne se ferait guère. Et puis, les difficultés supplémentaires de nature juridico-administratives que cela implique ne sont guère encourageants.

Les acteurs impliqués...

Le changement à un rythme soutenu d'interlocuteurs politiques en raison d'élections plus fréquentes rend plus difficile l'établissement de relations de

confiance personnelle qui sont souvent la clé du succès, mais qui se voient réduites à de courtes périodes de temps. La mise en place de processus de longue haleine, à moyen et long terme, souvent nécessaires dans les agglomérations (tramway etc.) est ici encore plus difficile qu'ailleurs.

Vu la complexité des enjeux et des problématiques d'une part et l'éclatement des compétences et des responsabilités dans une société marquée par la spécialisation et à une époque qui a largement privatisé des fonctions auparavant publiques d'autre part, le besoin d'associer un large éventail d'acteurs de tous types et de tous niveaux est évident. Mais, l'intégration de beaucoup d'acteurs rend difficile de trouver un consensus. Et si un consensus est trouvé, le risque qu'il soit un consensus à minima est d'autant plus grand que le nombre d'acteurs à intégrer augmente. Dans un contexte transfrontalier, ce nombre est facilement le double, voire le triple de l'habituel – avec tout ce que cela engendre.

Cette exigence d'approche intégrée et cette *largeur des acteurs à intégrer* portent en eux le risque de lourdeur, de lenteur, de progrès minimes et sont souvent décourageants, surtout à une époque qui prône la rapidité, les résultats à court terme.

Au niveau européen, ce constat a conduit à introduire, après de longues négociations, des principes de décisions majoritaires remplaçant le principe de décisions à l'unanimité.

Cette réforme importante au niveau européen qui est aussi une conséquence du nombre croissant des membres de du risque de torpeur qui en découle, est loin d'être acceptée de manière générale dans un contexte transfrontalier. Ceci peut constituer un frein important.

Le cadre réglementaire et les Etats....

A un niveau plus concret, l'objectif d'efficacité qui s'exprime dans la volonté d'une utilisation commune d'équipements, voire d'en construire de nouvelles ensemble, nécessite de résoudre le problème des *règlements divergents*. Quelle est

la meilleure solution dans ce cas ? L'introduction de clauses d'expérimentation dans les règlements existants, permettant des dérogations ou encore la création de règles particulières pour les zones frontalières ? Ou faut-il se rapprocher des instances européennes pour demander une harmonisation des règlements nationaux ou encore introduire un droit européen nouveau constituant une option supplémentaire ? De changer, d'adapter des règlements ainsi qu'une intervention au niveau européen nécessite d'abord une prise de conscience et une volonté au niveau des Etats. La Mission Parlementaire (Blanc / Keller / Sanchez-Schmidt) menée en France au printemps 2010 allait dans ce sens.

Néanmoins, dans la plupart des cas, la *dimension transfrontalière* d'agglomérations proche des frontières, voire s'étendant des deux côtés d'une frontière ne sont guère à l'esprit des responsables *dans les capitales*. Si ils le sont, cette dimension peut être vue comme une opportunité, mais aussi par certains comme un risque pour l'unité du pays. Même si des initiatives spécifiques sont engagées en faveur des agglomérations transfrontalières (p.ex. ouverture dans le cadre de l'approche métropolitaine de la DATAR en France), il reste à constater que la question transfrontalière est encore loin d'être automatiquement à l'esprit dans les politiques et les décisions des divers ministères.

En France, les débats conduits autour des lois sur la réforme territoriale en 2010 ont soulevé la question si les critères de taille pour la définition de *métropoles et de pôles métropolitains* pouvaient intégrer, dans le cas de villes frontalières comme Strasbourg p.ex. aussi la partie voisine de l'autre côté de la frontière, voire même les cas où le centre de l'agglomération transfrontalière se trouve de l'autre côté de la frontière (p.ex. le cas de Forbach – Sarrebruck) ? Les conséquences financières que cela aurai engendré ont finalement conduit les autorités françaises à être plutôt réservés sur cette question. On retiendra que la dimension transfrontalière, même si elle est prise en compte, ne prône pas systématiquement sur d'autres aspects.

2.2. Les agglomérations transfrontalières face aux enjeux nouveaux

Les enjeux auxquels les agglomérations doivent faire face proviennent en partie de *tendances lourdes* (démographie / vieillissement de la population, migration, chômage, surendettement, menace de la biodiversité, eau, nuisances comme le bruit etc.), en partie des enjeux actuels, qui sont parfois le point culminant de développements du passé (crise financière et économique depuis 2008) et en partie des enjeux actuels et futurs qui nécessitent un changement plus profond (énergie, climat, mobilité, globalisation, alimentation). On citera, sans prétendre être exhaustif, les exemples suivants :

Il existe un enjeu fort par rapport au *rapprochement des systèmes* fiscaux, des systèmes sociaux, des charges patronales etc. (coût du travail), puisque les disparités entre les pays européens conduisent à des développements unilatéraux sur certaines frontières où les différences font réagir les employés comme les entreprises : voire l'exemple de flux unilatéraux de la France surtout vers ses voisins au Luxembourg, en Suisse, en Allemagne, en Andorre, à Monaco. Les accords de rétrocession fiscale existants sur certaines frontières (France-Suisse, Luxembourg-Belgique...) sont très hétérogènes et ne compensent que tant bien que mal les conséquences des décalages d'attractivité (surtout fiscale, mais aussi en termes de charges sociales, de droit du travail etc.). Quid d'une communauté fiscale entre la ville-centre et la proche périphérie dans une dimension transfrontalière ?

L'innovation passe en Europe surtout par les PME : Mais les PME situées en zones frontalières souffrent en partie d'un marché amputé, réduit aux 180 °. Ce frein à leur croissance est un obstacle de développement et un risque par rapport aux besoins d'augmentation de la taille critique pour survivre sur des marchés de plus en plus internationaux. Les *coopérations entre PME et universités*, centres de recherche est elle aussi plus difficile, ce qui ne facilite pas le développement de clusters, ni d'un côté de la frontière ni transfrontaliers. A l'avenir, ce manque de liens entre PME et centres de formation, universités risque de devenir un problème majeur en termes de capacité à innover, en premier dans les pays avec un taux de natalité trop bas comme l'Allemagne ou le manque de personnel qualifié se fait déjà fortement sentir.

Les agglomérations transfrontalières ont-elles une chance de compenser le *vieillissement de la population* en jouant sur les populations des deux côtés ? Une option réaliste par l'exemple sur la frontière entre l'Allemagne et la Pologne ? Le *changement démographique* et la baisse du nombre d'habitants peuvent, dans les agglomérations transfrontalières situés sur des frontières de pays à tendances inverses ou moins prononcés, produire aussi d'autres effets compensatoires (baisse du chômage / plein emploi, rachat de d'habitations vides) et faciliter l'accès à la propriété pour des jeunes ménages, ce qui les lie au territoire.

L'internationalité des agglomérations transfrontalières les positionne bien dans un contexte de *globalisation* où le multilinguisme et l'esprit d'ouverture à l'international sont requis, surtout du point de vue d'entreprises travaillant à une échelle mondiale. La valorisation de ce potentiel implique de disposer d'écoles internationales, de renforcer l'apprentissage des langues dans les écoles, d'avoir un réseau universitaire bien coordonné et valorisant dans son orientation cette possibilité (types de formation, langue des cours, coopération internationale, recherche).

Le *secteur créatif* dispose de grands potentiels dans les agglomérations transfrontalières et peut devenir de plus en plus un facteur de localisation d'entreprises sur ces territoires. Industrie créative, économie créative etc., ce creuset multiculturel que sont les agglomérations transfrontalières peut jouer pleinement cet atout d'internationalité et de multilinguisme.

Dans certains aspects de la protection du *climat*, les agglomérations sont désavantagées : les systèmes de transports urbains sont en général orientés sur le territoire national, les liaisons transfrontalières coûteuses (obstacles techniques, administratifs et naturels), la part de l'utilisation de la voiture individuelle est plus grande que dans des agglomérations non-transfrontalières. Néanmoins, la perception commune des deux parties d'une agglomération transfrontalière peut – en additionnant le potentiel de clientèle – rendre rentables des équipements qui ne le seraient pas dans le cadre d'une perception limitée à chaque pays – un aspect important pour des systèmes de transports en commun, mais aussi pour d'autres équipements liées à la protection de l'environnement (centrales d'incinération

de déchets, station d'épuration etc.). Le cas connu de l'hôpital de Puicerda sur la frontière franco-espagnole a démontré la pertinence de cette approche « additrice de potentiels » dans le domaine des équipements sanitaires.

Le développement des *énergies renouvelables* n'est pas facilité dans les agglomérations transfrontalières, puisque les différences de mentalité (croyance ou scepticisme vis-à-vis de certaines technologies), l'orientation différente des politiques nationales ainsi que l'organisation des réseaux orientés sur le territoire national ne facilite pas les choses. Même si une opinion changeante peut faire tâche d'huile et contribuer à un changement de perception, le fait que beaucoup d'installations contestées de plus en plus aujourd'hui comme les centrales nucléaires se trouvent proches de la frontière peut aussi générer des problèmes, voire des conflits.

Ces enjeux *interagissent* fortement entre eux et avec les facteurs locaux propres à chaque ville, à chaque région et à chaque Etat auxquels elles appartiennent. Ceci constitue une complexité supplémentaire, qui est renforcée par le fait que ces enjeux ont des urgences et des temporalités différentes.

En même temps, on est de plus en plus confronté à une course aux *résultats rapides* que l'on retrouve aussi dans le monde économique, sous la pression d'actionnaires, d'obligation de résultats etc. La question se pose si les acteurs de la coopération transfrontalière et les entités qui ont été créées à cette fin peuvent relever ce défi qui nécessite une longue haleine.

3. Les acteurs de la coopération transfrontalière face aux enjeux urbains dans les agglomérations transfrontalières

La *continuité* comme gage de *durabilité* dépend fortement des décideurs. Le rythme des élections à de différents niveaux rend difficile de prendre des décisions à long terme, puisque beaucoup d'élus ont une préférence pour des mesures qui produisent des effets visibles à court terme, leur aidant à se faire réélire. Un autre problème qui est particulièrement aigu dans les pays qui ont une tradition de différences marquées entre les partis politiques et ceux où la politique est fortement

personnalisée : Se démarquer du prédécesseur fait partie du jeu politique, ce qui va à l'encontre de toute continuité.

3.1. Possibilités et limites de l'intervention des entités de coopération transfrontalière

Les actions à mener, les mesures à prendre dans le cadre des agendas urbains, comme par exemple la lutte contre la dégradation environnementale ou l'exclusion sociale impliquent la capacité à investir, à réglementer, parfois à prendre des mesures impopulaires. Tout cela est jusqu'à aujourd'hui le plus souvent hors du champ de compétences et des possibilités des entités de coopération transfrontalière. Elles peuvent le cas échéant initier des études, établir des diagnostics comparés, proposer des projets, donc jouer un rôle d'éclaireur, développer une force d'initiative et de proposition. Mais la réalisation de ces propositions sera en général hors de leurs possibilités. Les exceptions sont les structures dédiées à des projets concrets, comme la construction d'un pont ou la gestion commune d'un certain équipement comme un tramway transfrontalier.

Les types d'organisations (essentiellement de coopération transfrontalière, parfois de gestion) qui existent aujourd'hui se sont développés avec le temps, en général en réponse à des besoins et des revendications du terrain. Ils varient selon :

- le degré d'intensité de la coopération (obligations, droits, etc.),
- la durée (durables, liées à un programme, une tâche définie ou à un projet),
- la finalité (gestion d'un programme, d'une infrastructure, coordination, représentation, service à la population etc.)
- le niveau (local, régional, national...) : commissions intergouvernementales, Conférences permanentes, etc.
- la diversité du statut et du caractère légal des membres (société civile etc.)

Au niveau des espaces urbains transfrontaliers, les GECT sont devenus des formes juridiques appréciés, malgré une certaine complexité. Dans la pratique, ils se heurtent à de multiples difficultés, bien qu'ils restent globalement un succès.

Un premier obstacle qu'on peut citer réside dans le fait que les différents pays européens n'ont pas transposé le règlement communautaire de la même manière dans leur droit national, ce qui conduit à des aberrations dans la pratique : ce qu'exige un droit, est interdit par l'autre pour une même structure transfrontalière... (exemple de règlements contradictoires entre la Pologne et la Slovaquie). Un autre obstacle, plus fréquent celui-là, est lié à un mélange entre des priorités essentiellement « nationales » quand il s'agit de compétences et de dépenses ou même de projets pouvant servir aux futures élections d'un côté et un affichage « européen », un côté diplomatique qui est ambitieux dans les mots, mais sans se donner les moyens de mettre en œuvre ce qu'on prétend vouloir de l'autre côté. Dans la conséquence, bon nombre de GECT – heureusement pas tous – sont confrontés à une forte contradiction entre les ambitions affichées, les tâches, les attentes de l'opinion publique et les moyens mis à disposition : pas de transfert de compétences, peu de moyens financiers, peu de personnel, rémunérations du personnel en décalage par rapport aux qualifications exigées etc. Résultat : Bon nombre de GECT ont eu du mal à recruter du personnel, bon nombre de personnels de direction n'ont pas fait long feu, faute de pouvoir mettre en œuvre ce qu'on attend d'eux ou ont mis longtemps à être trouvés.

Un modèle d'organisation différent est celui pratiqué dans le cas de quelques villes « doubles », se situant de part et d'autre de la frontière, dont les exemples les plus connus se situent dans les pays scandinaves. Tornio et Haparanda (Suède / Finlande) sont connus dans le monde de la coopération transfrontalière pour être particulièrement progressistes : dans ce cas, la priorité a été donnée à un rapprochement des administrations et structures existantes : les réunions communes des deux conseils municipaux illustrent bien ce modèle.

3.2. Le rôle des niveaux étatiques et européens

Beaucoup de problèmes qui pouvaient être réglés par les acteurs du terrain ont été mis en œuvre dans les décennies passées, d'autres réglés « en passant » dans le cadre des grandes étapes de l'intégration européenne (marché unique, Euro, Schengen...).

Une grande part des obstacles restants ne peuvent être résolus par les acteurs locaux, ils nécessitent le soutien des niveaux étatiques. Ceci concerne surtout de nombreux domaines qui touchent à la personne, à l'individu, ses droits, ses obligations, sa sécurité puisqu'il s'agit de domaines qui sont, dans la plupart des Etats, réglés par la constitution ou des lois valant pour l'ensemble de l'Etat : santé, fiscalité, normes de sécurité etc. pour n'en citer que quelque uns.

Surtout les Etats unitaires peinent à se faire à l'idée de changer ces dispositions pour faciliter la vie dans les zones frontalières : on ne veut pas déroger de l'unité de droit, ni créer de nouvelles frontières entre les zones frontalières et l'arrière-pays. De plus, les Etats unitaires ayant plusieurs voisins – au contraire p.ex. du Portugal – se trouvent face à la difficulté de ne pouvoir adapter leurs lois et autres règlements à des cas de figure différents pour faciliter l'adaptation au droit du voisin. La France, par exemple, compte 9 Etats voisins. Les Etats fédérés ont un peu plus de possibilités dans ces cas, puisque qu'une partie des lois est faite au niveau des Länder, qui eux, n'ont en général qu'un ou que peu de voisins.

Une alternative dans ce cas est soit une harmonisation européenne ou encore la création d'outils juridiques européens, reconnus comme alternative équivalente au droit et dispositions nationales comme cela e déjà été évoqué auparavant.

Ceci implique que les instances européennes soient saisies par les / plusieurs Etats quand ils se voient dans l'incapacité de s'adapter dans certains cas aux droits de plusieurs pays voisins. La plate-forme de Budapest (mise en place à suite de la déclaration de Budapest signée par les structures d'appui à la coopération transfrontalière de la France, des Pays-Bas, de Hongrie et pour le Nord du Portugal) créée en décembre 2010 vise justement la concertation entre les Etats face à ce problème.

Et l'Europe... ?

La politique de cohésion européenne peut-elle apporter des réponses aux questions qui se posent dans les agglomérations transfrontalières ? Que soutenir financièrement à l'avenir ? Le débat est déjà largement ouvert.

Comme domaines dans lesquels les insitutions européennes peuvent donner un appui aux agglomérations transfrontalières, on citera par exemple:

- l'harmonisation des charges sociales et des impôts pour les entreprises et les employés
- Le soutien à l'augmentation de l'efficacité des équipements infrastructurels dans les zones frontalières, le cas échéant leur adaptation : mise en place d'une prime aux stratégies de mise en réseau et de valorisation des effets de synergie possibles (réduction du nombre, spécialisation visant à développer les complémentarités).
- Soutien à la constitution de marchés du travail transfrontaliers : Promotion de la langue du voisin – un besoin connu mais qui ne progresse guère ; la reconnaissance des diplômes où il reste des devoirs, surtout au niveau de la formation professionnelle (p.ex. infirmières etc.), des ressources encore trop peu exploitées au niveau de la coopération dans le secteur de la recherche-développement et de la formation : projets communs et soutien aux efforts d'adaptation des formations aux besoins des entreprises, surtout dans certains secteurs.
- Promouvoir les échanges des villes européennes sur ces questions : Il s'agira, entre autre, de soutenir les réseaux européens, les réseaux de villes et les réseaux dédiés à la collecte du savoir, son traitement et sa diffusion (centres de ressources). Afin d'assumer au mieux leur tâche, les acteurs concernés ont besoin du savoir, de l'expérience de tous les acteurs aux différents niveaux et de toute provenance. Pour gagner du temps, réduire les coûts et élargir l'éventail des solutions possibles, il est nécessaire de valoriser les bonnes pratiques, les approches qui ont fait leurs preuves, les savoirs et les expériences des autres villes.
- Bien que les situations des villes aient toujours une connotation individuelle, des similitudes d'enjeux sont indéniables, même si il faut les chercher dans d'autres parties d'Europe. C'est ici que la diversité européenne peut être un grand avantage – en comparaison avec des sociétés plus monolithiques (Chine, Russie, Inde etc.).
- En même temps, ces échanges de savoir et d'expérience sont l'expression d'une solidarité intra-européenne et contribuent à l'innovation ainsi

qu'à la politique de cohésion, puisqu'ils aident à éviter l'augmentation des écarts, à améliorer la capacité à dialoguer dans le futur et à profiter mutuellement des expériences acquises.

- Les projets menés ces dernières années, par exemple dans le cadre d'URBACT ont néanmoins montré qu'il reste en général un fort besoin d'adaptation individuelle, même si des expériences peuvent être échangées. Les travaux ont montré qu'il n'a pas de solution « standard ». Comment l'Europe compte-elle soutenir de manière efficace ces échanges et la valorisation de l'aquis?
- Soutien au développement du secteur culturel, de la créativité et des arts où les agglomérations transfrontalières disposent d'un potentiel encore sous-exploité. Son sous-financement chronique est un risque majeur pour un secteur qui constitue un atout majeur européen – aussi en comparaison avec les autres grandes puissances économiques et pays en émergence.

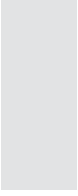
Si les entités transfrontalières existantes n'ont encore trop souvent pas les capacités et compétences nécessaires, la question se pose de savoir qui peut être l'interlocuteur sur place pour coordonner et mettre en œuvre ces mesures ?

4. Les leçons à tirer pour les nouveaux agendas urbains en Europe

L'émiettement des compétences et le manque d'interlocuteur unique compétent souligne le besoin d'une approche multi-niveaux, qui s'exprime dans plusieurs dimensions : En premier lieu, la dimension concertation, coordination qui implique la nécessité d'une articulation multi-niveaux et multi-secteurs : La question est posée, entre autre par la Commission Européenne, de savoir comment le principe de partenariat et de d'intégration des acteurs locaux et régionaux, des partenaires sociaux et de la société civile peuvent être améliorés ? Les réponses à cette question sont multiples. Un élément-clé, concernant surtout les acteurs locaux et régionaux, est la continuité, l'orientation à long terme et des objectifs donnant un cadre de référence solide, le tout orienté sur l'intérêt général.

Un autre dimension est celle du projet : pour le réalisation de projets, surtout ceux plus complexes comme des équipements et infrastructures qui répondent

au souci croissant de mettre en œuvre des projets rendant concret et visible les résultats de la coopération transfrontalière et l'effet des aides et politiques communautaires ont besoin de montages financiers complexes, d'autorisation de tous types et de tous niveaux et ne peuvent guère être préparés ni mis en place par les acteurs d'un seul niveau : On constate un besoin d'une gouvernance multi-niveaux pour leur réalisation ainsi que de structures pérennes pour leur gestion (champ où les GECT peuvent déployer leur efficacité le mieux). Mais, jusqu'à présent, la plupart des Etats n'ont pas organisé de manière structurée et claire la gouvernance multi-niveau de la coopération transfrontalière (identification systématique d'obstacles, coordination interministérielle, soutien par le législateur, remontée des besoins (obstacles existants et ceux apparaissant lors du montage de projets nouveaux), priorités dans la programmation, assistance technique etc.). Certains éléments existent (le Greensmakelaar dans les Pays Bas, la MOT en France, le CESCO en Hongrie et des systèmes différenciés sur la frontière entre l'Espagne et surtout le Nord du Portugal), mais peu de systèmes globaux cohérents, dont une des clés de réussite sera d'une part un ancrage interministériel et d'autre part le lien direct avec les réalités et les besoins du terrain dans les agglomérations transfrontalières. ◀◀



Jean Peyrony

Presidente de la Mision Operacionelle Transfrontaliere (Francia)

Index: 1. Le contexte général: les défis d'UE 2020 et la cohésion territoriale; 2. Les enjeux de la coopération des villes en Europe; 3. Les défis et opportunités pour les villes du CECICN; 4. Quel bilan peut-on faire aujourd'hui des coopérations entre villes, et de leur soutien par l'Union européenne ?; 5. Pistes pour l'avenir dans le cadre de la période 2014/2020

Mots-clés: Cohésion Territoriale, Coopération des Villes, MOT, CECICN, Agglomérations, Systèmes Urbains Transfrontaliers.

Résumé: Cet article exprime le point de vue d'un des membres de ce réseau: la MOT. Il abordera successivement: le contexte politique européen au plan général, avec la montée en puissance de la question territoriale et urbaine; les enjeux de la coopération entre villes, tels qu'identifiés dans le cadre européen; la situation des villes situées aux frontières, terrestres ou maritimes, que le CECICN a vocation de représenter; un aperçu critique des politiques actuellement menées, et des propositions qui pourraient être faites pour l'avenir, dans le contexte de la période 2014/2020.

►► Face aux défis de ce début de XXI^e siècle, l'Union européenne a fait le choix d'une stratégie de croissance plus intelligente, plus verte et plus inclusive, au sein d'une Europe plus intégrée. C'est dans les villes que se jouera UE 2020; nouvellement constitué, le réseau CECICN associe des acteurs urbains de la coopération transfrontalière, au sein d'agglomérations ou de systèmes urbains transfrontaliers, et de la coopération transnationale, au sein de réseaux de villes macro régionaux. Cet article exprime le point de vue d'un des membres de ce réseau: la MOT. Il abordera successivement: le contexte politique européen au plan général, avec la montée en puissance de la question territoriale et urbaine; les enjeux de la coopération entre villes, tels qu'identifiés dans le cadre européen ; la situation des villes situées aux frontières, terrestres ou maritimes, que le CECICN a vocation de représenter; un aperçu critique des politiques actuellement menées, et des propositions qui pourraient être faites pour l'avenir, dans le contexte de la période 2014/2020.

1. Le contexte général: les défis d'UE 2020 et la cohésion territoriale

En 2000, la stratégie de Lisbonne avait assigné à l'Union européenne l'objectif de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde d'ici 2010. Dès 2005, il était clair que l'objectif ne serait pas atteint, faute d'un réel engagement des Etats et des forces vives en leur sein, notamment des villes et des régions. La fin de la décennie rendait cet échec manifeste, dans un contexte global troublé (crise économique et financière), doublé en Europe d'incertitudes sur l'évolution des institutions communautaires.

Les années 2010 commencent dans un contexte tout aussi incertain; la sortie de crise n'est amorcée que pour certains pays; les dilemmes liés au changement climatique et aux politiques énergétiques ont été ravivés par l'accident nucléaire de Fukushima; et pour l'Europe les turbulences politiques dans son voisinage relancent l'actualité des questions démographiques: la pression migratoire constitue à la fois une menace et une opportunité face au vieillissement.

C'est taradée par les crises que l'Europe a toujours progressé; discernons quelques signaux positifs. Avec le traité de Lisbonne, l'Union européenne dis-

pose d'institutions améliorées. La stratégie UE 2020, tirant parti de l'analyse des échecs de la décennie précédente, a été lancée avec plus de réalisme; l'intégration économique et politique progresse, même si c'est dans la douleur de la crise de la dette publique; la discussion du budget 2014/2020, lancée en juin 2011 par la Commission, s'annonce difficile, mais pas impossible.

La réussite de la stratégie UE 2020 passe par l'implication des citoyens européens, qui en seront les premiers acteurs et bénéficiaires. Les acteurs infranationaux revendiquent d'être en 1ère ligne de la stratégie. Les régions, espaces pertinents pour les fonctions supérieures, les infrastructures et les services rares (aéroports, universités,...) ont jusqu'à présent concentré l'attention de la politique de cohésion européenne. Il n'est pas question de contester l'importance de l'échelle régionale. Mais les villes, depuis les grandes métropoles jusqu'aux petites villes des régions peu denses, où les services qu'elles offrent sont indispensables, revendiquent plus d'attention de la part de l'Europe, car elles sont les collectivités les plus proches des citoyens.

Le traité de Lisbonne le reconnaît au travers du renforcement de 2 concepts, la subsidiarité, et la cohésion territoriale. Encore faut il saisir ces concepts dans toute leur épaisseur: la subsidiarité, c'est traiter les problèmes au plus près possible du citoyen... mais aussi traiter ce qui doit l'être au niveau supérieur: régional, national, européen, voire global.

La cohésion territoriale, c'est reconnaître la spécificité (en termes de besoins comme de ressources: le «capital territorial») de chaque territoire de vie. Encore faut-il garder en tête que le développement économique requiert l'ouverture à la concurrence et la spécialisation. La cohésion sociale, selon Durkheim, résulte indissolublement de la division sociale du travail, et de solidarités collectives garanties par la loi et l'action publique. La cohésion territoriale requiert certes des régulations, des politiques publiques...mais aussi de jouer le jeu de l'intégration et de la division territoriale du travail. Celle ci joue aujourd'hui au plan global; l'enjeu pour l'Union européenne est d'en construire une régulation à l'échelle du continent.

2. Les enjeux de la coopération des villes en Europe

Qu'implique pour une ville, ses habitants, ses entreprises, ses élus, de tenir ces 2 termes: constituer une société locale efficiente, solidaire, durable; tout en acceptant l'ouverture, l'intégration à des espaces plus vastes ? Cela passe, en particulier, par le développement de la coopération entre villes.

Cet article n'ambitionne pas de retracer l'histoire pluri séculaire des villes hanséatiques, ou plus récente, de la coopération décentralisée au sein d'une Europe progressivement pacifiée et réunie. Il se concentre sur la coopération territoriale dans le cadre de l'Union européenne. Celle-ci s'est développée à deux niveaux, interagissant l'un avec l'autre: celui de la coopération politique entre Etats, hybride, car intergouvernementale mais avec un soutien communautaire appuyé; et celui des coopérations concrètes entre villes, souvent soutenues par les programmes Interreg, qui encouragent la coopération entre acteurs infra nationaux par delà les frontières.

La coopération intergouvernementale en matière d'aménagement du territoire a connu une 1ère étape avec l'approbation du Schéma de développement de l'espace communautaire¹ en 1999; le concept de polycentrisme, qui en est la cheville ouvrière, a souvent été critiqué pour son imprécision. Bien à tort: l'aménagement du territoire ne résulte pas des calculs d'ingénieurs géographes, mais des stratégies des ménages et des entreprises, plus ou moins régulées par la puissance publique. Le concept de polycentrisme a plusieurs vertus: celle de rappeler que l'armature urbaine avec sa hiérarchie de fonctions est déterminante, qu'elle résulte de la composition de logiques antagoniques: recherche d'effets d'agglomération, d'accessibilité aux marchés et aux services, vs recherche d'espace et de qualité de vie; d'arbitrages entre efficacité, équité et durabilité environnementale. Il met la coopération entre villes au cœur des enjeux d'aménagement, aux différentes échelles, depuis l'échelle européenne, où il propose aux villes des macro régions périphériques (Baltique, Atlantique, Méditerranée) de former des « zones d'intégration mondiale », jusqu'à l'échelle locale, où il propose d'unir les poten-

1 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm

tiels urbains au sein d'espaces fonctionnels par delà les frontières, notamment nationales.

La recherche urbaine appliquée (voir par exemple les études ESPON 111 et 143 pour ESPON 2006; FOCI pour ESPON 2013²) donne un fondement scientifique à ces stratégies, en analysant non seulement la hiérarchie fonctionnelle des villes, mais aussi le rôle joué par les villes dans l'espace des flux (Castells), comme hubs des flux de transport, de relations entre entreprises, de coopération en matière de recherche etc..., et en invitant les villes à en prendre conscience et à en devenir des acteurs stratégiques.

La coopération n'exclut pas la concurrence face à des ressources rares, comme les investissements privés ou publics, la main d'oeuvre qualifiée mobile, les touristes.

La concurrence est nécessaire, mais la concurrence pure est sous optimale : en contexte de ressources publiques rares, on ne peut pas multiplier les aéroports, les universités, les business parks; il faut parler de « co-opétition ». Selon la formule de Jacques Delors, «la compétition stimule, la coopération renforce, la solidarité unit». La coopération est source d'économie d'échelle, complémentarité, de division du travail et d'intégration.

L'agenda territorial UE 2020³, qui vient d'être approuvé en mai 2011 par les ministres européens de l'aménagement du territoire sous présidence hongroise, réitère cette vision, en l'adaptant au nouveau contexte politique de l'Union.

Ainsi, il invite:

- les territoires, souvent voisins, qui présentent des potentiels complémentaires, (à) joindre leurs efforts et étudier ensemble leurs avantages comparatifs pour créer un potentiel de développement supplémentaire.

2 <http://www.espon.eu/>

3 <http://www.eu2011.hu/news/territorial-agenda-presidency%E2%80%99s-proposal-accepted>
ibidem, voir notamment les paragraphes 12, 17, 25, 26, 31, 32, 52, 53, 54, 56, 57

- les villes à constituer des réseaux par le biais d'une approche innovante susceptible de leur permettre d'améliorer leurs performances dans le jeu de la concurrence européenne et mondiale et de promouvoir la prospérité économique dans le sens du développement durable. Une politique de développement du territoire polycentrique doit favoriser la compétitivité territoriale du territoire de l'Union, y compris hors de la zone centrale du «Pentagone».
- à orienter les initiatives de coopération territoriale vers les objectifs à long terme de la cohésion territoriale, en se fondant sur l'expérience de l'ancien volet B de l'initiative communautaire Interreg et des programmes transnationaux actuels. Les stratégies macro-régionales intégrées – actuellement pionnières dans les régions de la mer Baltique et du Danube – peuvent également y contribuer. L'intégration des territoires par le biais de la coopération territoriale permet de mieux utiliser des atouts tels qu'un riche patrimoine naturel, paysager et culturel, des réseaux interurbains et des marchés du travail divisés par des frontières. (...). L'intégration et la coopération territoriales permettent d'atteindre une taille critique pour le développement, et ainsi de diminuer la fragmentation économique, sociale et écologique, d'instaurer une confiance mutuelle et de constituer un capital social. Une coordination adéquate des politiques entre les différents pays peut s'avérer nécessaire pour les régions fonctionnelles transfrontalières et transnationales.
- à développer des stratégies territoriales à long terme au-delà des frontières, avec le soutien le cas échéant, de la Commission européenne.

Enfin, le débat sur la future politique de cohésion montre des ouvertures intéressantes, confirmant, après les atermoiements de la décennie 2000/2010, les intuitions du SDEC.

Le livre vert sur la cohésion territoriale, avec les enjeux des «3 C» : concentration, connexion et coopération, place d'emblée la discussion sur le terrain des villes et de leur coopération.

Par un autre chemin, les Etats membres ont poussé la Commission dans un rôle nouveau d'aménagement de son territoire, en lui demandant d'élaborer des stratégies macro régionales à l'échelle de la Baltique, de l'Atlantique et du bassin du Danube.

Le rapport Barca vise à donner un fondement académique solide aux pratiques de la politique de cohésion, en démontrant la supériorité des politiques territorialisées («place based») sur une approche exclusivement sectorielle («territorially blind»).

Enfin, les premières propositions de la Commission (5e rapport sur la cohésion) vont dans le sens d'une approche plus territoriale, en mettant l'accent sur un agenda urbain ambitieux (priorité personnelle du Commissaire J. Hahn), l'approche du développement local intégré, une gouvernance territoriale et un partenariat améliorés, et sur la coopération (macro régions).

3. Les défis et opportunités pour les villes du CECICN

Les réseaux qui ont constitué le CECICN ont une longue histoire de coopération au sein de chacun d'eux. Cet article n'ambitionne pas de retracer celle-ci; à titre d'exemple, la Mission opérationnelle transfrontalière est un outil de gouvernance multi niveaux de la coopération transfrontalière aux frontières communes entre la France et ses voisins : elle agit à la fois pour ses membres, collectivités publiques de différents niveaux (local, régional, national) de part et d'autres des frontières, et leurs groupements transfrontaliers, et pour les acteurs nationaux français. Même si la MOT intervient sur différents types de territoires transfrontaliers, urbains, ruraux, naturels, maritimes, les agglomérations et systèmes urbains transfrontaliers y tiennent une place particulière, du fait des réalités physiques (plusieurs agglomérations ou régions urbaines traversent les frontières françaises, notamment sur les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse) et socio économiques (ces territoires ont un réel fonctionnement transfrontalier, avec en particulier des flux importants de navetteurs transfrontaliers, et leur avenir ne peut être pensé que dans une perspective transfrontalière). La MOT est convaincue que les ter-

ritoires transfrontaliers, notamment urbains, sont les creusets de l'intégration européenne⁴.

Pourquoi les villes du CECICN sont-elles particulièrement concernées par la coopération? C'est qu'elles ont en commun d'être sur des frontières, terrestres ou maritimes; elles sont donc périphériques, c'est à dire topologiquement privées d'une partie de leur potentiel en matière d'accessibilité: ce sont des villes partiellement tronquées par la frontière, ouvertes seulement à 180°, et non à 360°, du moins si la frontière reste fermée. Et en même temps, elles sont des portes, des frontières nouvelles (au sens de «frontiers», et non plus de «borders»), si la frontière est ouverte et permet la mobilité. Les agglomérations transfrontalières, qu'elles regroupent des communautés linguistiques et culturelles jusque là séparées par une frontière, ou au contraire une diversité de langues et de cultures, constituent une opportunité d'ouverture au coeur de l'intégration européenne, une Europe «à portée de main»; il en est de même des réseaux de villes macro régionaux.

4. Quel bilan peut-on faire aujourd'hui des coopérations entre villes, et de leur soutien par l'Union européenne ?

Contrairement à une illusion d'optique qui prévaut souvent chez les acteurs des programmes Interreg (depuis la Commission jusqu'aux secrétariats techniques conjoints), beaucoup de projets de coopération territoriale se déploient hors de tout financement européen. Les acteurs sont d'ores et déjà engagés, au quotidien, pour construire des projets de développement économique, de services aux populations et aux entreprises. Les élus locaux et leurs équipes techniques sont souvent des militants de la coopération; mais ils rencontrent de plein fouet la distorsion entre les espaces institutionnels, source de leur légitimité démocratique, et les espaces fonctionnels transfrontaliers, qui constituent l'horizon de la coopération.

Ils se heurtent à des cadres politiques, administratifs, juridiques, fiscaux étatiques, voire européens, pas toujours adaptés à la réalité du fonctionnement

4 http://www.espaces-transfrontaliers.org/EUROMOT/MANIFESTE_FR.pdf

transfrontalier, en raison de leur manque d'interopérabilité. La frontière peut être également être source de déséquilibres par les flux dont les conséquences sont peu ou pas régulées, du fait d'une déficience de coordination; l'expérience récente des stratégies de la Baltique et du Danube a été l'occasion d'une prise de conscience que l'encadrement européen des législations ne suffit pas à assurer la libre circulation, et qu'il importe, en sus, de coordonner les stratégies, les législations, les financements, les institutions des différents Etats par delà les frontières.

Ce qui vaut pour les macro-régions vaut aussi pour les régions transfrontalières, même si la Commission n'a pas vocation à y jouer un rôle aussi central.

Sur chaque frontière, il y a un besoin de coordination, qui doit impliquer non seulement les acteurs locaux et régionaux, mais aussi les acteurs nationaux souvent compétentes sur des thèmes stratégiques (transports, recherche...). Et le niveau européen, même s'il ne peut s'impliquer au quotidien, doit assurer un rôle général de régulation; c'est ce que reconnaît désormais le Traité: la cohésion territoriale (c'est à dire l'intégration territoriale à toutes échelles) requiert que les territoires, dont les «régions transfrontalières» désormais citées explicitement, fassent l'objet d'une attention particulière, de la part de l'ensemble des politiques européennes (articles 174 et 175).

Et c'est là où interviennent l'indispensable politique de cohésion, et en particulier (mais non exclusivement) les programmes de l'objectif de coopération. L'aide communautaire ou nationale doit être moins perçue comme la compensation d'un handicap que comme une énergie d'activation permettant de libérer un potentiel de développement, tout particulièrement pour les coopérations impliquant les villes.

Une étude réalisée par la DG REGIO «Renforcer la dimension urbaine»⁵ examine notamment la dimension urbaine des programmes opérationnels mis en oeuvre au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne» pour la période 2007/2013.

5 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/publications_en.htm

Le bilan est mitigé. Les actions urbaines et la coopération entre les villes ne constituent pas un élément majeur des programmes. Seulement 13 des 53 programmes de coopération transfrontalière font référence au développement urbain dans leurs axes prioritaires. Les opérations se réfèrent à des objectifs généraux en termes d'amélioration de la gestion des territoires (par exemple, le programme opérationnel BE/FR identifie l'objectif de «développer une gestion commune des territoires urbains et ruraux»), d'approches communes en matière d'aménagement (le programme opérationnel ES/PT évoque la coopération et la gestion conjointe en matière d'aménagement du territoire et d'accessibilité, et intègre l'aménagement urbain) ou d'approches ascendantes (le programme opérationnel CZ/PL met l'accent sur le «soutien à la coopération des communautés locales»).

Quelques programmes mentionnent explicitement la dimension urbaine dans le diagnostic et la stratégie, et utilisent les axes prioritaires sectoriels pour y contribuer (le programme opérationnel AT/SK fait référence au développement de la région métropolitaine d'Europe centrale «CENTROPE»). Une autre approche consiste à promouvoir un développement polycentrique équilibré (le programme opérationnel DE/FR/CH se réfère à la structure polycentrique de l'espace du Rhin supérieur et à la nécessité d'un travail en réseau entre les villes au sein de cette aire métropolitaine).

Huit des 11 programmes de coopération transnationale ont une dimension urbaine. Les programmes transnationaux accordent une plus grande importance au développement urbain, reflétant l'accent mis par le règlement sur ce thème. Les opérations envisagées sont liées à des stratégies destinées à accroître la compétitivité de l'espace de coopération en exploitant et renforçant le potentiel des villes. Elles montrent différentes approches thématiques, parmi lesquelles le développement de systèmes urbains et le polycentrisme. Par exemple, la stratégie du programme opérationnel de la région de la Mer Baltique est fondée sur l'hypothèse formulée par le SDEC, que les villes de la région pourraient former une nouvelle zone d'intégration mondiale (ZIM) en Europe. Du fait de la faible densité de population dans certaines parties de la région, et des grandes distances entre les villes, le programme opérationnel encourage leur

mise en réseau- à la fois pour les flux matériels (i.e. commerce, investissements directs étrangers) et immatériels (i.e. diffusion de la connaissance, flux de décisions). L'axe prioritaire 4 «Promouvoir des villes et des régions attractives et compétitives» vise à rendre celles-ci plus compétitives à l'échelle européenne (i.e. politiques à destination de l'entrepreneuriat et des PME, stratégies pour l'emploi, marketing, promotion de la qualité environnementale, synergie entre les activités des acteurs publics et privés).

Au sein des Programmes Interrégionaux de coopération et de mise en réseaux, URBACT II, programme spécifiquement «urbain», a pour objectif de promouvoir les échanges d'expériences concernant l'identification et le transfert des meilleures pratiques en matière de développement urbain durable. Deux autres programmes peuvent concerner les villes: INTERREG IVC pour la coopération interrégionale couvre des thèmes relatifs aux agendas de Lisbonne et de Göteborg; ESPON, destiné à analyser l'aménagement du territoire en Europe, présente une dimension urbaine: coopération avec l'Audit urbain de la Commission Européenne, études sur la fonctionnalité des villes européennes, et le potentiel de coopération (cf projets FOCI, METROBORDER, ...)

Selon l'étude, la coopération entre les différents niveaux de gouvernance, et notamment entre et avec les collectivités urbaines, est essentielle. Les programmes de coopération peuvent faciliter la mise en oeuvre de bons modèles de gouvernance multi-niveaux. Du fait de leurs budgets, les programmes opérationnels de coopération territoriale européenne ne peuvent pas remplacer le financement du développement urbain par les programmes opérationnels des objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi», ou des fonds nationaux/régionaux. Toutefois, ils pourraient avoir un rôle important à jouer en coordonnant les stratégies et les fonds en faveur des agglomérations transfrontalières et des réseaux urbains transnationaux. Mais l'impact des programmes opérationnels dans ce domaine est peu visible jusqu'à présent. Les villes ne jouent pas un rôle suffisant dans la conception, la mise en oeuvre ou la gestion des programmes de coopération territoriale européenne.

5. Pistes pour l'avenir dans le cadre de la période 2014/2020

La coopération entre les villes est au cœur de la stratégie UE 2020, car elle favorise l'intégration européenne, et le développement du Marché unique, tout en rapprochant l'Europe des citoyens.

La coopération territoriale européenne nécessite un budget plus important, mais aussi une approche plus intégrée et stratégique; elle doit systématiquement faire partie des documents stratégiques (cadre de référence européen, contrats nationaux envisagés par le 5e rapport). Ceux-ci doivent affirmer plus explicitement l'importance de la coopération au sein des agglomérations transfrontalières et des réseaux de villes. Les Etats membres doivent être encouragés à coordonner leurs stratégies, leurs législations et leurs financements par de delà les frontières, dans les régions transfrontalières et les macro-régions, en associant les régions et les villes.

La coopération requiert une gouvernance multi niveaux, au sein de laquelle les villes représentent le niveau de la proximité, de la vie quotidienne; la cohésion territoriale doit être mise en oeuvre au travers d'une approche plus territorialisée, et d'un partenariat renforcé avec les villes, également dans le contexte des régions transfrontalières et des macro-régions.

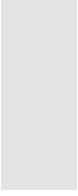
Un agenda urbain ambitieux passe par un rôle plus fort pour les autorités urbaines aux différentes étapes de la programmation (élaboration des documents stratégiques et des programmes, mise en oeuvre par les comités de suivi); financement, non seulement de projets thématiques, mais aussi d'opérations de développement local intégré; subventions globales, subdélégation (par exemple aux GECT). Ceci ne concerne pas seulement les programmes des objectifs de convergence et de compétitivité, mais aussi les programmes de coopération, afin de soutenir les agglomérations transfrontalières, les réseaux de villes des régions transfrontalières et des macro-régions.

L'Union européenne doit également augmenter son soutien à la mise en réseau des villes à l'échelle européenne, y compris aux échanges sur la coopéra-

tion entre les villes dans le contexte transfrontalier et macro régional, au travers des futurs programmes Urbact, Interreg C, Interact.

Le programme ESPON, quant à lui, devra encore plus contribuer, aux côtés de la Commission et des Etats, à faire progresser l'observation et la prospective des territoires transfrontaliers, l'analyse d'impact des politiques sur les territoires et réseaux.

Enfin, les autres politiques européenne (transports, société de l'information, marché unique, emploi, éducation, environnement, énergie, recherche, innovation, politique maritime, coopération externe...) doivent améliorer leur sensibilité aux défis et aux potentiels territoriaux, dont ceux des agglomérations transfrontalières et des réseaux de villes. La coordination horizontale au niveau européen (par exemple au sein de groupes interservices de la Commission), et la coordination verticale, au travers du processus multi niveaux de la politique de cohésion, doit associer les villes et les réseaux les représentant. La MOT, au sein du CECICN, s'y tient prête. ◀◀



Andrés García Belmonte

Oficial de Proyectos de la Conferencia Europea de Redes Transfronterizas e Interregionales de Ciudades - CECICN

Índice: Introducción; 1. El mundo interrelacionado: Globalización y Neoliberalismo; 2. El contexto Europeo; 2.1. La importancia de la cooperación en red; 2.2. La cooperación en red en Europa; 2.3. Sistemas de financiación para la cooperación; 3. Red de redes: CECICN. Un ejemplo de cooperación en red. Bibliografía.

Palabras clave: redes de cooperación, cohesión territorial, CECICN.

Resumen: Trataremos en este artículo de discernir las causas que han situado a las redes de cooperación como el instrumento más efectivo para la cohesión territorial y el desarrollo socioeconómico del territorio europeo. En un mundo marcado por la proliferación de las instituciones supranacionales resulta imprescindible que redes asociativas de representación ciudadana se sitúen en el centro de los estamentos oficiales, de manera que el análisis de los conflictos y la búsqueda de soluciones partan directamente de núcleos específicos para, más tarde, y mediante el establecimiento de sistemas de comunicación y evaluación constantes, se conviertan en medidas concretas que aporten soluciones comunes a problemas comunes.

Introducción

►► Trataremos en este artículo de discernir las causas que han situado a las redes de cooperación como el instrumento más efectivo para la cohesión territorial y el desarrollo socioeconómico del territorio europeo. En un mundo marcado por la proliferación de las instituciones supranacionales resulta imprescindible que redes asociativas de representación ciudadana se sitúen en el centro de los estamentos oficiales, de manera que el análisis de los conflictos y la búsqueda de soluciones partan directamente de núcleos específicos para, más tarde, y mediante el establecimiento de sistemas de comunicación y evaluación constantes, se conviertan en medidas concretas que aporten soluciones comunes a problemas comunes.

1. El mundo interrelacionado. Globalización y Neoliberalismo

El término *aldea global*, atribuido al filósofo canadiense Marshall McLuhan tras la publicación de su obra *Guerra y paz en la aldea global* en 1968, determina por primera vez las pautas de una sociedad mundial destinada a una comunicación e interacción constante debida básicamente a la proliferación de los medios de comunicación a gran escala y al rápido avance de las tecnologías que los sustentan. Aparece aquí el concepto de mundo interrelacionado en el que a través de las tecnologías de la información y la comunicación se desarrolla una especie de conciencia colectiva más allá de las limitaciones de los territorios. Aunque esta teoría ya ha sido revisada, rebatida e incluso renovada por otros autores o pensadores¹, es McLuhan el primero en atisbar teóricamente el origen del sistema que estructura (social, cultural, política y económicamente) el mundo actual: la globalización o mundialización.

Otro de los conceptos que definen el actual funcionamiento estructural del Primer Mundo, y por lo tanto de Europa, estrechamente vinculado a los procesos globales anteriormente citados, es la imposición del Sistema Neoliberal en la gestión de los estamentos económicos y de mercado.

¹ Véanse estudios más recientes como los publicados por Joseph E. Stiglitz *El malestar en la globalización* (2002) o *¿Cómo hacer que funcione la globalización?* (2006).

Surgido ideológicamente en la Universidad de Chicago bajo la tutela del filósofo y economista Friedrich von Hayken y sus discípulos durante los años 50 del siglo pasado, encuentra su aplicación práctica en el continente europeo a raíz del ascenso al poder de Margaret Thatcher en el Reino Unido en 1979.

Para acercarnos a los preceptos teóricos que definen el pensar neoliberal podemos citar algunos de los argumentos desarrollados, quizás algo sarcásticamente, por Susane George en su intervención para la *Conferencia sobre la soberanía económica en un mundo en proceso de globalización*² en Bangkok, 24-26 de marzo de 1999:

- “Si en 1945 o 1950 a alguien se le hubiera ocurrido presentar una propuesta formal abogando por el ideario y las políticas del vademécum neoliberal hoy tan en boga, se habría convertido en el hazmerreír de todos... La idea de dejar en manos del mercado la toma de decisiones políticas y sociales vitales, de que el Estado fuera a restringir libremente su peso en la economía, de que las empresas fueran a gozar de libre albedrío, de que los sindicatos pudieran ser señoreados o de que la protección social del ciudadano se viera drásticamente recortada en lugar de afianzada, estaban absolutamente fuera de lugar en el espíritu de la época.”³

Aún con todo y, volviendo a las acciones desarrolladas fundamentalmente por Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Norteamérica, el Sistema Neoliberal se ha impuesto en el ámbito internacional centrando sus esfuerzos en tres pilares fundamentales:

- El libre comercio de bienes y servicios: lo cual tiende a acarrear la reducción de los servicios sociales y la pérdida de competencias de la administración pública.

2 Texto extraído de *A Short History of Neo-liberalism. Twenty Years of Elite Economics and Emerging Opportunities for Structural Change*. Expuesto en Bangkok en 1999.

3 El espíritu de la época a la que se refiere George Soros y, continuando con su cita, es el siguiente: “...abarcaba a Keynesianos, socialdemócratas, demócrata-cristianos o defensores de alguna otra variedad Marxista”.

- La libre circulación de capitales: es el poder del capital el que dicta las normas del juego a la sociedad en lugar de suceder a la inversa.
- La libre inversión: creando una tendencia mediante la cual las multinacionales manejan libremente el mercado al margen de los estados.

2. El contexto europeo

El contexto socioeconómico actual del territorio europeo, completamente condicionado por este sistema capitalista de mercado y por los procesos de globalización o mundialización⁴ desglosados en los párrafos anteriores, trae consigo, como vemos, una serie claros inconvenientes.

Quizás uno de los factores más controvertidos de este mundo global, amén de los ya citados y de una estructura de mercado claramente perjudicial para los países subdesarrollados o en vía de desarrollo, es la pérdida de la supremacía del estado-nación en favor de otras instituciones de “vida reciente” como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre otras.

Estas organizaciones supranacionales cuentan con un nivel de representación geográfico y político superior al de los propios estados y con una capacidad de toma de decisiones mucho más poderosa e influyente. Es decir, podemos estar hablando de un sistema en el que la persona/ciudadano está cada vez más lejos de la vida política, observando desde fuera como estamentos en ocasiones situados a miles de kilómetros de los límites de su región establecen e imponen unas situaciones que no siempre se adecuan a las demandas o necesidades inmediatas de los pueblos.

Son este tipo de resultados los que alejan a la ciudadanía europea del concepto de la Unión, los que hacen que los habitantes del territorio europeo no se

4 Término este último tal vez más adecuado para referirnos esta “interactividad global” en lengua castellana.

sientan representados o identificados con sus instituciones al no comprender del todo las características de su funcionamiento interno o la intencionalidad de sus medidas. No hay que olvidar que este tipo de planteamiento económico global de mercados liberalizados asumidos por la UE es uno de los causantes directos del estado de crisis que actualmente se extiende por el mundo, no sólo a nivel económico sino también medioambiental o ideológico⁵.

2.1. La importancia de la cooperación en red

Es precisamente aquí dónde debemos empezar a hablar de la importancia de la cooperación en red, del establecimiento de nuevos y más efectivos mecanismos supranacionales que, partiendo del propio ciudadano y del análisis de las necesidades inmediatas de los territorios específicos y sus habitantes, promuevan la búsqueda de problemas comunes para la puesta en marcha de soluciones comunes, el intercambio de buenas prácticas y la configuración de un *feedback* constante e incluyente entre regiones, ciudades y pueblos. Unos mecanismos que, aprovechándose de las posibilidades de la interrelación tecnológica, a la que según MacLuhan estamos destinados actúen como agentes intermedios entre un nivel superior y las ciudades/territorios, promoviendo un enfoque *bottom-up* de las estrategias que permita aprovechar las sinergias surgidas de la cooperación, reduciendo las imposiciones mercantilistas en favor de los servicios sociales, estableciendo sistemas recíprocos, realistas y efectivos, para la cooperación entre los territorios, aminorando el excesivo peso de la carga burocrática institucional y reactivando el sistema económico desde un punto de vista más sostenible y solidario en el cual las necesidades humanas más inmediatas se sitúen por encima de los intereses del capital. Se trata, al fin y al cabo, de crear una auténtica “unión”, . un sistema reconocible en el que cada región pueda sentirse representada y respaldada por las instituciones centrales, no a través de la idea del pensamiento único y unidireccional si no mediante el aprovechamiento y difusión de la pluralidad de los territorios en la procura de un bien común; en otros términos: cohesión social, territorial y dinamismo económico.

⁵ Véase la proliferación de organizaciones antiglobalización surgidas en los últimos años o el más reciente *Movimiento 15M* desarrollado en España.

Hay que decir que ya desde hace algunas décadas este tipo de redes de cooperación están empezando a ganar peso dentro de las estrategias políticas de la UE, entrando a formar parte de los organismos y presupuestos oficiales y cooperando estrechamente en el desarrollo de los planes estratégicos que definirán el futuro de la ciudadanía europea.

2.2. La cooperación en red en Europa

Retomando la dificultad que supone establecer un sistema de redes de cooperación equitativo en un continente que ha sufrido una cantidad de conflictos tan numeroso en las últimas décadas (conflictos en muchas ocasiones directamente relacionados con las fronteras o la redefinición de la mismas⁶), resulta interesante traer a colación el artículo de Luis Domínguez Castro “Entre lo simbólico y lo efectivo: medio siglo de cooperación transfronteriza en Europa (1950-2000)”. En este trabajo, su autor, entre otras muchas cosas, destaca otra traba clave:

- *“En torno a la Unión Europea están algunas de las fronteras más desiguales del mundo”.*

Las redes de cooperación, pues, deben mostrarse (y de hecho ya se han mostrado y siguen haciéndolo) como el instrumento más adecuado para la superación de estas desigualdades, no un sentido en el que la cooperación parta únicamente de la solidaridad de países mejor situados o con más capacidades que otros para generar riqueza sino basándose en el análisis de problemas y ventajas compartidas y en el establecimiento de un sistema de colaboración permanente que abogue por la normalización socioeconómica entre territorios que, debido a una situación geográfica marcada por la frontera, no encontrarán una mejor opción de desarrollo que la de gestionar sus recursos de manera conjunta; citando de nuevo a Domínguez Castro:

- *“...la unidad europea se fundamenta en el aprovechamiento de los intereses económicos compartidos, en ensanchar los mercados, en eliminar obstáculos*

6 Procesos de formación de nuevas naciones tras la caída del bloque soviético, por citar un ejemplo.

a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. ...La cooperación con el vecino posibilita, pues, superar las fronteras psicológicas, incrementar la riqueza mutua, intentar una regulación aceptable para todos de los flujos migratorios. La frontera como oportunidad.”

Continuando con el desglose del artículo al que nos estamos refiriendo, otra aportación destacable es el resumen de la proliferación de las organizaciones para la cooperación transfronteriza en Europa desde los años 50 del pasado siglo hasta el año 2000. No vamos a entrar en las causas contextuales que llevaron al surgimiento de las distintas organizaciones a lo largo de los años pero lo que si destacaremos es que mientras que en el período comprendido entre 1950-1970⁷ se contabilizaban tan sólo 5 organizaciones de este tipo, durante los años 1991-2000 el número se sitúa en 69 y actualmente continúa en crecimiento.

Basándonos en estas cifras es innegable que desde los organismos oficiales europeos se lleva años trabajado en la promoción y la consolidación de redes de cooperación, entendiendo este sistema como un claro elemento de dinamismo económico y de normalización de las relaciones entre los distintos países del continente.

Cambiando ahora de referencia y centrándonos en el Tratado de Lisboa⁸, uno de los últimos textos reguladores del funcionamiento interno de la UE, reflexionaremos a cerca de algunas sus aportaciones más interesantes:

En primer lugar es destacable el papel principal que ocupa ciudadano. Así, por ejemplo, podemos fijarnos en como el Tratado aboga por una Europa más democrática y transparente, con mayor peso para el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, con la intención de proporcionar una mayor participa-

7 Domínguez Castro establece una clasificación de organizaciones de cooperación transfronteriza en Europa basada en cuatro etapas definidas por momentos clave o acontecimientos históricos decisivos para su desarrollo. Éstas serían: 1950-1970, 1971-1980, 1981-1990 y 1991-2000.

8 El Tratado de Lisboa fue firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Con este Tratado, la UE tiene personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario, crea las figuras del Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de seguridad y hace que la Carta de los Derechos Fundamentales de la EU sea jurídicamente vinculante..

ción ciudadana y establecer un sistema de comunicación fluido que esclarezca la repartición de tareas entre la Unión y los Estados miembros.

Por otro lado, es también interesante la consolidación de la cohesión económica, social y territorial en la Unión: por primera vez se incluye entre los objetivos de la UE el principio de cohesión territorial. El Tratado de Lisboa refuerza el papel de las regiones; la nueva definición del principio de subsidiariedad (la UE sólo actúa cuando los resultados puedan mejorar los que alcanzarían los Estados miembros) alude a los niveles local y regional.

Remarcamos estos dos aspectos del Tratado por ahondar en dos cuestiones fundamentales:

- La correcta promoción de la participación ciudadana y la relación fluida Institución/Ciudadanía resultará clave para el futuro de la UE. El ciudadano debe ser el centro de toda medida acordada y toda medida debe girar en torno a las necesidades específicas de la población. El principio de cohesión territorial debe situarse en el centro del concepto europeísta promoviendo la cooperación, la colaboración y el asociacionismo, superando las trabas fronterizas y generando flujos de comunicación estables que faciliten el desarrollo de todos y cada uno de los estados.

Es del mismo modo remarcable la iniciativa de la UE de tomar partido únicamente cuando su intervención pueda mejorar los acuerdos generados entre los Estados miembros, reforzando el papel de las regiones, el de los estamentos locales y por ende el de la ciudadanía. De esta manera se incide en la promoción de sistemas de cooperación descentralizados, ceñidos a las realidades y las necesidades inmediatas de los pueblos, facilitando iniciativas de colaboración surgidas del análisis de conflictos compartidos. Es decir, situar al estamento supranacional al servicio de la diversidad sin redireccionarla, asumir la innegable pluralidad del continente europeo como una fuente generadora de buenas prácticas y favorecer el intercambio. Es aquí cuando, de nuevo, las redes de cooperación se sitúan como el elemento idóneo para la materialización de la ideología de cohesión planteada desde la cúpula europea.

2.3. Sistemas de financiación para la cooperación

Aunque la cooperación entre Estados miembros se promueve en la práctica totalidad de los programas de fondos estructurales, tiene especial relevancia en los programas de cooperación territorial: transfronteriza, transnacional e interregional. Estos se soportan económicamente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁹ que, con un presupuesto de 8.700 millones de euros, viene a representar el 2,5% de la asignación total de 2007-2013 para la política de cohesión de la UE¹⁰.

Así mismo, y siguiendo con el creciente protagonismo que las redes de cooperación han adquirido en la Comisión Europea, iniciativas como *Las regiones, por el cambio económico*¹¹ han formulado recientemente propuestas para dinamizar las redes regionales y urbanas y ayudarlas a colaborar con la Comisión para poner a prueba ideas innovadoras y tratar de difundirlas en programas de convergencia, competitividad y empleo regional o cooperación territorial europea. Los proyectos de redes vinculados a esta iniciativa dinamizadora encuentran su financiación en programas como INTERREG IVC¹², programa de cooperación interregional 2007-2013 o URBACT II¹³, programa de cooperación sobre temas urbanos 2007-2013. Quizás sean precisamente URBACT e INTERREG los dos programas más prolíficos en cuanto a fomento de proyectos de redes de cooperación aunque ambos siguen a día de hoy mostrando una serie de trabas administrativas que en ocasiones dificultan o complican sobremanera la puesta en marcha

9 FEDER surge con la intención de poner en marcha las iniciativas de política regional en Europa en la Cumbre de París de 1972.

10 Datos extraídos de la web de la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/>

11 Basada en una serie de conferencias coincidiendo con el Consejo Europeo de Primavera (la primera en 2007), tiene como premisa la consecución de los objetivos del Tratado de Lisboa.

12 El programa de cooperación interregional INTERREG IVC fue oficialmente aprobado por la Comisión Europea el 11 de septiembre de 2007, forma parte del Objetivo de Cooperación Territorial Europea y trata de ayudar a las regiones europeas a trabajar conjuntamente, compartiendo conocimientos y experiencias. <http://i4c.eu/>

13 Programa de intercambio y aprendizaje de ideas y experiencias para la promoción del desarrollo urbano sostenible en el territorio europeo. Abarca 181 ciudades, 29 países y 5000 colaboradores activos. <http://urbact.eu/>

de iniciativas a priori prometedoras o con grandes posibilidades para el desarrollo de las partes involucradas.

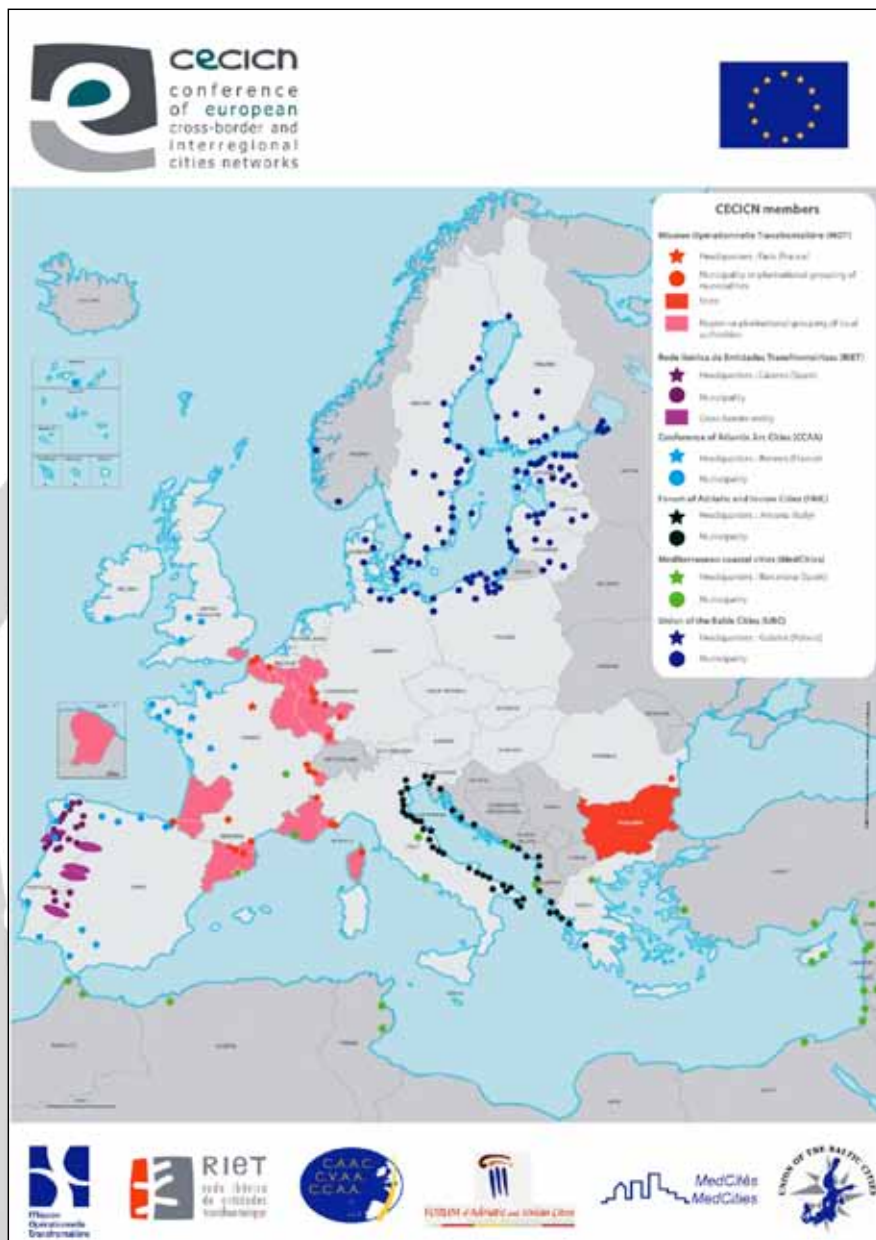
3. Red de redes: CECICN. Un ejemplo de cooperación en red

La Conferencia Europea de Redes Transfronterizas e Interregionales de Ciudades - CECICN, desde su fundación en abril de 2010, está compuesta por seis diferentes redes de ámbito europeo que aglutinan a más de 500 ciudades.

Las redes que forman CECICN son las siguientes:

- **RIET:** La Red Ibérica de Entidades Transfronterizas, impulsada por el Eixo Atlántico y constituida por organizaciones próximas a la frontera de España y Portugal, que desarrollan su trabajo, genérico o específico, en el área de cooperación transfronteriza. En este ámbito, se entiende por cooperación transfronteriza todo trabajo conjunto llevado a cabo entre España y Portugal.
- **MedCities:** MedCities es una red formada por ciudades costeras del Mediterráneo. Creada en Barcelona por iniciativa del Programa Mediterraneo de Asistencia Técnica (METAP), su principal objetivo es la mejora del medio ambiente en la región mediterránea.
- **MOT:** La Misión Operacional Transfronteriza trabaja para facilitar el surgimiento y la realización de proyectos transfronterizos estructuradores que favorezcan la adaptación de los territorios de distintos países.
- **FAIC:** El Foro de la Asociación de Ciudades del Adriático y Jónico, se propone fomentar la integración económica, social, cultural y científica en el área del Adriático y el Jónico a fin de facilitar los flujos transfronterizos.
- **UBC:** La Unión de Ciudades Bálticas es una red dedicada a movilizar el potencial común de más de 100 ciudades asociadas para el desarrollo democrático, económico, social, cultural y ambientalmente sostenible de la región del Mar Báltico.
- **CCAA:** La Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico tiene por objeto fomentar las sinergias y alianzas entre las ciudades del Atlántico y las

ciudades en general, favoreciendo así una organización equilibrada y policéntrica del territorio europeo.



Mapa de territorios asociados la Conferencia CECICN

Como vemos, son los ámbitos de cooperación urbana, transnacional y transfronteriza la premisa común que agrupa a todas las redes que forman CECICN en la búsqueda de un mejor y más efectivo sistema de colaboración entre los diferentes territorios europeos. CECICN, como red de ámbito interregional y transfronterizo, en representación de más de 500 ciudades dentro y fuera de la UE y a través de las seis diferentes redes que la forman, ha creado ya una estructura de constante comunicación y cooperación, de análisis y de puesta en marcha de soluciones comunes para problemas comunes. Todas las redes que engloba CECICN reconocen una serie de problemas frecuentes asociados a sus territorios específicos. Es por ello que la UE debe contar con este tipo de redes de ciudades para acercarse realmente y de manera eficaz a las particularidades propias de unos territorios, tal vez sí marcadamente concretos, pero de una extensión lo suficientemente amplia como para ser considerados como problemas comunitarios a nivel europeo.

Ya hemos incidido en apartados anteriores en la necesidad de establecer unos procesos de colaboración que surjan desde “abajo”, es decir: las políticas de cooperación no deben crearse desde un estamento superior y unilateral para luego fomentarse e imponerse al resto de territorios. Deben ser las ciudades, con sus problemáticas y peculiaridades propias, las que a través de un contacto fluido discernan cuáles son las estrategias de colaboración más prácticas y cuáles los pasos a seguir para llevarlas a cabo. Las ciudades y la ciudadanía serán, pues, actores fundamentales en el futuro de la política de cohesión europea en todas sus vertientes: económica, social y territorial. Más allá de la frontera, el ámbito o las características urbanas de los territorios específicos, lo que se persigue mediante el consenso de las diferentes partes implicadas, sean estas del país que sean, es mejorar la vida de la ciudadanía europea¹⁴.

Resulta necesario establecer políticas de colaboración interregional, transnacional y transfronteriza estables, sin que unos territorios o unas dimensiones

14 En las ciudades habita el 70 por ciento de la ciudadanía europea. En el amplio y diverso territorio que ocupa Europa existen ciudades con una serie de características comunes que ven limitada su calidad de vida debido a problemas asociados a su situación geográfica específica. CECICN trabaja en la superación de esas limitaciones.

temáticas concretas sufran marginación con respecto a otros y concentrándose en los problemas concretos de cada una de ellas. Redes de cooperación como CECICN, de carácter paneuropeo, ya trabajan en la elaboración de iniciativas para el bienestar y desarrollo de las ciudades situadas en territorios con características geográficas especiales, estableciendo prioridades y anticipándose a las nuevas problemáticas que trae consigo el contexto sociopolítico del siglo XXI. Se busca así el pleno desarrollo y la puesta en marcha de medidas eficientes para fomentar una Europa más cohesionada, más competitiva y con más garantías de hacer frente al actual estado de crisis.

Continuando con la misma pauta, para que la política de cohesión se oriente más a la consecución de resultados es preciso identificar y cuantificar las necesidades comunes concretas pasando de proyectos “estudio” a proyectos “implementación” a través del benchmarking de buenas prácticas. En este sentido las necesidades que CECICN entiende como comunes son los proyectos enfocados al surgimiento y la realización de estrategias transfronterizas estructurantes. La política de cohesión debe favorecer la adaptación de los territorios de los distintos países mediante un desarrollo democrático, económico, social, cultural y ambientalmente sostenible, fomentando alianzas perdurables entre las ciudades y los ciudadanos; a fin de contribuir a la aparición de un espacio de solidaridad sustantivo para la cooperación y el desarrollo.

Es por todo ello, y por el trabajo y aportaciones constantes desde su creación en 2010, que CECICN está ya empezando a formar parte de los consejos asesores oficiales para el desarrollo y puesta en marcha de iniciativas surgidas desde los organismos institucionales de la UE ya que, como venimos diciendo, son las redes de ciudades los instrumentos más efectivos de representación de la ciudadanía. Así pues, su objetivo, cada vez más cerca de materializarse, está actualmente centrado en situarse como interlocutor reconocido de la Comisión Europea en temas para la cooperación territorial en un momento clave: el inicio de las negociaciones del presupuesto comunitario y las prioridades de la política regional de la UE en el periodo 2014-2020. ◀◀

Bibliografía

- BORCHARDT, K-D. (2010). “The ABC of European Union”, en *The Publications Office of the European Union*, Luxembourg.
- ROJO, A. y BLANCO, P. (2008). “El especial significado de la cooperación transfronteriza” en. *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* Nº 13.
- DOMÍNGUEZ CASTRO, L. (Dir.) (2006). “Entre lo simbólico y lo efectivo. Medio siglo de cooperación transfronteriza en Europa (1950-200)”, en *Europa e a Cooperación Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 151-185.
- STIGLITZ, J. E. (2006). *¿Cómo hacer que funcione la globalización?* Madrid: Taurus.
- CHRISTIANSEN, T y JORGENSEN, K.E. (2004). “La gobernanza transregional en la nueva Europa”, en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PERKMANN, M. (2003). “Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation”, en *European Urban and Regional Studies*, Nº 10.
- STIGLITZ, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid: Taurus.
- SODUPE, K. (1999). “La Unión Europea y la cooperación interregional”, en LETAMENDIA, F. (Coord.). *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- McLUHAN M. (1985). *Guerra y paz en la aldea global*, Barcelona: Planeta-Agostini.

Algunas webs de interés

- www.eixoatlantico.com
- www.rietiberica.eu/riet
- www.medcities.org
- www.espaces-transfrontaliers.org/es/
- www.faic1999.net
- www.ubc.net
- www.atlanticcities.eu

Philippe Duron

Presidente Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico

Índice: 1. Un contexto europeo y atlántico cada vez más urbano; 2. El medio ambiente: problema global, soluciones de conjunto; 3. Crecimiento económico: perspectiva de red; 4. Dimensión social: ampliar la escala; 5. Identidad y patrimonio: elemento clave de la red; 6. Conclusiones. Fuentes documentales.

Palabras clave: *Networking*, aproximación integrada, cooperación, cohesión.

Resumen: El espacio atlántico, heterogéneo y poco desarrollado, se apoya en una red de ciudades medianas que constituyen la fachada marítima europea principal. La conferencia de Ciudades del Arco Atlántico (CCAA) federa ciudades y redes urbanas de la fachada atlántica Europea y tiene como objetivo despertar sinergias entre sus miembros para crear un área de solidaridad y de cooperación. Asimismo se propone dar voz en Europa a las ciudades defendiendo una organización equilibrada y policéntrica del territorio europeo. Con la firma de la carta de San Sebastián, la CCAA se ha centrado en el desarrollo sostenible, la atraktividad y la cohesión en todas sus dimensiones.

1. Un contexto europeo y atlántico cada vez más urbano

► Las ciudades son el elemento que define la estructura territorial en Europa y el motor del desarrollo sostenible. Como primer nivel de contacto con el ciudadano, se ven enfrentadas a los grandes retos provocados por la crisis mientras que la configuración de los gobiernos locales y su tamaño, no les permite ofrecer la respuesta adecuada.

En 2007, el Consejo de Ministros de Urbanismo de la Union Europea aprobaba un documento de orientaciones específicas para las ciudades, la Carta de Leipzig (Presidencia Alemana de la UE, 2007). Desarrollando las ideas presentes en otras propuestas, como la Agenda Territorial, la Carta de Aalborg o el acuerdo de Bristol, la Carta de Leipzig propone un sistema policéntrico urbano enfatizando la importancia de las ciudades en la formulación de las futuras políticas. Se promueven medidas para la creación y preservación de la calidad de los espacios públicos, y para la modernización de redes de infraestructuras, así como para mejorar la eficiencia energética y la promoción de un transporte público eficiente y asequible. Igualmente, la perspectiva urbana de la lucha contra el cambio climático se refleja en el éxito inmediato del Pacto de los Alcaldes, al que más de 2800 ciudades se han adherido (Covenant of Mayors, 2010).

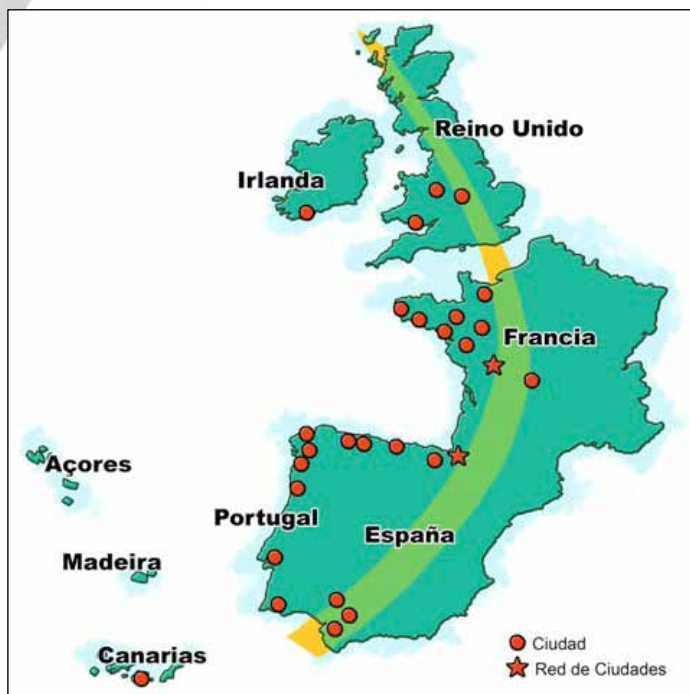
Tal y como recoge el Tratado de Lisboa (Europa, 2009), la cohesión territorial debe ocupar el centro de las políticas europeas. Así, la Estrategia 2020 no deberá solamente facilitar la salida de crisis, sino también el desarrollo equilibrado de los territorios europeos (Europa, 2010). La declaración de Toledo de 2010 (Presidencia Española de la UE, 2010), refuerza los vínculos entre estas diferentes iniciativas y apela a un mayor protagonismo de las ciudades, resaltando la “dimensión urbana” en la política de cohesión, como motor de crecimiento de la UE. Se destaca la necesidad de promover la *Regeneración Urbana Integrada* como un instrumento estratégico para lograr un modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo.

Conscientes de que el desarrollo y las características de las regiones europeas no son uniformes, el análisis debe reflejar las diferencias a nivel transnacional.

El memorándum “Una Estrategia para el Arco Atlántico” en su versión de 1995 describía las desventajas de las de la costa atlántica:

- el grado de enclave importante;
- la decadencia, las mutaciones y el atraso respecto de la industrialización;
- una economía marítima muy desarrollada;
- un tejido urbano escaso compuesto en su mayoría por ciudades medias;
- una infraestructura de investigación y de transferencia de tecnología a mejorar;
- una economía turística importante pero poco creativa en valor añadido.

Figura 1. Ciudades Miembro de la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico 2010



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, las ciudades atlánticas, conscientes de que su situación periférica y su tamaño requerían un esfuerzo mayor a la hora de adquirir el pleno desarrollo, decidieron constituirse en red (la Conferencia de Ciudades del Arco

Atlántico- CCAA) en el año 2000. En 2008, antes de que la crisis fuera una realidad, publican la Carta de San Sebastián (CCAA, 2008), que recoge estos desafíos urbanos y plantea iniciativas de conjunto, anticipando la economía verde como alternativa. Como reto principal, las ciudades atlánticas se plantean medios y recursos comunes para equilibrar la competitividad económica de las ciudades, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental.

2. El medio ambiente: problema global, soluciones de conjunto

La costa atlántica ha sabido guardar su medio ambiente y la calidad de sus paisajes, lo que la hace especialmente atractiva (Programa Operativo, 2007). La rica biodiversidad atlántica está quizás menos amenazada que el resto del continente europeo. Sin embargo, los fenómenos extremos debidos al cambio climático como las tempestades Xynthia o Klaus, demuestran que las medidas de prevención y adaptación son igualmente necesarias. Del mismo modo que conviene promover las fortalezas de las ciudades y regiones del Atlántico, se deben tener en cuenta los riesgos naturales y tecnológicos.

Figura 2. Paneles solares en San Sebastian. Fomento de San Sebastian



En su capítulo I, la Carta de San Sebastián propone: crear una ciudad atlántica sostenible, eficiente energéticamente y que fomente el uso de los transportes públicos. Siendo el nivel local el más efectivo en la lucha contra el cambio climático, las ciudades atlánticas aspiran a ser un ejemplo. Además de medidas de adaptación y mitigación, conviene luchar contra la expansión urbana, favorecer en lo posible la ciudad compacta, perseguir y enriquecer la regeneración urbana; por lo que proponemos un enfoque integrado mejorado y que anticipe los riesgos:

- Mediante la instalación de sistemas de calefacción disponibles en hogares más cómodos.
- Alentando a las empresas locales para que controlen sus costes en carbono.
- La creación de puestos de trabajo en los nichos de las industrias verdes.
- Promoviendo un sistema de transporte verde.
- Garantizando la seguridad energética de la macro-región.
- Prestando especial atención al tratamiento de residuos.

Dentro de la CCAA, las ciudades atlánticas han creado un grupo de trabajo sobre el Cambio Climático cuyo marco propone medidas para lograr la concienciación ciudadana, encuadradas bajo la financiación europea a través de programas específicos. Se pretende conseguir un cambio de paradigma donde la acumulación de pequeños gestos consiga una reducción significativa de las emisiones, impulsando la participación y la apropiación ciudadanas. La próxima reunión de este grupo tendrá lugar a principios de 2012.

Igualmente, se ocupan de la dimensión marítima. Actualmente en desarrollo, el proyecto PORTONOVO se centra en la calidad de las aguas portuarias. Dirigida por la ciudad de Cherburgo, la perspectiva se centra en la actividad “gobernanza”. Se busca elaborar un sistema de clasificación de los puertos que permita un estudio sobre la reglamentación aplicable, y el rol que cada actor (en especial las ciudades) debe desempeñar.

La acción conjunta se encamina a promover el diálogo bidireccional de las ciudades atlánticas con el Pacto de los Alcaldes, del que la CCAA será la estructura de apoyo. Este acuerdo debería servir para encontrar sinergias entre las ciu-

dades atlánticas y otras ciudades europeas en la lucha contra el cambio climático y facilitar así el intercambio.

3. Crecimiento económico: perspectiva de red

Las ciudades atlánticas, de tamaño pequeño y mediano, tienen la necesidad de unirse y cooperar con el fin de alcanzar una masa crítica que les permita obtener sinergias para un pleno desarrollo que por sí solas no serían capaces de alcanzar. En su Capítulo II, la Carta de San Sebastián define un marco de apoyo al desarrollo económico sostenible e innovador, a través de la valorización del entorno a partir de eco-actividades, el desarrollo de energías renovables, actividades de I+D e innovación, el apoyo a PYMES, y la mejora de la accesibilidad en las ciudades. La macro región se revela el terreno apropiado para facilitar la entrada de las ciudades en estas actividades.

La CCAA pretende definir un planeamiento territorial urbano que integre los objetivos ambientales, sociales y económicos: desarrollando una ciudad sostenible basada en una economía verde. En la búsqueda de competitividad y atraktividad territorial, la lógica de clúster permite, especialmente a las ciudades medianas o enclavadas, crear economías de escala, poniendo en común los recursos europeos, nacionales, regionales y locales, además del sector privado y las Universidades.

Figura 4. Logo del proyecto Know Cities. Elaboración Propia



Fuente: Elaboración propia.

La Comisión de Ciudades Atractivas y Solidarias de la CCAA trabaja en un proyecto sobre la economía del conocimiento, “*Know Cities*” (ciudades del conocimiento atlánticas) que fomenta el acceso a esta economía a urbes del Arco Atlántico; ligándolo al desarrollo urbano sostenible, creativo, innovador y de cohesión (Know Cities, Espacio Atlantico, 2010). El objetivo del proyecto, financiado por INTERREG-Espacio Atlantico, es llevar a cabo una metodología innovadora que permita implementar la economía del conocimiento como estrategia para facilitar la cooperación transnacional en temas comunes ligados al desarrollo urbano sostenible. Se promueve igualmente la creación de una red del Conocimiento (y la innovación) que haga posible la transferencia de información sobre la gestión municipal.

La economía de proximidad, basada en facilitar el intercambio directo entre productores y consumidores en un mismo territorio ha sido identificada por la Comisión Desarrollo Urbano Sostenible de la CCAA como una buena herramienta para el desarrollo económico y social de las ciudades atlánticas. Así, se ha puesto en marcha el proyecto ANATOLE (Anatole, Espacio Atlantico, 2010) que tiene por objeto analizar las fortalezas y las debilidades de los aspectos relativos a los circuitos cortos y de crear, tras un diagnóstico, un mercado local fuerte bajo el auspicio de la ciudad. ANATOLE pretende así conceder a las ciudades un rol coordinador utilizando formas de organización económica renovadas e innovadoras.

Las ciudades atlánticas consideran que el sistema europeo debería favorecer el desarrollo de no solo la accesibilidad sino también la contactabilidad y la movilidad. La accesibilidad se define como la comunicación entre los grandes centros y las áreas periféricas, de modo a incrementar la conectividad y competitividad europeas. La definición de las redes transeuropeas de transporte no debe pasar por alto las redes secundarias, ni las ciudades como nexos intermodales, ni aquellas iniciativas, como las autopistas del mar, que facilitan esta accesibilidad. La “contactabilidad” hace referencia a las conexiones interiores en el seno de las macro regiones. Si cada ciudad ha de ser un actor en la estrategia integrada, los proyectos encaminados a mejorar los sistemas de transporte deben asegurar la conexión eficiente entre dichas ciudades. Una macro región efectiva es aquella

que asegura modos de comunicación viables entre las ciudades que la componen. Como nodos de conexión ineludibles y de modo a facilitar las estrategias medioambientales y de empleo, las ciudades deben contar con sistemas efectivos, inclusivos e inteligentes de movilidad urbana.

Especial mención necesitan las ciudades portuarias ya que, como centro de actividad y como facilitadoras de la conectividad con el hinterland exterior y con el resto de Europa, son piezas clave en una estrategia europea, tanto a nivel de desarrollo económico interior como de competitividad exterior.

4. Dimensión social: ampliar la escala

De la misma manera que una ciudad es más que un ayuntamiento, las ciudades atlánticas son conscientes de que los procesos de la política local tienen un protagonista clave, los ciudadanos. En este sentido, la propuesta de un desarrollo urbano sostenible atlántico estaría incompleta si los pueblos del Atlántico no fueran los protagonistas. El diseño futuro de los fondos de cohesión y de las macro regiones deben integrar la Estrategia UE 2020, dándole un rostro humano. Las causas y las consecuencias de la crisis deben ser tomadas en cuenta. El desarrollo sostenible no es sólo económico o ambiental, sino también y sobre todo social.

Estos principios se reconocen en el capítulo III de la Carta de San Sebastián, que promueve reforzar la cohesión y la heterogeneidad sociales en el marco de un desarrollo sostenible que proporcione el bienestar de la población, bajo los principios de solidaridad y cohesión.

Proyectos como SUITE (Social and Urban Inclusion Through Housing) pretenden mejorar la eficiencia energética de la vivienda con el fin de obtener una “vivienda sostenible” al mismo tiempo que se proporciona una vivienda de calidad (URBACT, 2010). El proyecto SUITE está enfocado no solo en un reto medioambiental y económico sino también en un reto social, centrado en eliminar las diferencias a la hora de obtener acceso a la vivienda. El objetivo es aumentar y promocionar la oferta de la vivienda sostenible en el contexto local, implicando a los actores usando métodos de cooperación y atendiendo a las nece-

sidades de los diferentes grupos, considerando las perspectivas medioambientales y sociales.

En una zona muy determinada por el envejecimiento de la población y el aumento del paro, especialmente femenino, resulta interesante pensar en una profesionalización del trabajo de la mujer. Ciudadanas de pleno derecho, su servicio a la sociedad debe ser reconocido y formalizado. Las ciudades atlánticas, en el marco de la consulta europea sobre la Estrategia 2020 (CCAA, 2010) han propuesto que las nuevas medidas europeas de fomento del empleo rentabilicen las tareas de asistencia, favoreciendo no solo el acceso de la mujer al mercado del trabajo, sino también la conciliación familiar y laboral.

Finalmente, se considera que una red no sería tal si no se apoyase en la participación ciudadana. El objetivo de las ciudades atlánticas es servir de enlace y permitir que Europa llegue a los ciudadanos, sirviendo de intermediario con las instituciones europeas, y permitiendo una participación plena a nivel atlántico y en Europa a través de actividades que faciliten el diálogo y la sensibilización. Se deben definir así herramientas bottom-up que aseguren la participación directa de las ciudades y los ciudadanos, basándose en ejemplos como los grupos de acción local de los programas URBACT, LEADER y FARNET.

5. Identidad y patrimonio: elemento clave de la red

El Arco Atlántico, estructurado entre otras líneas por el camino de Santiago, comparte cultura (“la esencia celta”), historia (acuerdos, guerras e invasiones mutuas), una larga serie de intercambios comerciales comenzando por el cobre en la época de los fenicios, pasando por la tradición pesquera hasta llegar más recientemente a las industrias de la sal. Además, cabe recordar que las ciudades del Atlántico han conformado la interfaz entre Europa y el Nuevo Mundo tras los viajes de los Descubridores.

Debemos resaltar que es esta identidad compartida y su reflejo en el patrimonio urbano lo que alimenta la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico. El Capítulo IV de la Carta de San Sebastián valoriza el patrimonio marítimo y

cultural común. La historia, la herencia, la geografía, no se entienden de manera individual y el patrimonio se convierte en una riqueza común que hay que proteger y explotar de manera colaborativa. Se debe pensar así en las ciudades atlánticas como proveedoras de herramientas conjuntas de promoción de productos y servicios, así como las industrias creativas, para fortalecer la identidad e imagen.

Las medidas llevadas a cabo por la CCAA, se centran en preservar la calidad de los espacios públicos históricos así como del paisaje tradicional, a través de la protección del patrimonio, la creación de espacios verdes, y la regeneración de las áreas industriales abandonadas, así como su integración en la ciudad.

Entre 2003 y 2009 varias acciones fueron financiadas en el marco del programa INTERREG Espacio Atlántico. Entre 2003 y 2005, la iniciativa “REVITA” ha establecido experiencias innovadoras de gestión y de intervención territorial en las zonas industriales abandonadas del espacio atlántico. Este patrimonio urbano industrial, que en muchas ocasiones ha construido la ciudad, deja de ser un problema para convertirse en un foco de atraktividad. Acciones como SPAA (promoción sostenible del Espacio Atlántico), y CULTUR*AT favorecen la promoción de la identidad del Espacio Atlántico a través de la cooperación de las regiones Atlánticas, gracias a una estrategia de promoción.

6. Conclusiones

Al crear la CCAA, las ciudades del Arco Atlántico perseguían tanto sinergias como cooperación; para contribuir a la emergencia de un área de solidaridad y de proyectos de desarrollo. Éstas quieren hacer oír su voz en Europa y promover el desarrollo equilibrado y policéntrico del territorio europeo. Este enfoque también tiene como objetivo promover y defender sus intereses ante las instituciones nacionales y europeas.

En su Capítulo V, la Carta de San Sebastián propone desarrollar una cooperación más abierta, eficaz y ambiciosa. Se define así el Arco Atlántico como un área de cooperación inter-urbes, en asuntos clave como la ejemplaridad en materia de medio ambiente, el desarrollo económico sostenible e innovador, el

refuerzo de la cohesión y la heterogeneidad social, la puesta en valor de la identidad compartida de las ciudades atlánticas y su herencia marítima; con el único fin de convertirlas en lugares más influyentes y atractivos mediante su interconexión.

Tal y como demuestran los diferentes documentos “urbanos” europeos desde 2007, el enfoque integrado en las políticas de desarrollo de las ciudades, consiste en considerar a la ciudad como punto clave en la consecución de los objetivos, enmarcada dentro de una perspectiva territorial, de regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Como método de trabajo, las ciudades atlánticas han optado por:

- El trabajo en red, creando un espacio de acompañamiento de las acciones acometidas y un punto de contacto privilegiado.
- La evaluación del desarrollo urbano sostenible atlántico, influido por la crisis actual, utilizando la Carta de San Sebastián como hoja de ruta, a través de una base de datos con las realidades pertenecientes a las diferentes ciudades para así poder elaborar una estrategia común.
- La participación ciudadana basada en los principios de subsidiariedad, coherencia y proporcionalidad. Conceder a los ciudadanos la oportunidad de participar en las políticas europeas con la CCAA como caja de resonancia.
- La comunicación: La CCAA aspira a convertirse en el foro de referencia para las ciudades y redes de ciudades del Arco Atlántico promoviendo un modelo de ciudades verdes, atractivas y solidarias.

Así, el Proyecto Urbano Atlántico consiste en la creación de un modelo de cooperación coherente y real, a través de la participación plena de un número suficiente de ciudades atlánticas para obtener un resultado exitoso y transferible. Este modelo de intercambio atlántico estandarizado nacerá de los actuales procesos de cooperación entre las ciudades, los cuales presentan actualmente necesidades de visibilidad y refuerzo. La Carta de San Sebastian establece un plan conjunto que permite a las ciudades atlánticas de pequeño y mediano tamaño cooperar entre sí con el fin de alcanzar una masa crítica competitiva, poniendo en marcha las

economías de escala para la obtención de un uso mas eficiente y mas competitivo de los recursos existentes a partir del aprovechamiento de sinergias. ◀◀

Fuentes documentales

Comisión Arco Atlantico (CAA) de la CRPM, Memorándum “*Una Estrategia para el Arco Atlántico*”, Documento de trabajo. Rennes 1995

Conferencia de Ciudades del Arco Atlantico (CCAA), “Contribución a la Estrategia Europea 2020”, Enero 2010 (publicado en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/atlantic_arc_cities_es.pdf)

Conferencia de Ciudades del Arco Atlantico (CCAA), “*Carta atlántica de San Sebastián por un desarrollo urbano sostenible - Unas ciudades verdes, atractivas y solidarias*” (publicado en: <http://www.atlanticcities.eu>)

“*Carta de Leipzig*”, Presidencia Alemana de la Unión Europea (publicada en: http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf)

Comisión Europea, “*Europa 2020, Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” (publicado en: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf>)

Cooperation Platform for Territorial Cohesion (COPTA), “*Agenda Territorial Europea*” (publicado en <http://www.eu-territorial-agenda.eu/>)

Covenant of Mayors (publicado en: <http://www.eumayors.eu>)

Europa - Tratado de Lisboa (publicado en Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17.12.2007)

“*Declaración de Toledo*”, Presidencia Española de la Unión Europea (publicado en: <http://www.eu2010.es/es/documentosynoticias/noticias/jun22toledo.html>)

Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea, Espacio Atlántico. Cooperación transnacional 2007-2013. Versión final aprobada por la comisión europea. 20 de septiembre de 2007 (publicado en: <http://atlanticarea.inescporto.pt/>)

Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea, Espacio Atlántico. Referencias a los proyectos Portonovo, Know Cities y ANATOLE (publicadas en: <http://atlanticprojects.inescporto.pt/>)

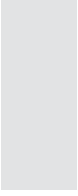
Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea Espacio Atlántico. Referencias a los proyectos SPAA y REVITA (publicadas en: <http://www.interreg-atlantique.org/iiib/es/projet/index.html>)

URBACT – SUITE publicado en <http://urbact.eu/en/projects/quality-sustainable-living/suite/homepage/>



Noticias e Informacións Eurorrexionais

O Debate sobre a Estratexia UE 2020: Os Documentos Finais



LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL 2020:
ANÁLISIS EN CLAVE URBANA

Marta Cabanas Cal

Responsable del Departamento de Análisis y Estrategia Europea del Eixo Atlántico

Jens Gabbe

Presidente del Consejo Asesor de la Asociación
de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)

Enrique José Varela Álvarez

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Vigo
y Director del Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico

Xoán F. Vázquez Mao

Secretario General del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Índice: 1. Presentación; 2. Europa 2020; 3. Futuro de la Política de Cohe-
sión; 4. Gobernanza multinivel; 5. Conclusiones.

1. PRESENTACIÓN

En la transición de un período de programación al siguiente (2014-2020), la Unión Europea debate cómo rediseñar sus programas de cohesión y cooperación a la luz de una crisis financiera mundial, que ha acabado por condicionar las bases mismas del modelo de desarrollo comunitario, de éxito décadas atrás, y en discusión en los últimos años.

Desde el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, se nos antoja imprescindible reaccionar, participar, debatir, proponer en torno a todas y cada una de las propuestas que surgen de las Instituciones de la Unión; todo ello como un símbolo de fortaleza democrática, aunque también, y desde una óptica más pragmática, con el objetivo de que se tengan en consideración las opiniones y propuestas de los actores locales que buscan engrandecer el proyecto Europeo.

Esta es la raíz de la cual surge el espíritu de compromiso y participación del Eixo Atlántico con el proyecto comunitario; inicios que se han ido consolidando a través de diferentes documentos de posición del Eixo, como el realizado por los profesores Luis Domínguez, António Figueiredo y la técnico del Eixo Marta Cabanas “Seguimiento de la Consulta de 2009 del CDR a las regiones y ciudades europeas sobre una nueva estrategia para el crecimiento sostenible” (28-IV-2010); o el más reciente “Posición del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en relación con el V Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial: el Futuro de la Política de Cohesión”, elaborado por el profesor Enrique Varela (Enero 2011); así como los publicados desde el Departamento de Análisis y Estrategia Europea del Eixo Atlántico, por Marta Cabanas y María Montoiro, como es el caso del último Análisis (Nº 8, 2011) “Futuro de la Política de Cohesión”.

Estos esfuerzos por interpretar la realidad política y administrativa, las propuestas reglamentarias de la Unión Europea en todo aquello que afecta a las agendas y políticas públicas urbanas, obtienen, sin duda, resultados en forma de análisis certeros sobre el presente y el futuro de la política de cohesión y el papel que en ella han de jugar nuestros gobiernos locales.

Esta es la lógica del presente informe de síntesis de “Los documentos estratégicos de la Unión Europea para el 2020”, realizado en clave urbana por algunos de los expertos que trabajan para el Eixo Atlántico en materia de estrategia comunitaria y que analizan los siguientes documentos: Europa 2020; Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel; V Informe de Cohesión; y Resultados de la consulta sobre el futuro de la Política de Cohesión.

2. EUROPA 2020

Europa vive un momento de transformación. La crisis económico-financiera ha puesto de manifiesto las debilidades de los Estados miembros y ha agudizado las diferencias entre ellos. A estas alturas, a nadie se le escapa que Europa todavía no es la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo. La Estrategia de Lisboa fracasó.

Pero Europa ha sabido reaccionar. Aprendiendo de los errores y en el convencimiento de que la Unión, actuando conjuntamente, puede superar este bache, la Comisión Europea ha lanzado una nueva estrategia para conducir la actuación de la UE los próximos años. Se trata de la estrategia EUROPA 2020.

EUROPA 2020 constituye una visión de Europa en el S. XXI, estableciendo tres prioridades interrelacionadas:

- **Crecimiento inteligente:** desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- **Crecimiento sostenible:** promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- **Crecimiento integrador:** fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Los objetivos que se persigue alcanzar en 2020 mediante el trabajo en estas prioridades son:

- El 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3% del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.

- Alcanzar el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%, ahorrar el 20% del consumo de energía mediante una mayor eficiencia energética y promover las energías renovables hasta el 20%.
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Para avanzar hacia el logro de estos objetivos, la Comisión propone siete iniciativas emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario:

1. **Unión por la innovación**, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación.
2. **Juventud en movimiento**, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.
3. **Una agenda digital para Europa**, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.
4. **Una Europa que utilice eficazmente los recursos**, para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos y apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono.
5. **Una política industrial para la era de la mundialización**, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible.
6. **Agenda de nuevas cualificaciones y empleo**, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida, adecuando mejor así la oferta y la demanda de trabajos e incrementando la movilidad laboral.
7. **Plataforma europea contra la pobreza**, para garantizar la cohesión social y territorial.

Pero la estrategia EUROPA 2020 no tendrá éxito si no se ejecuta con eficacia. Es por ello que el documento hace especial énfasis en la necesidad de impli-

car a todos los niveles de gobernanza. Los Estados miembros deben hacer suya la estrategia, alineando sus prioridades con las que esta establece, pero también deben asegurar la implicación de las autoridades regionales y locales, así como de los interlocutores sociales y otros agentes interesados, con el fin de que todos contribuyan y trabajen para el logro de los objetivos marcados. Una vez más, se apuesta por la suma de esfuerzos.

No obstante, EUROPA 2020 tiene debilidades y estas se encuentran, principalmente, en la definición de los mecanismos de ejecución y de participación en la estrategia.

Tal y como apuntan los resultados de una consulta realizada por el Comité de las Regiones sobre EUROPA 2020, en la que participó el Eixo Atlántico (2010), la estrategia carece de precisión a la hora de definir como materializar sus promesas: le falta flexibilidad para adaptarse a las diferentes realidades territoriales, los canales de financiación no están claros y el sistema de gobernanza, si bien habla de implicar a los actores regionales y locales, no define cómo hacerlo.

En este contexto, en términos generales, la consulta del Comité de las Regiones concluye que, para que EUROPA 2020 sea un éxito:

1. **Sus objetivos, indicadores y metas deberían adaptarse flexiblemente** a las actuales diferencias y desequilibrios socioeconómicos entre territorios;
2. Debería utilizarse una **nueva serie de indicadores** (complementando el PIB con criterios más amplios basados en la sostenibilidad y en la calidad de vida) como instrumento político para estimular el crecimiento y movilizar los recursos locales;
3. Las iniciativas emblemáticas deberían utilizarse como una oportunidad para concentrar los instrumentos financieros de la UE en un **número limitado de prioridades**;
4. La **reducción de los trámites burocráticos** debería ser una prioridad;
5. Las **políticas** de la UE, nacionales, regionales y locales deberían ejecutarse y **coordinarse** de manera **sinérgica**;

6. Debería ser considerada **complementaria** y un refuerzo mutuo **de la política de cohesión** fortalecida para todo el territorio de la UE.
7. La plena implicación es fundamental: **el éxito de EUROPA 2020 necesita del compromiso de todos los niveles de gobierno**, asegurando la correcta implicación de las **regiones y las ciudades**.
8. Con todo, EUROPA 2020 ya es la estrategia que marca las pautas de acción en la UE en un momento especialmente importante y delicado: no solo por la crisis sino también porque ahora es el momento de pactar los fondos financieros para los próximos siete años 2014-2020, claves para el desarrollo de la estrategia.

3. FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El marco financiero 2014-2020 vendrá marcado, sin duda, por un recorte presupuestario consecuencia de la crisis que afecta a la mayor parte de los Estados miembros. Sin embargo, los objetivos a lograr – marcados por EUROPA 2020 – son ambiciosos. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa introduce en los objetivos de la UE la cohesión territorial, que se adiciona a la cohesión económica y social como las metas esenciales que persigue el proyecto europeo. Dado que el objetivo de cohesión territorial es la novedad del nuevo período 2014-2020, parece natural que deba ser considerado de manera preferente.

Este grado de ambición en objetivos implica que en el próximo período de programación, **la UE necesita una política de cohesión más eficiente, fácil y sencilla, gestionada a partir de la gobernanza multinivel** y que vincule a los ciudadanos con las prioridades europeas y coordine los diferentes fondos, generando sinergias entre ellos. Para ello, la Comisión Europea (http://ec.europa.eu/index_es.htm) viene de aprobar recientemente, un “paquete legislativo”, que incluye:

1. Un reglamento general de normas comunes que van a dirigir el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

2. Tres reglamentos centrados en el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.
3. Dos reglamentos que abordan la cooperación territorial europea y la figura de la agrupación europea de cooperación territorial (AECT).
4. Dos reglamentos sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), así como un Programa para el Cambio Social y la Innovación.
5. Y, finalmente, una comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE).

Y es que, la política de cohesión ha hecho una significativa contribución al crecimiento y la prosperidad de Europa, reduciendo disparidades económicas, sociales y territoriales en la UE. Sin embargo, a la luz de los retos que surgen ante la UE, es necesario plantear una reforma que, en todo caso, debe alinearse con las prioridades marcadas por EUROPA 2020, en un ejercicio de coherencia y generación de sinergias.

Así pues, la nueva política de cohesión debería:

- **Alinear sus objetivos con EUROPA 2020**, aunque manteniendo los objetivos específicos de la política de cohesión y garantizando la flexibilidad suficiente para tener en cuenta las diferentes realidades regionales y locales.
- **Implicar activamente a autoridades sub-nacionales** en el diseño e implementación de la política de cohesión (enfoque *bottom-up*). Esto implica también la definición de prioridades, aspecto especialmente importante ya que dirigirá las actuaciones. Es preciso alinear las prioridades con las necesidades reales del territorio.
- **Orientarse más a los resultados**, estableciendo indicadores que permitan medir la contribución de esta política a la mejora de los estándares de sanidad, bienestar, medio ambiente y empleo de las regiones europeas. Al mismo tiempo, es necesario dotar a los fondos de una mayor simplificación y flexibilidad que vaya vinculada a la obtención de los resultados esperados.
- **Prestar especial atención a áreas urbanas**, enfatizando la actuación en zonas con retos demográficos y/o geográficos particulares.

- **Simplificar los trámites administrativos** de las ayudas para incentivar la participación en los diferentes programas. Esto es especialmente importante al hablar de programas de cooperación territorial.
- **Crear una nueva categoría para las regiones intermedias**, una figura que abarque a aquellas regiones en fase de transición una vez han dejado de entrar en el objetivo de convergencia, tal y como es el caso de Galicia. Al mismo tiempo, debería crearse un mecanismo flexible para la pérdida gradual de financiación comunitaria y adoptar otros criterios aparte del PIB para identificar a las regiones intermedias (ej. población envejecida, dispersión de población, etc.), que también afectan sustancialmente al crecimiento y las necesidades de estos territorios.

La cohesión territorial debe estar especialmente apoyada por la política de cohesión ya que es uno de los elementos de más visibilidad de la UE, donde el ciudadano percibe el valor añadido de pertenecer a la Unión. Por ello, es especialmente importante impulsar, a través de la política de cohesión, acciones de proximidad: que los ciudadanos vean reflejados los resultados de la política en su día a día.

Es a nivel territorial donde es necesario obtener un impacto real de las medidas, en aras a alcanzar los objetivos generales de la UE. Así, podemos concluir que el papel de las autoridades locales es clave, no solo en la ejecución de la política de cohesión sino también en la concepción y establecimiento de sus prioridades. Sólo así se garantiza que: 1) los resultados de la política llegan a los ciudadanos; y 2) los resultados dan respuesta a las necesidades reales de los territorios.

Así, parece que lo óptimo sería adoptar un enfoque *bottom-up* que parta de las autoridades locales, tanto para el diseño de prioridades como de mecanismos de gestión. Esto permitiría una mayor eficacia de los resultados y adaptación a las necesidades de cada territorio.

4. GOBERNANZA MULTINIVEL

La capacidad de la UE para adaptarse al contexto mundial depende de la capacidad de sus territorios para reaccionar, actuar e interactuar.

Tanto en la estrategia EUROPA 2020 como en la definición del futuro de la política de cohesión se pone de manifiesto la importancia de la interacción y coordinación entre los diferentes niveles administrativos: es lo que se conoce como **gobernanza multinivel**.

Las regiones y ciudades son responsables de aplicar el 70% de la legislación comunitaria. Por este motivo, resulta esencial colaborar estrechamente con ellas en la concepción y aplicación de estrategias comunitarias. No obstante, a pesar del avance experimentado, todavía queda mucho por andar en el reconocimiento del rol de las colectividades territoriales.

La **gobernanza multinivel** refuerza los cinco principios de la gobernanza europea definidos por la Comisión¹: **apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia**. Pero las condiciones de una buena gobernanza multinivel se asientan en los Estados miembros pues todos los principios y mecanismos de consulta, coordinación, cooperación y evaluación deberán, en primer lugar, aplicarse a nivel nacional.

Pero, ¿qué es exactamente la gobernanza multinivel? Entendemos por **gobernanza multinivel** la **acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la UE**². El objetivo es fortalecer la participación en el proceso europeo y reforzar la eficacia de la acción comunitaria. Atendiendo a esta definición, la gobernanza multinivel se presenta como una de las claves del éxito del proceso de integración europea.

1 Véase el Libro Blanco de Gobernanza Europea. COM(2001)428final.

2 Véase el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel (2009)

La gobernanza multinivel implica un **proceso de integración de los objetivos de las colectividades regionales y locales en las estrategias de la UE**. Se presenta como un proceso dinámico que favorece el sentimiento de participación en las decisiones y que presenta a las autoridades regionales y locales como verdaderos socios en la construcción de Europa.

Se trata de un mecanismo que reposa sobre el **principio de subsidiariedad**, que garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas al nivel más apropiado y que las decisiones no se centran en un único nivel de poder. Busca promover la responsabilidad compartida de todos los niveles de poder proporcionando complementariedad, mejorando la gobernanza institucional y la gobernanza en asociación.

La gobernanza multinivel debe combinar el reconocimiento institucional con la organización de la cooperación política y la estimulación de la cooperación política con la estimulación de la esfera pública. Para ello, es preciso:

- **Consolidar la representación institucional**, privilegiando el refuerzo de la representación e influencia de los entes regionales y locales en el proceso decisorio comunitario.
- **Organizar la cooperación política** sobre la base de la lealtad recíproca de todos los niveles de poder y entre todas las instituciones, para lograr objetivos comunes. Por ejemplo: el Pacto de los Alcaldes constituye un modelo de referencia para el compromiso activo de las ciudades y regiones en la realización de los objetivos estratégicos de la UE.
- **Estimular la democracia participativa** a través de la cooperación horizontal. Existen numerosas redes a nivel regional y local. Estos agentes se posicionan en un lugar inmejorable para llegar al ciudadano y hacer oír su voz. Estas redes son multiplicadores de opinión pues también contribuyen a movilizar a los entes regionales y locales en el proceso europeo, así como a implicarlos en los mecanismos operativos de la cooperación territorial. En este sentido, es preciso conectar estas redes al proceso europeo a fin de contribuir al éxito de las políticas comunes y a la apropiación de las mismas por parte del ciudadano.

- **Reforzar la eficacia de la acción comunitaria**, adaptando las actuaciones a las necesidades particulares de los territorios. La articulación de instrumentos como procesos de consulta, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial o los pactos territoriales deben desarrollarse para luchar contra los efectos negativos de la concentración de toma de decisiones, la dispersión local y la dilución de resultados.
- **Coordinar el proceso de integración europeo**. Un enfoque integrado garantiza la eficacia de las políticas comunes, una mejor coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobernanza y una dimensión horizontal que garantice la aplicación de las políticas sectoriales. La puesta en marcha, a través del Tratado de Lisboa, de la cohesión territorial como objetivo comunitario (compartido con los Estados miembros) es fundamental para el futuro de las políticas comunes, debe estar presente en todas las políticas sectoriales y ser clave en la gobernanza multinivel. Asimismo, la gobernanza urbana resulta esencial para implicar a los agentes locales en las tres prioridades esenciales del desarrollo sostenible: medio ambiente, economía y cuestiones sociales.
- **Legislar mejor**. Reducir la cantidad de normativa y mejorar su calidad es una prioridad clara de la UE. Los efectos de una Directiva o un Reglamento pueden variar enormemente de un Estado miembro a otro en función de su organización territorial interna. Por este motivo, es importante implicar a las autoridades regionales y locales desde el principio en el proceso legislador. Asimismo, las evaluaciones de impacto de la nueva normativa deben tener en cuenta el aspecto territorial.
- **Desarrollar el potencial de la cooperación territorial** para obtener los objetivos de cohesión económica, social y territorial. La cooperación permite a las autoridades públicas y administraciones de diferentes niveles colaborar y fomentar intereses comunes mejorando, al tiempo, las condiciones de vida de las poblaciones interesadas, y poniendo en común recursos y competencias.

5. CONCLUSIONES

La Unión Europea se ha marcado una serie de objetivos ambiciosos a lograr para 2020, establecidos en la estrategia EUROPA 2020. Para que esta estrategia sea un éxito, es preciso actuar conjuntamente, creando sinergias e implicando a todos los niveles de gobierno: europeo, nacional, regional y local.

Una de las principales debilidades de EUROPA 2020 es la falta de definición de un mecanismo de participación de las autoridades sub-nacionales. Es preciso, por tanto, trabajar sobre esta cuestión para garantizar no solo su implicación en la consecución de los objetivos sino también en la definición de las medidas que para conseguirlos se implanten, de manera que estas respondan a las diferentes realidades territoriales.

El Tratado de Lisboa introdujo la cohesión territorial en los objetivos fundamentales de la UE. Dado que el período de programación financiera 2014-2020 será el primero en trabajar sobre este objetivo, resulta comprensible que deba tener una especial consideración por la cohesión territorial.

En el contexto actual y ante las perspectivas futuras, resulta evidente que **la política de cohesión debe reformarse** para ser más eficiente, fácil, sencilla y, lo más importante, ser gestionada desde la gobernanza multinivel. Pero esta reforma es necesario hacerla en colaboración con las autoridades regionales y locales, ya que solo a través de su implicación en el proceso se podrá asegurar que la política de cohesión sigue respondiendo a las diferentes necesidades territoriales. La política de cohesión debe alinearse con los objetivos de EUROPA 2020, reducir el número de prioridades a las que se dirige y orientarse más a los resultados. Sin embargo, en todo este proceso no puede pasarse por alto la necesidad de que las medidas que emerjan de esta política respondan a las necesidades manifiestas de más flexibilidad, menos trámites burocráticos y mayor atención a las áreas urbanas.

Por otro lado, la política de cohesión debe crear una nueva categoría de **regiones intermedias** para que las regiones que por primera vez abandonan el objetivo de convergencia – como es el caso de Galicia – lo hagan de manera gradual,

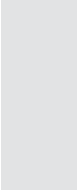
a través de un mecanismo de pérdida progresiva de financiación comunitaria. Asimismo, sería conveniente adoptar **otros criterios además del PIB a la hora de clasificar a las regiones**. Estos nuevos criterios deberían basarse en estándares de calidad de vida como el envejecimiento de la población o la dispersión, de manera que la clasificación realizada responda a la realidad de cada territorio y así se puedan dirigir las medidas con más eficiencia.

Es a nivel territorial donde se produce el impacto real de las medidas. Por este motivo, podemos concluir que el papel de las autoridades sub-nacionales es clave tanto en la concepción como en la ejecución de las políticas. Esta implicación de todos los niveles de gobernanza es lo que se conoce como **gobernanza multinivel**.

La gobernanza multinivel, entendida como un proceso de integración de los objetivos de las colectividades regionales y locales en las estrategias de la UE es un factor clave en el proceso de construcción de Europa que convierte a las regiones y ciudades en verdaderos socios de la UE.

El 70% de las medidas y normativa que emana de la UE se aplica a escala regional y local. Este es el nivel más próximo al ciudadano y, por tanto, donde este percibe el valor añadido de su pertinencia a la UE. Por este motivo, **es importante implicar a regiones y ciudades – idealmente a través de redes** para simplificar el proceso – en la construcción de Europa. Sólo así se conseguirá un éxito real de las políticas y la apropiación de las mismas y sus resultados por parte del ciudadano.

Por último, señalar que si bien la gobernanza multinivel es clave en el proceso europeo, este mecanismo debe ser asentado **primero en los Estados miembros**. Todos los mecanismos de participación deben estar consolidados en los Estados miembros si queremos que estos funcionen y se afiancen a escala comunitaria. Así, una vez más, el trabajo empieza en casa.



NÚMEROS DE *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* / *Eixo Atlântico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*

- Nº 18, 2011: *Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa: Reflexións e Debates Multinivel*
- Nº 17, 2010: *Eixo Atlántico: Pasado, Presente e Futuro*
- Nº 16, Xullo-December, 2009: *Cooperación en Europa de Segunda Xeneración: Redes e Proximidade*
- Nº 15, Xaneiro-Xuño 2009: *Innovación nas Organizacións Públicas*
- Nº 14, Xullo-December 2008: *Os Desafíos da Enerxía*
- Nº 13, Xaneiro-Xuño 2008: *Aproximacións á Cooperación Territorial en España e Portugal*
- Nº 12, Xullo-December 2007: *A Programación Financeira Comunitaria 2007-2013*
- Nº 11, Xaneiro-Xuño 2007: *A Nova Ordenación do Territorio en Galicia e Portugal*
- Nº 10, Xullo-December 2006: *Desenvolvemento Sustentable e Territorio na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*
- Nº 9, Xaneiro-Xuño 2006: *Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal*

NÚMEROS PUBLICADOS NA *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*

- Nº 8, Xullo-December 2005: *Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*
- Nº 7, Xaneiro-Xuño 2005: *A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea*
- Nº 6, Xaneiro-Xuño 2004: *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*
- Nº 5, Xullo-December 2003: *Segurança no Trabalho*
- Nº 4, Xaneiro-Xuño 2003: *“A mirada do outro”. Para unha Historia da Educación na Península Ibérica.*
- Nº 3, Xaneiro-Xuño 2002: *Protecção Civil e Segurança dos Cidadãos*
- Nº 2, Xullo-December 2001: *Política urbana: Regeneração, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social*
- Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: *A Escola e a Cidade*

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE

EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL
EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREGIÃO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Segundo acordo do Consello de Redacción de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* (Acta de Reunión do mesmo con data de 17-I-06), establécense as seguintes normas de publicación de orixinais para a Revista:

- Os documentos propostos para a súa publicación deberán ser enviados polos autores a través do correo electrónico ao Eixo Atlántico (sep@eixoatlantico.com), sinalando: Proposta de Publicación para o nº X de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Na súa primeira páxina deberán figurar os seguintes datos: nome, apelidos e institución á que pertencen, título do traballo, breve resumo (100-150 palabras), palabras clave, un breve *currículum vitae* (non máis de 4 liñas) onde se amosen os seus traballos e publicacións máis salientables, así como a dirección de contacto, con teléfono, fax e correo electrónico.
- Os orixinais serán revisados polos avaliadores nomeados entre os membros do Consello de Redacción e do Comité Científico de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Estes orixinais poderán ser enviados en calqueira das seguintes linguas: galego, portugués, castelán, inglés e francés, e previa aprobación por parte do Consello de Redacción, serán publicadas na Revista no idioma proposto.
- O formato de entrega do documento será en soporte electrónico en tamaño DIN A4, cun número de palabras do texto que oscilará entre 25.000 e 30.000, a espacio e medio e letra Arial tamaño 12, para a sección de *Estudo Monográfico e Experiencias e Casos*, e de entre 5.000 e 6.000 para a sección de *Noticias e Informacións Eurorrexionais*. A estrutura da Revista é flexible razón pola cal pode ocorrer que nalgún número non se contidos no último apartado.
- Os cadros e gráficas insertaranse ao final do documento nun apartado nomeado como ANEXO; en todo caso o Consello de Redacción valorará a necesidade final de incorporación dos devanditos cadros á publicación.

- As notas a pe de páxina insertaranse no texto desexado debendo aparecer ao final de cada páxina, numeradas dun xeito correlativo (1, 2, 3...).
- A bibliografía incluírase ao final de cada un dos documentos, no apartado así denominado, coas seguintes características: Primeiro apelido do autor (maiúsculas), nome, ano (distinguindo a, b, c si existen varias publicacións no mesmo ano do autor), título do artigo (entre vírgulas o capítulo do libro), título do libro (en cursiva), título da revista (cursiva), lugar de publicación e editorial (só libros), e números de páxinas: DROR, Y. (1988). *Policy Making Under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books // POLLARD, P. (1993). “Central bank independence and economic performance”, *Federal Reserve Bank, of St. Louis Review*, 75, julio-agosto: 21-36. Cando a cita se realiza no texto procederase da seguinte maneira: (Dror, 1988), Dror (1988), (Franklin, Eijk and Marsh, 1995) o (Franklin et al., 1995), cando sexan máis de tres.



EIXO ATLÂNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR

www.eixoatlantico.com

caixanova 

Cofinanciado por:



PROGRAMA
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIZA
ESPAÑA - PORTUGAL
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIZA
2007 - 2013



UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional