

2024:

Nº7

DOCUMENTOS AERYC



Gobernanza sin gobierno

Oriol Barba
Oriol Estela
Rubén Fernández
Sonia Fuertes
M^a Carmen García
Xavier Godàs
Alfonso Iracheta
Pere Montaña
Maria Estela Orozco
Saúl Pineda
Isabel Rabanaque
Victor Ramos
Mar Rodríguez
Silvia Andrea Valdez
Arturo Venancio
Josep M^a Pascual Esteve (coordinador)

AERYC
África América Europa de Regiones y Ciudades
Portal de Sta. Madrona, 12 | 08001 Barcelona
Tel: +34 93.302.75.69 | Fax: +34 93.302.14.44
info@aeryc.org | www.aeryc.org

Gobernanza sin gobierno

La gestión de las áreas urbanas y
metropolitanas funcionales



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	PERSPECTIVA GENERAL	
	• Gobernanza sin gobierno: Un planteamiento necesario para las metrópolis en estados descentralizados. Josep M ^a Pascual Esteve	7
III.	AMÉRICA LATINA	
	• Gobernanza metropolitana: El papel de los municipios. Alfonso Iracheta	16
	• Medellín: Volver al pasado con ojos de futuro. Los nuevos desafíos de la gobernanza democrática territorial. Saúl Pineda/Rubén Fernández	30
	• El IMPLAN como mecanismo de acción climática y gobernanza. Arturo Venancio/Silvia Andrea Valdez/María Estela Orozco	42
IV.	ESPAÑA	
	• La región metropolitana de Barcelona: Una gobernanza en construcción. Oriol Estela	55
	• Foro Social Metropolitano de la Región Metropolitana de Barcelona. Sonia Fuertes	60
	• La pionera experiencia de gobernanza intermunicipal de la Málaga Metropolitana. María del Carmen García	67
	• Proyecto Barrios con Futuro 2024. Xavier Godàs	78
	• El Arco Metropolitano de Barcelona, una alianza estratégica de posicionamiento territorial. Pere Montaña	88
	• Gobernanza territorial. La gestión intermunicipal: El caso del área funcional de Arteixo. Víctor Ramos	95
	• Gobernanza metropolitana: El caso de Zaragoza. Mar Rodríguez/Isabel Rabanaque	102
V.	NORTE DE ÁFRICA	
	• Planificar en tiempos de crisis. Lecciones del Mediterráneo Oriol Barba	108

INTRODUCCIÓN¹

Es muy conocida, y está muy contrastada, la tesis de que las metrópolis son los nodos en los que se articula la economía y la sociedad a nivel mundial. En las metrópolis se organizan y dirigen los flujos de personas, capitales, información y conocimientos que recorren el planeta.

Un país, una región, tendrá un papel relevante a nivel internacional en base a las ciudades y metrópolis de su territorio que tenga bien insertas en los sistemas internacionales urbanos y metropolitanos.

A nivel interno, el desarrollo sostenible, el capital educativo, cultural y social y, en definitiva, de la calidad de vida de la población, -no sólo la que vive en el territorio, de geografía variable, de la metrópoli, sino también, del conjunto del país o de la región-, depende de la calidad de la gobernanza de sus metrópolis.

En el ámbito territorial, la mayoría de las metrópolis mediterráneas y latinoamericanas están compuestas de varios municipios con sus respectivos gobiernos locales, y sin un nivel de gobierno en el ámbito metropolitano. Esto, sin duda, conlleva fragmentación en las respuestas a los retos demográficos, sociales, económicos, culturales, educativos y de movilidad que debe abordar la metrópolis en su conjunto. Lo que impide que las metrópolis, y cada uno de sus municipios, puedan garantizar la calidad de vida de la población y el desarrollo sostenible.

Es más, parece poco probable que las metrópolis en estados descentralizados, con gobiernos federales o regionales, puedan disponer de un gobierno metropolitano por dos razones. En primer lugar, porque sería crear un nuevo nivel político administrativo con el coste que esto significa y, ligado con el anterior, porque un gobierno metropolitano sería percibido como un peligro y un competidor por el gobierno federal o regional correspondiente.

Aunque sea sin gobierno, en el sentido de institución político-administrativa, las metrópolis necesitan gobernanza para que puedan afrontar los retos que tienen planteados. En este dossier: *'Gobernanza sin gobierno'* se recogen tanto

¹ Algunos artículos de este dossier se publicaron inicialmente en la revista electrónica: *'Gobernanza'* a la que agradecemos su colaboración en este caminar compartido hacia nuevas fórmulas de gobernación de los territorios.

planteamientos teóricos y estratégicos como fórmulas de gobernanza imaginativas, que los actores territoriales se han visto en la obligación de desarrollar, para garantizar niveles de gestión en áreas urbanas y metropolitanas funcionales, en ausencia de gobiernos metropolitanos.

Encontraremos formulaciones de estrategias metropolitanas, espacios de gestión intermunicipal públicos y público-privados o de iniciativa social, entidades para el desarrollo de proyectos de cooperación. Fórmulas de gobernanza, de gestión de las interdependencias, que no sólo abarcan a las metrópolis, sino también la gestión de barrios.

Partimos de la convicción que estas fórmulas de gobernanza sin institución político- administrativa no sólo han venido para quedarse, sino que la reflexión sobre la gobernanza que aportan y las buenas prácticas que desarrollan son el embrión de la gobernanza territorial de un futuro que ya ha empezado a ser presente.

En una economía y sociedad cada vez más interdependientes y complejas, garantizar la calidad de vida de la gente que vive en un territorio conlleva a que deben formularse políticas y estrategias en múltiples ámbitos territoriales y, evidentemente, no puede existir una institución político-administrativa en cada uno de los territorios en los que se precisa gestionar una estrategia o política pública.

Se precisan nuevas formas de gobernación más horizontales y flexibles, y que tengan capacidad de integrar a los actores públicos, privados y entidades sociales, para que, a partir de las competencias, capacidades y recursos de cada uno de ellos, se pueda avanzar de manera colaborativa buscando el interés compartido en cada política y en cada proyecto. En definitiva, se necesita: gobernanza democrática.

Por Josep M^a Pasqual

Coordinador de AERYC y de la presente publicación

PERSPECTIVA GENERAL

La gobernanza sin gobierno: Un planteamiento necesario para las metrópolis en estados descentralizados

Por Josep M^a Pascual²

I. SE GOBIERNAN LAS CIUDADES Y LAS METRÓPOLIS DEL SIGLO XXI CON CRITERIOS DEL SIGLO XVII

El esquema obsoleto de gobierno, territorio y población

En el Tratado de Westfalia de 1648, que puso fin a la denominada Guerra de los 30 años, se establecieron las bases jurídicas de los estados-nación que se desarrollaron durante el siglo XIX en Europa y que tuvieron como principal antecedente la Revolución Americana y la constitución de los Estados Unidos de América. En el Tratado de Westfalia se originó una visión de que los gobiernos realizan su acción de gobernar, mediante unas competencias, que se dirige a una población que vive en un territorio bien delimitado. Este esquema, que fue muy funcional en el siglo XVII, puesto que abolió el feudalismo y facilitó tanto la creación del concepto de ciudadanía como depositaria de derechos y deberes, como el desarrollo industrial y la economía de mercado en los estados- nación, hoy ha quedado obsoleto.

El esquema en el que hay un gobierno que procura el bienestar de una población que vive en un territorio bien delimitado, es un esquema que se aplica tanto a nivel de estado-nación, como de región, como de municipio. De este modo, el gobierno regional gobierna para una población que vive en un territorio y lo hace con unas competencias determinadas. Lo mismo los ayuntamientos disponen de unos límites territoriales, de unas competencias y un territorio en el que vive la población. Este esquema de ordenación de la acción de gobierno a lo largo de los siglos se ha

² Josep M^a Pascual Esteve es Doctor en Sociología y en Historia. Máster en Análisis Político y Licenciado en Economía. Es director de Estrategias de Calidad Urbana y coordinador de AERYC.

convertido en un esquema mental. De tal modo que cuando dos territorios interactúan, y es adecuado pensar en una gestión de dichas interdependencias, lo primero en que se piensa y se hace es formar un gobierno supramunicipal. Lo que ocurre en la actualidad es que las interacciones entre territorios con distintos gobiernos son más numerosas e intensas, y no se puede pensar en crear nuevos gobiernos territoriales para gestionarlas porque se constituirían 'incontables' niveles de gobierno. Veamos el tema partiendo de la estrategia y las políticas urbanas.

Las estrategias urbanas deben definir el territorio, y no a la inversa

En la estrategia de las ciudades se observa que sus objetivos y sus ejes estructuradores no se despliegan en el mismo ámbito territorial. Al tratar los temas propios de servicios sociales, el ámbito territorial en las ciudades acostumbra a ser inferior al municipal, como los barrios o distritos. Este es el caso de la reducción del absentismo escolar o la ayuda domiciliaria a familias, por ejemplo. Si los objetivos se refieren a temas de movilidad, como es el caso del transporte público, posiblemente nos estemos refiriendo a un ámbito territorial metropolitano o regional.

Las grandes infraestructuras, como es el caso de los aeropuertos o las grandes carreteras, es habitual que nos refieran al territorio nacional, que es en el que se toman las principales decisiones al respecto, o macrorregional, si queremos aumentar la masa crítica de viajeros o cohesionar un territorio singular económica o culturalmente. Si tomamos en consideración los grandes equipamientos económicos como las 'ferias de muestras' (ferias de negocios) nos damos cuenta de que la competencia es internacional y las alianzas para mantener o ampliar una cuota de mercado se establecen entre ferias en este ámbito. Lo mismo acontece con los 'palacios de congresos'. En el caso de los grandes equipamientos culturales, como la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia, o del patrimonio histórico, como Teotihuacan en México, la Catedral de Sevilla o la Alhambra de Granada, etc., su estrategia de visitantes también debe establecerse internacionalmente, aunque en distintos ámbitos.

No obstante, no se puede perder de vista que el ámbito territorial en el que se establecen el mayor número de relaciones que afectan a la calidad de vida de la población de una ciudad es el de la ciudad- región o regiones metropolitanas: cadenas productivas, enseñanza superior (universidades), sanidad, movilidad (residencia-estudios y residencia-trabajo), energía, sostenibilidad, equipamientos culturales, turismo interior, etc. La interdependencia entre ciudades y territorios ha puesto en evidencia que un gobierno territorial, de una ciudad o región, no puede limitarse a su territorio administrativo para asegurar la calidad de vida de su ciudadanía, sino que hay territorios diferenciados para cada estrategia o subestrategia sectorial.

Digámoslo con claridad, una vez más, en la era *info-global* son las estrategias las que determinan el territorio y no el territorio las estrategias. Es decir, un gobierno democrático y, por tanto, representativo al perseguir objetivos de calidad de vida para la ciudadanía, no puede limitar el territorio de definición de sus estrategias y políticas a sus límites administrativos, y debe establecer acuerdos multinivel con actores privados y públicos a nivel horizontal, motivados en el interés común.

De este modo, se quiebra el principio político-administrativo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse a un territorio. El caso quizás más conocido y polémico de esta visión tradicional de entender la política lo encontremos en el tema de las conurbaciones urbanas y áreas metropolitanas.

La gobernación de las metrópolis

Es conocido que en la mayoría de los países europeos la estructura municipal se creó en la Edad Media, y en aquella época la urbanización acostumbraba a ser más reducida que los términos del municipio. El crecimiento de la urbanización, impulsado por la revolución industrial, significó que la aglomeración urbana se extendiera a otros municipios colindantes o próximos. Dos formas de crecimiento urbano predominaron:

- La extensión de la urbanización 'en mancha de aceite' a través de los municipios colindantes, creando un continuo urbano en el espacio.
- La suburbanización de las periferias, desconcentrando desde el municipio central viviendas o industrias en municipios próximos, pero sin continuidad territorial de la urbanización, y estableciéndose entre ellos una relación de dominación (subordinación entre el municipio central y los periféricos o suburbanizados).

El desarrollo de la urbanización o ciudad polimunicipal generó, desde finales de los años 50 hasta hoy, un debate para la creación de un nuevo gobierno metropolitano que pudiera ordenar y gestionar los servicios de esta aglomeración plurimunicipal. La necesidad de este nuevo gobierno pocos la ponían en duda (era el paradigma político dominante), la discusión aparecía en quién tenía que presidirlo: el municipio central, porque dispone de la mayor parte de la población y porque su dinamismo es el que ha creado la ciudad metropolitana; un nuevo gobierno surgido de elecciones específicas, porque la metrópolis tiene una realidad diferenciada y singular respecto a la suma de los municipios metropolitanos; o el gobierno regional, por ser una aglomeración de diversos municipios en el territorio regional y no se precisa crear nuevos niveles de gobierno.

Las discusiones continúan e incluso se amplían al aparecer lo que se ha denominado regiones metropolitanas que abarcan un territorio más amplio y en el que se inserta generalmente el área metropolitana. Las regiones metropolitanas se caracterizan por su carácter policéntrico. Además del municipio central, encontramos otros subcentros metropolitanos que a su vez tienen un ámbito de centralidad con relación a otros municipios. Estos subcentros interactúan entre sí y con el principal centro organizador metropolitano con el que tienen relaciones de dependencia.

En la actualidad, dada la ampliación y la intensificación de las interacciones entre municipios, el área o la región metropolitana es un ámbito territorial más, aunque sea el más importante de las relaciones significativas de los municipios metropolitanos. En la era info-global no se puede pensar en términos de establecer entidades político-administrativas en todos los ámbitos territoriales significativos para la estrategia de una ciudad porque serían demasiados, sino en establecer multitud de acuerdos de cooperación entre administraciones. Estos acuerdos deben poner el énfasis en el objetivo concreto a conseguir —servicios, actividades, infraestructuras— más que en los sujetos —administraciones, municipios, etc.— que tienen que coordinarse, pero sin especificar la finalidad concreta de dicha coordinación como se ha venido haciendo tradicionalmente. Es decir, se trata de gobernar en red. Entendiendo por red un conjunto de actores dotados de autonomía entre sí que, de manera coordinada, desarrollan un proyecto en común.

Con todo ello no niego, ni mucho menos, que en determinadas situaciones no sea conveniente plantearse un gobierno metropolitano, sino que simplemente quiero poner el acento en la pérdida de centralidad de esta temática, la de los gobiernos metropolitanos, dada la multiplicación de territorios en los que deben establecer acuerdos las ciudades y también las regiones para gestionar sus estrategias.

En síntesis. En la nueva forma de entender la política, lo fundamental para un gobierno territorial no es el territorio en el que vive una población, y en consecuencia desarrollará políticas restringidas a dicho territorio. Lo importante es la calidad de vida de una población que reside en un territorio. Para asegurar la calidad de vida de dicha población, el gobierno deberá desarrollar las estrategias y las alianzas entre actores en aquellos territorios donde sea necesario y posible, por muy alejados que se encuentren del lugar en el que vive la población-objetivo.

Nueva gobernanza para las áreas metropolitanas

Es importante diferenciar entre áreas y regiones metropolitanas como realidad territorial, económica y sociológica definida a través de criterios de densidad, movilidad y tipología de actividad económica, y la configuración político-administrativa de dicho territorio.

Toda sociedad dispone de un territorio específico en el marco del cual se debe ejercer una acción de gobierno específica: la gran contradicción que deben hoy asumir los gobiernos es, por una parte, la necesidad de definir estrategias en el ámbito de las ciudades-región y la escasa existencia de gobiernos regional-metropolitanos. Pero el reto no es crearlos, sino cómo se crean. La no existencia de estos órganos de gobierno muestra las contradicciones laterales y multinivel entre gobiernos territoriales.

De hecho, las áreas metropolitanas, entendidas como administración territorial con competencias específicas propias o por delegación, están en crisis en Europa. La razón es justamente porque no cumplen los objetivos para los que fueron creadas:

- Existe una insatisfacción generalizada por las competencias asumidas.
- No hay acuerdo sobre los límites territoriales en los que se ejerce la acción de la administración metropolitana.
- No hay acuerdo entre los gobiernos territoriales implicados sobre sus cuotas de decisión y financiación.

En España no existe la administración metropolitana, las áreas metropolitanas fueron abolidas con la constitución de las Comunidades Autónomas, estableciéndose el conflicto entre el gobierno autonómico y el gobierno municipal de la ciudad central: casos de Barcelona y Valencia.

La crisis de las áreas metropolitanas como administración debe entenderse que es una crisis en el marco del modelo gestor o gerencial de los gobiernos territoriales, actualmente también en crisis, y que se caracteriza, además de lo señalado, por entender el papel del gobierno como proveedor y gestor de recursos y la planificación territorial como reguladora y no como promotora del desarrollo económico y social. La concepción del gobierno metropolitano en la mayoría de las ocasiones parte de las siguientes consideraciones:

- Superar la urbanización de los límites municipales. Se plantean las áreas metropolitanas como modo de ordenar una urbanización que afecta a varios municipios.
- Entender el sistema de competencias como un sistema de suma 0: Ganar-Perder.
- Concebir las relaciones entre administraciones como relaciones jerárquicas y verticales que generan desconfianza mutua.

- El éxito político se entiende como obtención de recursos y servicios en el territorio municipal y no como realización de objetivos ciudadanos.

Por otra parte, las condiciones de la nueva manera de gobernar los territorios parten de las siguientes consideraciones:

- *Su objetivo es la mejora de la capacidad de organización y acción de un territorio y su instrumento específico es la gestión relacional o gestión de las interdependencias entre gobiernos territoriales.*
- *Sitúa los objetivos y los proyectos por delante de los procedimientos político-administrativos y de gestión.*
- *Entiende que no es necesario crear órganos político-administrativos fijos. Dado que es una realidad innegable que las estrategias son las que deben definir los territorios, y que existen diferentes estrategias y que se incrementa el grado de interdependencia entre los territorios tanto regionales como macrorregionales; en la perspectiva del gobierno proveedor y gestor de una administración competencial, para cada territorio habría que multiplicar los órganos político-administrativos en función de la estrategia, lo que es un absurdo. Se precisa *crear espacios flexibles intermunicipales (horizontales) para la deliberación y el acuerdo.**
- Generar espacios públicos de participación y colaboración en base a la *flexibilidad y horizontalidad.*
- Entender *el interés metropolitano como una construcción realizada a partir de las estrategias municipales*, y para ello se precisa de un liderazgo relacional o habilitador no dominante.

El municipio es la unidad básica de las redes territoriales

También es habitual en la forma tradicional de entender la política o mejor dicho la gobernación, el reclamar la supresión de municipios cuando la ciudad supera los límites municipales y se avanza hacia el hecho metropolitano. Por otra parte, en los países europeos en los que existe una estructura municipal que arranca de la Edad Media ha sido habitual el plantearse la reducción de los municipios³.

³ A modo de ejemplo, en la Provincia de Barcelona existen 311 municipios, de entre 28 habitantes el más pequeño, hasta un millón y medio. Más de la mitad de los municipios son menores a los 5000 habitantes.

Plantearse la reducción de municipios era muy propio de la política en la era industrial. Hoy, sin rechazar, sino todo lo contrario, la reducción de municipios cuando ésta sea posible se debe afirmar que este tema, al igual que el de los gobiernos territoriales, está perdiendo actualidad, y ello por las siguientes razones:

- La existencia de un gobierno local genera una entidad propia al municipio y una dinámica económica y social territorial específica que, a menudo, no se tiene suficientemente en cuenta.
- El municipio, por su historia y tradición, genera un sentimiento de identidad local fuerte que levanta muchas resistencias entre la población a su disolución y agregación con otro municipio colindante, que en no pocas ocasiones existen importantes sentimientos de rivalidad.
- Las violentas reducciones de municipios en países europeos, como el caso de Bélgica, las hacen, en general, poco aconsejables, por la conflictividad, como opción general para ordenar más racionalmente el territorio. No obstante, es una buena medida sino se prevé fuertes obstáculos a la unificación porque suprime niveles innecesarios de administración.

Hasta aquí los argumentos en negativo. Lo más importante es un argumento positivo y es que, en la perspectiva contemporánea de un territorio vertebrado por redes de ciudades y municipios, lo fundamental es disponer de una unidad relacional básica a partir de la cual configurar las redes territoriales y las alianzas y acuerdos para el desarrollo de proyectos en cooperación. Por las razones señaladas parece claro que ésta debe ser el municipio.

En el horizonte del panorama político territorial aparece la multiplicación de acuerdos entre gobiernos locales, entre éstos y el gobierno regional, y la cooperación pública y privada para el desarrollo de estrategias y proyectos. Por lo que se requieren fórmulas ágiles, transparentes y flexibles, como convenios, conciertos etc., alejados del burocratismo y en las que el objetivo, el proyecto por el que se hace el acuerdo, predomine sobre la organización, para hacer posible el gobierno en red.

Debe entenderse el municipio como una palabra en un hipertexto informático: la palabra es la misma pero su significado varía muy a menudo en los distintos textos. El papel de cada municipio es diferente según las redes de ciudades y municipios de las que forma parte, tanto por inserción económica y social como por adscribirse voluntariamente para conseguir objetivos mediante acuerdos.

Sin duda, el gobierno que será más ampliamente reconocido para impulsar la gestión de redes de ciudades será el gobierno regional, siempre que parta de los principios de: respeto a la autonomía local y no injerencia en asuntos municipales; subsidiariedad respecto a la actuación de los gobiernos locales y consideración a la asimetría de los municipios y de sus gobiernos respecto a la importancia demográfica y económica y social; cooperación para establecer las redes de ciudades, a partir de una negociación en que el fortalecimiento de la relación tenga aún mayor importancia que los contenidos.

La gobernanza relacional o en red, un nuevo arte de gobernar las interdependencias entre los territorios

Una vez identificados los principales factores que provocan la crisis del gobierno tradicional en el territorio, al quebrarse la visión del desarrollo económico y social de la que partía y en especial el enfoque y la práctica de las políticas públicas en los territorios, es el momento de explicar cómo este nuevo arte de gobernar denominado gobernanza nos permite afrontar los retos en los que se ha atascado la política tradicional.

La gobernanza o gobierno en red significa el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno. Lo que supone la adopción de nuevos roles e instrumentos.

II. HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA INTERMUNICIPAL Y METROPOLITANA

La gobernanza sin administración político-administrativa en las áreas metropolitanas en países descentralizados o federalizantes: una exigencia democrática y de progreso

Las áreas metropolitanas político administrativas se encuentran en retroceso en los países que avanzan hacia la descentralización o disponen de gobiernos federales. El ejemplo más claro lo encontramos en Gran Bretaña. Inglaterra, que depende directamente del gobierno británico, dispone de entes de administración gubernamental con importantes competencias. En cambio, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, con gobierno regional, no disponen de gobierno metropolitano a pesar de disponer de áreas metropolitanas funcionales.

El caso del Estado español también es un claro exponente. Durante el franquismo, estado dictatorial y unitario, se dispuso de los entes gubernamentales metropolitanos:

Corporación Metropolitana de Barcelona y la Corporación Administrativa Gran Valencia. El primero fue suprimido en los años 80 por el gobierno de la Generalitat, posteriormente se recuperó, pero con menos competencias que el anterior. El segundo fue suprimido en 1985 por la Generalitat Valenciana, siendo sustituido por el Consell Metropolità de l'Horta que fue, a su vez, derogado en 1999 también por el gobierno valenciano.

Es una realidad que los gobiernos federales, sean de la ideología que sean, ven como un gran competidor un ente de gobierno que gestione un territorio con un porcentaje elevado de la población total del territorio regional. La alternativa a la no creación de entes político-administrativos no puede ser obviamente dejar el área metropolitana funcional sin gobernanza, puesto que ello supone obstaculizar el progreso económico, social y la sostenibilidad de la metrópolis y, en consecuencia, del conjunto de la región.

Es por ello por lo que se deben avanzar en fórmulas de gestionar las interdependencias entre municipios, a partir de la horizontalidad, el interés mutuo, y la coproducción de planes y servicios.

Los gobiernos federales, que acostumbran, en general, a tener las competencias de ordenación territorial, deben de jugar un papel promotor de espacios horizontales de colaboración y coproducción, a partir de los cuales se puedan gestionar proyectos intermunicipales generando contratos, convenios, o empresas de gestión *ad hoc* que den solución a los retos de las metrópolis, y no generen nuevos niveles de administración político-administrativa.

AMÉRICA LATINA

Gobernanza Metropolitana: El papel de los municipios⁴

Por Alfonso Iracheta⁵

INTRODUCCIÓN

En este texto analizo desde varias perspectivas las condiciones y las limitaciones que tienen los municipios mexicanos para su desarrollo, tomando como fuente la realidad observada en zonas metropolitanas, y como enfoque la gobernanza territorial. Se destacan fenómenos y problemas que ocurren en las zonas metropolitanas y el papel que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) ha tenido para enfrentar las múltiples necesidades socioespaciales de las ciudades y metrópolis en los territorios municipales e intermunicipales.

El texto se divide en las siguientes partes: En primer lugar, un análisis inicial y general del gobierno y coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas, rescatando algunos avances legislativos en esta materia. En segundo lugar, la revisión de las finanzas municipales, reconociendo las profundas limitaciones que enfrentan los municipios, no solo por lo exiguo de los recursos que reciben de los otros ámbitos de gobierno, sino por su incapacidad para poner en valor su propio territorio y recuperar las plusvalías que genera el desarrollo urbano. En tercer lugar, una revisión de algunas de las instituciones para la coordinación municipal en metrópolis, entre las que se destacan las atribuciones que la LGAHOTDU establece para cada orden de gobierno y su carácter concurrente. En cuarto lugar, el análisis de la participación ciudadana en la planeación local, destacando la territorial y urbana; el reconocimiento del derecho a la ciudad como fuente de inspiración para hacer efectiva esta participación de la

⁴ El origen de este texto fue una conferencia dictada por el autor en el Seminario 500 años de la Fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en abril de 2019.

⁵ Alfonso Iracheta Cenecorta es arquitecto, MPhil en Planeación Urbana, doctor en Estudios Regionales e investigador en el Colegio Mexiquense / Centro EURE.

ciudadanía en los asuntos de sus comunidades y la relevancia de reconocer la necesidad de nuevos espacios institucionales para la planeación local, como es el caso de los institutos de planeación local (IMPLAN). En quinto lugar, se destacan los instrumentos de planeación urbana municipal, evidenciando las diferencias entre los sistemas vigentes de planeación que por ley los municipios deben aplicar en sus territorios, lo que también afecta a los programas metropolitanos que requieren de la acción coordinada intermunicipal. En sexto lugar, se hace una revisión crítica de la coordinación municipal horizontal y vertical relativa a los procesos de planeación espacial principalmente, destacando el carácter obligatorio de coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas establecido por la LGAHOTDU. Finalmente, hago una reflexión abierta al debate.

EL GOBIERNO Y COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL EN ZONAS METROPOLITANAS

El gobierno de las zonas metropolitanas se estructura por las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a cada ámbito de gobierno. Siendo Federal, el sistema de Gobierno Mexicano reconoce tres órdenes territoriales: nacional, estatal y municipal, y, por ello, no considera ni a los territorios metropolitanos ni a los regionales, más allá de declaraciones de orden técnico y político sin consecuencias constitucionales relevantes. Por ello, no existe en México el orden de gobierno metropolitano, ni tampoco el regional y su eventual instauración requeriría de una reforma constitucional.

Cada ámbito de gobierno tiene atribuciones sobre su territorio y no debe haber injerencia de los otros ámbitos, aunque en la práctica política la 'invasión' de atribuciones ocurre de manera sistemática desde muchos frentes, destacadamente, el manejo de los recursos públicos y las grandes decisiones de política pública y de obras de alto impacto en los que el Gobierno Federal y los estatales 'avasallan' a los gobiernos municipales.

Sus diferencias se dan también por la recaudación de impuestos, destacando el Gobierno Federal que recauda del orden de 80-85% del total nacional, dejando a los municipios apenas el impuesto predial y algunos otros, además de un conjunto de derechos y aprovechamientos relacionados con las actividades económicas y sociales en las ciudades y localidades municipales.

La LGAHOTDU, aprobada por el Congreso en 2016, amplió las facultades federales, estatales y municipales en materia de gobierno, gobernanza urbana y metropolitana, impactando principalmente a los gobiernos municipales.

Destaca la obligatoriedad de los gobiernos municipales de coordinarse para la elaboración de los programas metropolitanos y para ejercer acciones de interés metropolitano, y la facultad estatal de validar los programas metropolitanos de manera que se logre su alineamiento con el resto de los planes y programas de la entidad federativa, particularmente los planes municipales de desarrollo urbano y el programa estatal en esta materia; considerando, además, otros instrumentos de planeación directamente involucrados en los territorios municipales y que corresponden a las materias de atención al ambiente, movilidad, vivienda, entre otros.

Si bien la colaboración y coordinación intermunicipal existe en el ámbito constitucional, fue necesario un debate que duró del orden de 10 años⁶ para insertar en la legislación del desarrollo urbano, el fenómeno metropolitano y ampliar el papel de los municipios en la planeación y desarrollo de estos territorios.

Como se estableció en el ámbito del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana en 2008, "el problema central (de la reforma metropolitana) [...] es establecer la materia metropolitana como objeto que requiere de regulación especial, en tanto concierne al desarrollo urbano en territorios que rebasan la autonomía administrativa municipal y requiere la integración de la toma de decisiones, la colaboración y la acción coordinada por parte de los municipios y estados", (Ávila Obdulio, 2008: 132 en García R. e Iracheta, A., 2008).

Es decir, se reconoció que México no solo es un país eminentemente urbano al asentar cerca de 8 de cada 10 habitantes en ciudades, sino que el fenómeno ha avanzado, al conurbar ciudades y municipios conformando zonas metropolitanas, en las que vive del orden de 6 de cada 10 mexicanos.

⁶ Fue en 2006 cuando se iniciaron los debates y análisis en pro de una legislación específica para el ámbito metropolitano. En una primera fase, la LX Legislatura de la Cámara de Diputados asumió el reto que culminó con el Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, como parte de los trabajos de la entonces Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad; en una segunda etapa, ambas cámaras federales instalaron la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana en 2010, cuyos resultados fueron una propuesta aprobada por la Cámara de Diputados para una Reforma Constitucional que reconocía explícitamente el fenómeno metropolitano y una propuesta de nueva Ley General de Asentamientos Humanos que sustituiría la original de 1976; esta última propuesta no fue votada por el Congreso. La tercera etapa, se inicia con la recuperación por parte de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Senadores de la propuesta de Ley General, misma que fue sujeta a debate y ajustes durante más de 3 años hasta alcanzar un dictamen favorable de 6 comisiones senatoriales y fue titulada Ley General de las Ciudades y el Territorio. La última etapa que culminó con la aprobación, en noviembre de 2016, de la LGAHOTDU vigente, consistió en una revisión coordinada por la SEDATU de la Ley General de las Ciudades y el Territorio. Si bien el producto final redujo avances logrados en la ley revisada, se logró mantener buena parte de lo discutido a lo largo de una década.

FINANZAS MUNICIPALES

El ámbito estatal de gobierno es reconocido constitucionalmente como libre y soberano y, por ello, cada entidad federativa tiene su Congreso Local que emite su Constitución y sus leyes.

Por su parte, los municipios son libres, pero con autonomía muy limitada que se ve reducida por los bajos recursos fiscales que recibe de los otros dos ámbitos de gobierno.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, tienen la facultad de planificar el territorio, otorgar servicios públicos básicos, recaudar el impuesto predial y cobrar derechos y aprovechamientos derivados de licencias y servicios.

Si embargo, diversos servicios públicos -energía, telefonía, internet- son otorgados por empresas –públicas y privadas- coordinadas por el Gobierno Federal o el estatal, según cada caso, aunque deben cumplir la normatividad municipal de desarrollo urbano, situación difícil de lograr por el poder desproporcionado y la presión que ejercen las grandes compañías sobre los ayuntamientos.

Desde la perspectiva económica, mientras que las entidades federativas pueden adquirir deuda para enfrentar las necesidades de sus territorios, incluyendo las zonas metropolitanas, los municipios también la pueden adquirir, aunque con diversas limitaciones establecidas en la legislación de deuda pública municipal de cada entidad.

Son tres las fuentes fiscales de recursos para el desarrollo de los municipios en México:

- La primera, son las transferencias federales que se hacen constitucionalmente a las entidades federativas y a los municipios por medio del Convenio de Coordinación Fiscal a lo que se agregan recursos provenientes de programas y fondos federales y para los municipios, de programas de orden estatal.
- La segunda, son los impuestos estatales que se determinan por los congresos locales; estos son recaudados en los municipios y en algunos casos son compartidos con estos.
- La tercera, son los impuestos municipales que legisla cada Congreso Local.

Adicionalmente a estas fuentes fiscales, el crédito y las asociaciones público-privadas, se han convertido en fuentes de recursos para los gobiernos estatales y los municipales para la realización de obras diversas en todos los sectores del desarrollo.

La gestión de asociaciones público-privadas enfrenta el riesgo de desequilibrios entre las empresas privadas y los gobiernos locales, situación que ha sido evidenciada especialmente en medios de comunicación y en diversas decisiones judiciales, en las que se ha reportado que no representan en muchos casos buenas prácticas.

Además, cada año fiscal la Cámara de Diputados aprueba un conjunto de fondos y programas federales, que son administrados por las secretarías de estado y que finalmente, se ejecutan en los territorios municipales, en sus ciudades y en las zonas metropolitanas. Es destacable que buena parte de los gobiernos municipales carezcan de una estrategia de promoción y gestión de estos recursos, ocurriendo dos fenómenos; que sea el Gobierno federal el que determine qué y dónde aplicar dichos recursos o, que una parte sea subejercida por falta de proyectos.

Un caso importante fue el Fondo Metropolitano, creado por el Congreso de la Unión en 2006, y que en su mejor año ejerció del orden de 500 millones de dólares. Este fondo tuvo muchas limitaciones porque sus proyectos fueron sistemáticamente decididos y aplicados por los Ejecutivos Estatales, prácticamente sin la participación de los gobiernos municipales, aunque todas las acciones y obras realizadas se ubicaron en algún municipio. La mayor parte de los proyectos aprobados no fueron de ámbito metropolitano, sino que respondieron a intereses directos de los gobernadores de las entidades federativas y, finalmente, muchos proyectos y acciones tendieron a incentivar comportamientos contradictorios, como fue la preeminencia en el número de proyectos y en la mayor proporción de los recursos destinados a obras que incentivaron el uso del automóvil individual en detrimento de las alternativas más cercanas a la sustentabilidad, como el transporte público y los medios no motorizados de movilidad (Iracheta e Iracheta, 2014). Por estas y otras razones, este fondo fue cancelado en 2019.

Destaca, por otra parte, que los gobiernos municipales no han logrado avances relevantes -salvo casos excepcionales- en la recuperación de los incrementos de valor de los predios urbanos y de las construcciones en las ciudades. No obstante, que dichos incrementos de valor provienen en buena medida de las decisiones de planeación de los usos del suelo, de las licencias de construcción y de las obras públicas que se realizan con recursos fiscales. Si bien existen algunos avances en la recaudación municipal, sus limitaciones siguen siendo muy grandes (ver cuadro). Las razones de esto son varias, siendo las más importantes por su impacto:

- Que la mayor parte de los municipios mexicanos, salvo algunas excepciones, carecen de estrategias eficientes para la recaudación del impuesto predial, situación que ha llevado a muchos municipios a enfrentar un grave problema de sobreendeudamiento.
- Que no obstante los avances logrados en muchos países para la recuperación de las plusvalías que se generan con el desarrollo de los mercados denominados 'enfáticamente urbanos' –inmobiliario, de la construcción y financiero- en México persiste un atavismo político que impide aprovechar las capacidades urbanas para auto financiar sus infraestructuras y equipamientos sociales, a partir de dichas plusvalías.
- Dicho atavismo político se fundamenta en la relación política-económica entre políticos y funcionarios con propietarios de suelo y edificios y con inversionistas y desarrolladores, quienes aportan a las campañas políticas y a cambio exigen "libertades amplias" para los negocios inmobiliarios y para no incrementar los impuestos territoriales.

Las grandes dificultades financieras de los municipios han podido paliarse – aunque muy limitadamente- con las rentas o transferencias que reciben y que pueden ser garantía de créditos. Sin embargo, las transferencias federales son inembargables y no pueden estar sujetas a retención, con excepción de las que provienen del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y de los recursos a los que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal. En estos casos, podrán ser afectados en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas, sólo con autorización del Congreso local.

Cuadro. México: Recaudación Municipal, 1990-2020 (% del PIB)⁷

PAIS	1990	2000	2010	2013*	2020
México	0.17	0.15	0.22	0.16	0.30**

⁷ Base de datos Presión Fiscal Equivalente de América Latina y el Caribe (BID; CIAT). Consultados en agosto de 2016.

* Los valores corresponden al año 2012.

** El valor de 2020 se obtuvo de CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022:44 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47920/1/S2200395_es.pdf

Fuente: Tomado de Blanco et al (2016: 21)

La LGAHOTDU establece un conjunto de preceptos en materia de gobernanza metropolitana que deben ser retomados por las leyes estatales en la materia. Incluye diversos aspectos, entre los que destacan:

- Las definiciones más relevantes en materia metropolitana, que incluye las funciones que son de interés directo de este ámbito territorial y que permite distinguirlas de las que corresponden al espacio municipal.
- La determinación que las atribuciones sobre el desarrollo metropolitano deberán ser ejercidas de manera concurrente por la Federación, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Entre estas atribuciones, sobresalen:
 - La delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas.
 - La participación en convenios de zonas metropolitanas.
 - El establecimiento de mecanismos para la gobernanza metropolitana con carácter obligatorio para la coordinación de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La propia Ley define las estructuras institucionales que deberán crearse para hacer efectiva esta coordinación concurrente entre los tres ámbitos de gobierno:

- I.** Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, donde participen los tres órdenes de gobierno, con la atribución de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos.
- II.** Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional, conformado por representantes de los tres órdenes de gobierno y de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia.
- III.** Mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios. Instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, relacionados con las materias de interés metropolitano.

IV. Mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas incluyendo, entre otros, el fondo metropolitano.

Más específicamente, se establece que las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales.

Por su parte, las megalópolis o zonas metropolitanas interestatales se coordinarán en las materias de interés metropolitano con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con el gobierno de las entidades federativas que compartan dichas megalópolis y zonas metropolitanas.

Para ello, la propia LGAHOTDU define que corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) emitir los lineamientos con los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones de interés metropolitano tengan un efectivo impacto y guarden congruencia con los distintos instrumentos de planeación.

Como consecuencia de lo anterior, los congresos estatales deberán emitir su propia legislación de manera que sea congruente con la LGAHOTDU, aunque, en estricto sentido, no existe garantía que dichas legislaciones sean congruentes entre ellas. Esta situación se recrudece en las entidades que comparten zonas metropolitanas interestatales como son el estado de México y la Ciudad de México y, de manera más amplia, las que comparten la Megalópolis del Centro del País (CDMX y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala).

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN LOCAL

Otro aspecto relevante en la LGAHOTDU, son las bases para la participación social en la planeación territorial y urbana. Desde los esfuerzos iniciales en 2006 para transformar la legislación sobre el territorio y las ciudades, destacó el tema de la inclusión explícita del *derecho a la ciudad*. Si bien, los debates de la Mesa Interparlamentaria (2010-2015) no permitieron incorporarlo en la Reforma Constitucional, porque los legisladores de un partido político de derecha argumentaron que representaba un nuevo derecho que el Estado Mexicano no estaba en condiciones de cubrir; en la redacción de la nueva Ley fue posible inscribirlo, lográndose dar un primer paso hacia el derecho a políticas urbanas participativas. Otro aspecto importante ha sido la inclusión en la legislación territorial y urbana de los institutos de planeación local, básicamente municipales (IMPLAN) y metropolitanos (IMEPLANES), como instituciones de alta calidad técnico-científica integradas por profesionales de la

planificación, que cuentan con consejos o juntas directivas ciudadanizadas y que asumen a la planeación desde una perspectiva integral, de largo plazo y sobre todo participativa.

Varias legislaciones estatales han asumido a esta estructura institucional como base de la planeación municipal. Sin embargo, muchos de los institutos creados en municipios urbanos carecen de los elementos fundamentales para hacer efectiva la planeación participativa, de largo plazo e integral. La razón es que no han emanado de un esfuerzo genuinamente social, sino de los gobiernos municipales y bajo el control de las presidencias municipales, -con lo cual reproducen el fenómeno que se quiere evitar y que consiste en su dependencia directa de la presidencia municipal de turno-, inhibiendo la posibilidad de que estos institutos permanezcan en el tiempo y logren que los planes y programas municipales elaborados con la participación de los actores sociales y los ciudadanos y con estrategias y proyectos de largo plazo, se apliquen a lo largo de diversas administraciones municipales.

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA LOCAL

La eficacia de los planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, además de los de desarrollo metropolitano y de ordenamiento ambiental, cambio climático y movilidad sustentable, entre otros, se ve disminuida por la existencia de tres sistemas de planeación institucional que actúan en paralelo, con leyes, normas y metodologías propias y que no existen garantías de coordinación y alineamiento entre ellos:

- *Planeación del desarrollo*, normado por la Ley de Planeación y la legislación de planeación de cada entidad federativa; cada Ayuntamiento determina el área o dependencia responsable de la elaboración y seguimiento para la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. En general, coordina también la elaboración de los programas sectoriales.
- *Planeación del Ordenamiento Ecológico del Territorio*, normado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEGEPA) y las leyes estatales en esta materia; corresponde a las áreas o dependencias responsables del ambiente en cada Ayuntamiento, la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- *Planeación territorial y urbana*, normado por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y su correspondiente ley estatal; corresponde al área o dependencia en cada Ayuntamiento o al IMPLAN, coordinar la elaboración del Programa Municipal de

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y participar en la elaboración, en su caso, del Programa de Desarrollo Metropolitano.

El problema no es menor, porque las limitaciones de coordinación entre las áreas responsables de cada programa y, sobre todo, la existencia misma de tres documentos que actúan sobre el mismo territorio y que se elaboran utilizando metodologías, información y enfoques todavía distintos, tiene como consecuencia tres versiones del desarrollo municipal que no coinciden, dando pie a la incertidumbre y, sobre todo, facilitando el desorden territorial y poniendo en riesgo la productividad de la economía local y los recursos naturales del territorio municipal. Con la emisión de las leyes generales de Cambio Climático y de Movilidad Sustentable y Seguridad Vial, surge la necesidad de elaborar en cada municipio y metrópoli los planes o programas que atiendan estas materias, sin que existan garantías de alineamiento con los otros instrumentos de planeación mencionados.

La lucha por un Plan o Programa Integral de Desarrollo Municipal, que parta de un enfoque de desarrollo económico y atención a las necesidades sociales, y que enfatice la localización espacial de cada función urbana, uso del suelo, movilidad, infraestructuras y edificaciones, y que tenga como divisa inamovible la defensa del ambiente y los recursos naturales y la mitigación y adaptación al cambio climático, no se ha logrado, persistiendo las visiones sectoriales y disfuncionales en buena parte de los municipios del país.

Existen también casos relevantes de buenas prácticas, en las que se integran metodologías del desarrollo, urbanas y ambientales, y se aplican, ofreciendo a los gobiernos municipales y a los ciudadanos documentos integrales y congruentes que rebasan las limitaciones que la propia legislación y las metodologías oficiales no han logrado⁸. Estos esfuerzos, sin embargo, se ven limitados en la práctica por las propias estructuras burocráticas, en las que las exigencias de documentos con enfoque sectorial siguen siendo la norma. Con ello, se evidencia la necesidad urgente de luchar por nuevas metodologías, así como por la recuperación de los espacios institucionales con visión integral, de largo plazo y participativos, como el caso antes analizado, de los IMPLANes.

Frente a estas limitaciones, la LGAHOTDU abre la posibilidad de alinear el ordenamiento territorial con el ecológico, aunque de manera muy restringida, ya que las metodologías de planeación de uno y otro siguen siendo muy diferentes y apenas

⁸ Un ejemplo ha sido la metodología desarrollada por Centro EURE de México, que ha sido aplicada en diversos planes y/o programas de orden metropolitano y municipal, y que evidencia que es posible contar con un instrumento integrado para la toma de decisiones espaciales, a la vez que las necesarias sobre el desarrollo económico y social, y sobre la defensa del patrimonio y el ambiente. Igualmente, nuevos instrumentos de ámbito federal y estatal, cada vez de manera más clara, establecen el alineamiento de metodologías de planeación territorial-ambiental, si bien con diferente enfoque, pero con grandes perspectivas de avanzar hacia un sistema de planeación territorial y ambiental integrado.

se han iniciados procesos para su alineación metodológica y estratégica como base para lograr que en un solo instrumento de planeación se atiendan ambas de manera integral y eficiente. A este reto se agrega la necesidad de alinear los nuevos programas de orden local como el 'Plan de Acción Climática' y el 'Programa de Movilidad Sustentable' que ya son una exigencia de orden legal.

La LGAHOTDU define igualmente, consecuencias administrativas y penales para quienes violen los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los metropolitanos; con lo que abre una posibilidad relevante para que un plan o programa aprobado en un municipio eleve su eficacia social y espacial, al reducir los riesgos de cambios de usos del suelo o incumplimiento de lo aprobado en dichos instrumentos. Estas perspectivas han sido ampliadas por otras leyes como la Ley General de Protección Civil que penaliza la urbanización en zonas de riesgo o la Legislación Ambiental que establece consecuencias jurídicas por ocupar con usos urbano áreas de valor ambiental.

El reconocimiento de la necesaria coordinación intermunicipal para la planeación metropolitana representa otro aspecto relevante en la legislación urbana y de ordenamiento territorial ya que establece que una vez que ha sido aprobado un programa de desarrollo metropolitano o de conurbación, los gobiernos locales que conforman la metrópoli o conurbación tendrán el plazo de un año para adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano.

Al margen del cumplimiento o no de esta norma (el plazo se cumplió en noviembre de 2017), se determina una especie de relación de precedencia o jerarquía entre el TODO (la zona metropolitana) y sus PARTES (los municipios), por lo que los instrumentos locales deben alinearse con los programas metropolitanos, dando paso a la posibilidad de congruencia en estrategias y proyectos, y en el respeto de los gobiernos municipales a los acuerdos tomados para el desarrollo de la metrópoli o conurbación.

Jurídicamente, este alineamiento implica que cada gobierno municipal deberá contar con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los gobiernos estatales o por el Federal, según se refieran a metrópolis intermunicipales o interestatales.

COORDINACIÓN MUNICIPAL (HORIZONTAL Y VERTICAL)

Los municipios tienen la facultad de coordinarse y asociarse entre ellos para llevar a cabo acciones conjuntas, la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas y la planeación de todos los ámbitos antes mencionados, entre otras acciones.

Esta coordinación se ha caracterizado por su carácter *voluntario*, respaldado por una interpretación muy restringida de la autonomía municipal. Afortunadamente, en los debates sobre la LGAHOTDU, durante la vigencia de la Mesa Interparlamentaria, se logró convencer a los legisladores ‘municipalistas’, que al establecer la obligatoriedad de los municipios para coordinarse en la elaboración del programa metropolitano se daba un paso relevante para lograr el alineamiento mínimo necesario en las acciones intermunicipales cuando comparten territorios metropolitanos.

La coordinación de los gobiernos municipales, tanto en su interior como con otros municipios o ámbitos de gobierno, presenta diversas fallas y limitaciones. En términos generales, se ha reconocido que el principal problema no está en la falta de instituciones, sino en que con las que existen no se alcanza a tener una visión del desarrollo que sea integrada, persistiendo las visiones sectoriales, como se ha argumentado antes.

Otro elemento, es que los gobiernos municipales no tienen una visión amplia del territorio, en el sentido de reconocer que son parte de territorios mayores –sean metrópolis, conurbaciones o regiones- que les exigen reconocer al ‘otro’ y buscar acuerdos para enfrentar las relaciones, flujos y problemas que comparten y sobre todo los fenómenos en un municipio que impactan a otros o los que ocurren en estos y que impactan a cada municipio.

En este sentido, es fundamental avanzar en la legislación, en las prácticas y metodologías de planeación municipal, para que los gobiernos locales (e incluso los estatales y el Federal), logren entender y asumir que las regiones y las metrópolis son unidades socioespaciales y no sólo un conjunto interdependiente de municipios y/o de áreas urbanizadas, por lo que su planeación, e incluso su administración y gobierno, requiere de una perspectiva de gobernanza que reconozca esta totalidad.

Esta visión más integral de los fenómenos socioespaciales requiere ser considerada desde los tres ámbitos de gobierno; debe ser construida por los gobiernos locales que conforman cada región y cada metrópoli, y debe hacerse de la mano de aquellos actores sociales con mayor presencia histórica y con mayor relevancia en los territorios regionales y/o metropolitanos, sea por sus impactos o por sus influencias en el desarrollo.

El avance en estos procesos debe darse considerando que estos actores sociales con los gobiernos locales deben mantener una interacción relacional permanente, que permita limar los conflictos y acelerar los acuerdos; de tal manera que es necesario que los actores involucrados participen democráticamente del diseño de las estrategias de desarrollo y de las estructuras institucionales (ej. IMPLAN), mediante las cuales harán frente a los fenómenos y problemas locales y de coordinación intermunicipal en

regiones y zonas metropolitanas, y serán fundamentales para la permanencia en el mediano y largo plazo de las políticas acordadas en los planes y programas.

REFLEXIÓN FINAL

México ha transitado de un federalismo de *jure*, con un modelo más unitario que federal y fuertemente centralizado, a un federalismo disperso, en el que el gobierno federal y los gobiernos estatales ocupan y centralizan múltiples espacios de nivel local, y en el que la cooperación interinstitucional y entre ámbitos de gobierno no aparece con claridad y eficacia.

En esencia, se podría afirmar que existe una tensión entre las tendencias al fortalecimiento del gobierno local, particularmente los municipios, y las que mantienen el control centralista de las grandes decisiones sobre el desarrollo y sobre el manejo de los presupuestos públicos, que se resume en la preeminencia de un federalismo contradictorio que no alcanza a madurar.

Igualmente, se aprecia que persisten visiones extremadamente limitadas y atávicas, que no permiten a los municipios dar pasos adelante en su modernización interna, reconociendo y poniendo en valor sus recursos locales para efectos fiscales, persistiendo su dependencia de los ámbitos federal y estatal de gobierno, con lo que su autonomía constitucional se ha visto sistemáticamente comprometida.

Igualmente ocurre, con sus relaciones intermunicipales en metrópolis (y en regiones), en las que persisten las visiones “de la frontera municipal hacia adentro” sin el reconocimiento explícito del impacto que un municipio provoca en otros y viceversa, lo que se traduce que, en espacios compartidos por varios gobiernos locales, como las zonas metropolitanas y las conurbaciones, son difíciles los acuerdos de colaboración y cooperación de alto impacto.

Estas contradicciones y limitaciones deben solucionarse por medio de una gobernanza intermunicipal compartida y acordada por los propios municipios, en la que debe prevalecer una efectiva y amplia participación de los actores sociales y que debe ser animada por los otros ámbitos de gobierno; de lo contrario prevalecerá el actual esquema de municipios débiles, los cuales han jugado un papel secundario en la toma de decisiones que los afecta.

Si bien, cuando menos en el ámbito territorial, la LGAHOTDU y otras leyes han sido un avance en estos procesos, siguen siendo limitadas; se requiere alcanzar acuerdos horizontales con otras legislaciones –prioritariamente la ambiental, la de la

planeación del desarrollo, la de cambio climático y la de movilidad sustentable- y verticales, entre los tres ámbitos de gobierno.

La fuerza y presencia de los municipios es evidente en México. Sin embargo, a pesar de que cuentan con organizaciones de cobertura nacional y con presencia internacional, y que los esfuerzos y buenas prácticas de muchos de ellos han evidenciado que es posible el desarrollo local, siguen prevaleciendo en el país el centralismo y la verticalidad de las decisiones gubernamentales, inhibiendo al municipio, no obstante que en todos los discursos públicos se le reconoce como el orden territorial más importante y cercano a la ciudadanía.

Referencias

- Ávila Obdulio, Conclusiones del *Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana*, en García, O. e Iracheta, A, 2008: *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, (memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana), Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno de Nuevo León, Cámara de Diputados, RMCS, 2008, pp.131-137.
- Blanco, Andrés et al, *El potencial de la captura de plusvalías, para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*, BID. en: <http://www.iadb.org/plusvalias>, 2016, pp.111.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* Santiago, 2022, pp.145
- García, R. e Iracheta, A. (comps), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano (memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana)*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno de Nuevo León, Cámara de Diputados, RMCS, (2008), pp. 764.
- Iracheta, A. e Iracheta, J.A, *Evaluación de los fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CDMX, Clear-CIDE, SHCP, BID y Centro EURE, 2014, pp. 249.

Medellín: Volver al pasado con ojos de futuro. Los nuevos desafíos de la gobernanza democrática territorial

Por Saúl Pineda⁹ y Rubén Fernández¹⁰

La Gobernanza Democrática Territorial (GDT) constituye un enfoque conceptual en torno a las formas de ‘organización’ de los agentes locales y regionales, que se expresa en un modelo o modo de gobierno. Este enfoque emerge desde la década de los años noventa como una opción o una alternativa frente a otros modelos de gobierno (el modelo burocrático y el modelo gerencial). La diferencia entre este concepto y otros afines – como la gobernabilidad, la gobernabilidad democrática y el buen gobierno – no es de grado sino de naturaleza. Así se deriva del análisis comparado que con frecuencia se hace de estos conceptos.

Este análisis, que se aborda en el marco de las actuaciones de la Red América - África - Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), adopta la definición que este movimiento ofrece a la gobernanza democrática territorial como “un nuevo arte de gobernar, que tiene en la gestión de las interdependencias entre diferentes actores su principal instrumento de gobierno”, (Pascual y Gódas, 2010), con el propósito central de coordinar la acción colectiva hacia las metas del desarrollo sostenible. Casi quince años después de ser propuesta esta definición, creemos que en la actualidad adquiere inusitada vigencia.

Las aproximaciones que hemos hecho en el pasado reciente para identificar las variables explicativas de la Gobernanza Democrática Territorial (GDT) señalan, al menos, cuatro atributos centrales: la fortaleza de las instituciones, la calidad de la democracia, el desarrollo del capital relacional y el estado del buen gobierno (Pineda, 2015).

⁹ Saúl Pineda Hoyos es economista y politólogo, y director del Centro de Pensamiento de la Universidad EIA (antes Escuela de Ingeniería de Antioquia).

¹⁰ Rubén Fernández Andrade es licenciado en Educación y tecnólogo, así como subdirector del Centro Fe y Culturas.

Entendemos las instituciones como reglas de juego en uso (vigentes, aceptadas y practicadas) que, en consecuencia, definen acuerdos sostenibles entre los actores sociales, y resultan decisivas en la construcción de confianza y pautas de cooperación, (Omstrom, 1990). De manera complementaria, concebimos el capital relacional, (Camagni, 2008), como el desarrollo de competencias colectivas, construidas por los agentes en el territorio, que les permite a las instituciones locales generar destrezas y habilidades de acción conjunta y de trabajo cooperativo. Nuestro enfoque concibe la existencia de un 'gobierno relacional' como fuerte catalizador de la gobernanza democrática territorial.

En este aporte, además, nos aproximamos al concepto de 'calidad de la democracia', en el sentido en que lo concibe Velasco (2006), como "la capacidad de acción colectiva a través del ejercicio de la deliberación" que requiere, por lo tanto, de la existencia de actores racionales que se informan, reflexionan en común y toman decisiones; que apuesta por la activa participación de los ciudadanos en los procesos de configuración de la opinión y la voluntad colectiva; y que se asienta en una vigorosa cultura cívica, de control ciudadano y de rendición de cuentas.

Finalmente, concebimos el 'buen gobierno' como aquel que se orienta hacia la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, en tanto factor importante de la gobernanza democrática territorial, asociado con estrategias creativas en la construcción de las políticas públicas y a formas innovadoras en la provisión de los bienes públicos locales. Según el Banco Mundial (1994) y el PNUD (1995), para garantizar el 'buen gobierno' son esenciales un óptimo funcionamiento del imperio de la Ley (que el sistema judicial no sea solo eficiente sino también justo), la rendición de cuentas (debe haber transparencia en el actuar del gobierno), una administración pública profesional y eficiente, una sociedad civil fuerte y las garantías a la libre asociación y expresión.

EL LARGO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO COLECTIVO

Bajo la perspectiva conceptual descrita, hemos creído conveniente rescatar las dinámicas generadas por el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá - PEMAM (1995 – 1998), para volver a poner este proceso sobre la mesa de la agenda pública, como una buena práctica de construcción de escenarios de desarrollo sostenible para Medellín y su región de influencia, a través del ejercicio de la inteligencia y la acción colectivas. En consecuencia, queremos hacer en estas consideraciones una síntesis de las fuerzas de cambio que vivía Medellín en la década de los noventa, así como las luces que pueden ofrecer hoy para encontrar salidas a la grave crisis de la ciudad en la actual transición.

Nuestro interés, a lo largo de estas reflexiones, es poner en valor la vigencia que cobra en la actualidad rescatar las enseñanzas del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana formulado en los años noventa, en un momento de fuerte crisis política e institucional como el que ha vivido recientemente la ciudad de Medellín, con el fin de avanzar hacia un nuevo horizonte de acuerdos sobre la conducción de los asuntos del bien común con una perspectiva regional y nacional.

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, Medellín y el Valle de Aburrá se enfrentaban a la crisis urbana de mayores proporciones en su historia. A los altos índices de desempleo se sumaban índices de pobreza e inequidad –entre los más altos de las 13 áreas metropolitanas del país– que ponían a la ciudad en una preocupante situación de crisis social generalizada.

Este panorama se veía aún más agravado por la impotencia de las autoridades, así como de las instituciones regionales, para enfrentar el choque entre actores armados que se disputaban el control del territorio y amenazaban la gobernabilidad de la región y del país en su conjunto, al tiempo que los agentes del narcotráfico atizaban el conflicto urbano en su beneficio.

En el contexto de estas complejas realidades, atravesadas por una fuerte polarización de los agentes políticos, económicos y sociales – que en ese tiempo era superior a la que hoy se vive en la ciudad – el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá logró constituir una plataforma institucional caracterizada por el pluralismo y la diversidad de los agentes territoriales, con representación del sector público, la academia, las ONG, las organizaciones comunitarias y el sector privado. Esta plataforma institucional habría de ser decisiva en la construcción de confianza y en la continuidad de las deliberaciones, aún en medio de los arduos debates ocurridos en el proceso, para dotar de certeza el avance de los trabajos que se ocupaban de diseñar una agenda de desarrollo más allá de la gestión temporal del gobierno de turno.

El Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Alcaldía de Medellín – PNUD, 1997) logró la convergencia de múltiples actores institucionales quienes, a pesar de sus visibles diferencias sobre el futuro de la ciudad, lograron ponerse de acuerdo en torno a la dirección más adecuada para orientar las decisiones que debían adoptarse con una perspectiva de largo plazo para articular las estrategias competitivas de largo plazo con las estrategias de inclusión social y convivencia ciudadana.

En efecto, en una publicación patrocinada por el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y la Diputación de Barcelona, Josep María Pascual (1999), con base en un ejercicio comparado con otros planes estratégicos que

él asesoró en este espacio regional, destaca el ejercicio de construcción de escenarios y la elección de una opción de futuro para la ciudad de Medellín, como una buena práctica entre los planes estratégicos de Iberoamérica.

El esfuerzo de construcción de escenarios de futuro por parte de los miembros de la Junta Técnica del Plan Estratégico – con la presencia de funcionarios públicos, academia, empresarios y organizaciones de la sociedad civil – concluyó con la elección del escenario deseado para la ciudad metropolitana en el horizonte del año 2015, así como las líneas estratégicas y los proyectos vertebradores de su futuro. Este ejercicio fue finalmente acogido en su integridad por el Consejo Rector en agosto de 1997 en sus líneas maestras.

Desde la perspectiva que ofrecen los 25 años transcurridos después de la conclusión de los trabajos centrales del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, no nos queda ninguna duda de que la construcción de escenarios de futuro y la elección del objetivo de ciudad de largo plazo, entre muy diversos actores, representó una oportunidad excepcional para pensar la región como parte activa en la solución de los grandes problemas nacionales.

Existe consenso en que una de las grandes fortalezas del Plan Estratégico radicó en su capacidad para obtener el compromiso de la ciudadanía organizada, es decir, de las instituciones públicas, de las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, con un horizonte de desarrollo de largo plazo, que se adelantó cerca de quince años a los preceptos de *Río+20* (ONU, 2012) en torno al enfoque territorial de las dimensiones del desarrollo sostenible (equidad social, crecimiento económico y protección ambiental)¹¹.

Uno de los aspectos que más se destaca en esta perspectiva es la vigencia presente de algunos de los atributos de la ciudad deseada, que acordamos después de múltiples sesiones y que pueden ser advertidos en la visión compartida por los actores del territorio.

El primer atributo en el cual coincidimos fue aquel en el que nos propusimos *hacer de Medellín y el Área Metropolitana una ciudad integrada e integradora de la región localizada en la mejor esquina de América*.

¹¹ En su párrafo 101, la declaración de Río+20 firmada en noviembre del año 2012 hace la siguiente exhortación a los países: "Subrayamos la necesidad de planificar y adoptar decisiones de forma más coherente e integrada a nivel nacional, subnacional y local, según proceda, y, con ese fin, exhortamos a los países a que refuercen las instituciones nacionales, subnacionales o locales, o los órganos y procesos pertinentes de múltiples interesados, que promueven el desarrollo sostenible, según proceda, en particular que coordinen las cuestiones de desarrollo sostenible y posibiliten la integración efectiva de las tres dimensiones del desarrollo sostenible", (ONU, 2012).

En este primer atributo coincidían dos dimensiones. La primera correspondía a la de una urbe que se proyectaba a partir de la superación de la fragmentación social y espacial, con base en la oferta de espacios públicos y un sistema de transporte y de servicios colectivos que debía incorporar a un grupo creciente de ciudadanos a una mayor calidad de vida.

La segunda dimensión apuntaba a un ‘nuevo horizonte de concertación’ que trascendía el ámbito metropolitano y que desde entonces promovió el debate y la elaboración paulatina de criterios de intervención para promover la construcción de “una gran región urbana estrechamente ligada en sus problemas y soluciones con todo el departamento de Antioquia”. Este segundo atributo incorporaba la imagen deseada de una ciudad - región competitiva sobre la base de sectores y encadenamientos productivos con gran capacidad de inserción en mercados internacionales y de atracción de inversión.

El tercer atributo, tal vez en el que mayor consenso logramos, fue el de convertir Medellín en una *ciudad educadora, cohesionada en lo social, responsable de su medio natural y activa culturalmente*.

Esta caracterización apostaba por la educación como un medio potente en el propósito de dar paso a una ciudadanía activa en la conducción de los asuntos de interés colectivo, con gran sensibilidad en su interacción con el entorno natural y, al mismo tiempo, dotada de las destrezas y competencias básicas para acceder a un mercado laboral cada vez más exigente, como resultado de los procesos de reconversión productiva. Programas como *Medellín, Ciudad Educadora* y un énfasis explícito de los gobiernos subsiguientes en temas como la calidad de la educación básica, las infraestructuras educativas y culturales; fueron acciones colectivas que se desprendieron de este acuerdo y que contó además con la configuración de varias alianzas público-privado-comunitarias, que les dieron continuidad y profundidad.

Pero, sin duda, el atributo más revelador, en el que se concentraba la apuesta colectiva de mayor trascendencia, era el de posicionar Medellín como una ciudad que repensaba su futuro, *con proyección internacional como ejemplo de una metrópoli que supera sus dificultades a través del diálogo y la cooperación*.

Este último atributo presentaba un alto carácter diferenciador de la estrategia urbana, porque se ocupaba de señalar la meta superior de todo este esfuerzo colectivo: el reconocimiento internacional como una ciudad que después de haber liderado el conflicto urbano más profundo del país –y por momentos, del mundo– empezaba a construir un nuevo estilo de gobernanza sustentado en la gestión de las relaciones entre diversos actores: públicos, económicos, sociales, académicos y territoriales.

Finalmente, desde la óptica de los 40 proyectos transformacionales (Alcaldía de Medellín – PNUD, 1998), resultó visible el hecho de que el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana contribuyó a dirigir el futuro de la ciudad y del Valle de Aburrá.

El balance en la ejecución de los proyectos priorizados por los diferentes actores del Plan Estratégico presenta en los últimos 25 años logros notables. Hoy resulta visible que los eventos urbanos de la agenda global, en distintas partes del mundo, reconocen una y otra vez a Medellín como un caso de buena práctica en la superación de la fragmentación y exclusión urbanas, a partir de las estrategias que se han puesto en marcha en las últimas dos décadas.

En la actualidad, además, los índices de homicidios por número de habitantes de Medellín resultan incluso menores que el promedio de las ciudades de América Latina. Una situación muy diferente a la presentada hacia finales de los años ochenta del siglo pasado, cuando “lideraba” las estadísticas comparadas del conflicto urbano, no solo en la región sino en el mundo. Y a ello hay que agregar el reconocimiento obtenido por Medellín en la red global de ciudades en torno a su capacidad de innovación, tanto en las políticas sociales como en sus estrategias empresariales.

No hay duda, sin embargo, que la estrategia de largo plazo sigue presentando desafíos de magnitud que es necesario retomar en la actualidad con un nuevo horizonte para la gobernanza democrática y la gestión de las interdependencias en la ciudad y en la región.

El gran proyecto colectivo, que en su momento estuvo representado por la calidad de la educación, se encuentra distante de ser una meta alcanzada. De hecho, en los indicadores comparados, la ciudad apenas ocupa lugares intermedios en las mediciones de las 32 ciudades capitales del país. Por su parte, la tasa de desempleo urbano, aunque ha cedido recientemente, sigue siendo alta en relación con otras ciudades de América Latina. Al tiempo que sus índices de inequidad siguen muy de cerca a los índices de Cali y Bogotá, que se encuentran entre las ciudades de mayor desigualdad entre las urbes colombianas. Entre tanto, los temas de violencia y delincuencia organizada no solo no se redujeron del todo, sino que se han complejizado incorporando componentes globales con presencia local, con controles territoriales de porciones importantes de la ciudad que se creían superados y creando sensaciones generalizadas de desprotección realmente preocupantes.

La idea de ciudad construida en el marco del PEMAM logró inspirar y por momentos guiar, algunos de los esfuerzos institucionales, públicos, privados y comunitarios más significativos de Medellín (al menos 3 planes de desarrollo posteriores declaraban explícitamente esto en su construcción). Sin embargo, no ha sido posible que emerja un ejercicio que actualice y emprenda la necesaria

reconstrucción del acuerdo. Su necesaria caducidad (recuérdese que las estrategias y programas tenían como horizonte temporal el 2015), el cambio en los contextos globales y la emergencia de nuevos problemas y retos, la agudización o evolución de algunos otros en la región metropolitana (por ejemplo, hoy la ciudad es una región urbana que excede en mucho el territorio del Valle de Aburrá con que se contaba hace un par de décadas) hacen evidente la necesidad de una convocatoria con el mismo espíritu de comienzos de los 90, pero con los actores y conocimientos de hoy. Esto no ha sido posible. Veremos a continuación algo de ello.

EXTRACTANDO LECCIONES DEL CASO MEDELLÍN

Después de la vivencia de los años ochenta, antes mencionada, y habiendo vivido el horror del 'no-futuro' a fondo, las fuerzas vivas de la ciudad se dieron a la tarea de fraguar un futuro con nuevas herramientas a lo largo de la década de los años noventa. Vinieron entonces los Foros Comunales y los Seminarios Alternativos de futuro para Medellín y el Área Metropolitana (liderado por la Consejería Presidencial para Medellín), el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (Convocado por la alcaldía de la época), la Visión Antioquia Siglo XXI (impulsada por el sector privado), el Plan Estratégico de Antioquia, así como varios planes locales y zonales convocados por organizaciones sociales y comunitarias del territorio, más un largo etcétera.

Podemos afirmar que en la región se vivió una década en donde planear el futuro, de manera concertada y colectiva, se expandió como buena práctica en muchos sectores sociales. Visto con las categorías de hoy, se desató un ánimo colectivo que empapó una buena parte del tejido social y contribuyó a fortalecer la gobernanza democrática territorial.

Como es apenas obvio, todo este arcoíris de experiencias tuvo aciertos y desaciertos, fortalezas y debilidades. De la lectura transversal de ellas puede afirmarse algunas lecciones y aprendizajes:

Organizaciones de la sociedad civil (OSC) activas y liderando, la condición necesaria

En un taller de evaluación de 30 años de políticas públicas en Medellín, realizado por la plataforma ciudadana *¿Pa' Dónde vamos?* (2018), emerge como constatación nítida que solo aquellas políticas que contaron con OSC en todas las fases de su desarrollo tuvieron realmente sostenibilidad, futuro e impacto.¹² Esto es válido también para los diseños de futuros compartidos, la planificación del largo plazo y para un

¹² Ver: *Fernandez R. (2018)*

ejercicio real de GDT: sin OSC presentes y si el ejercicio no es genuinamente participativo y abierto a escuchar diversas voces, la convocatoria no tiene mayor alcance.

El largo plazo es el tiempo de los proyectos democráticos y no hay quizá nada tan democrático como concertar el futuro. Cuando los gobiernos lideran estas convocatorias sin una participación ciudadana definitoria, es previsible la limitación en metas y propuestas. La permanencia, el largo plazo y la madurez en los tiempos de ejecución son aportes que en su mayoría los hace la sociedad civil.

El corto plazo es el tiempo de la política y del gobierno. La agenda de un gobernante está tan determinada por el afán de realizaciones verificables, que el futuro tiende a verse como un lujo innecesario. Lo cual, por supuesto no está mal y, por el contrario, es absolutamente necesario que el gobernante se aplique con toda su energía a concretar programas, proyectos y políticas en el período que le corresponde. Pero, si hemos de hablar de proyectos concertados de futuro, de auténtica GDT, esto deberá hacerse al lado de quienes se quedan. Los gobiernos se van. Las instituciones sociales no.

Se aprendió también, por supuesto, que la voz de la comunidad no basta. Debe estar presente y ser escuchada, pero no como verdad última, sino en diálogo con otros saberes como el académico, el institucional y el técnico, portado por actores diversos.

El sector empresarial es agente clave

La participación del sector empresarial ha sido decisiva para garantizar la concreción de una visión compartida de futuro con aterrizaje en proyectos transformadores, hoy en plena marcha, que han permitido posicionar la cooperación pública, privada y comunitaria como una de las más sólidas entre las regiones del país.

Así, se ha materializado en logros evidentes de los últimos 80 años de construcción de capital institucional de la región, como la visión de largo plazo compartida en torno al papel de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y su expresión en la empresa de servicios más eficientes de América Latina; la transición de un modelo de industrialización sustentado en altos niveles de protección de empresas específicas - con resultados mixtos en el bienestar colectivo -, a uno orientado al trabajo en red de empresas e instituciones en el marco de 10 iniciativas clúster, que se encuentran entre las de mayor madurez del país; así como el trabajo de los distintos actores en el escenario del Comité Universidad – Empresa – Estado (CUUE) que ha resultado decisivo para unir esfuerzos en torno a la pertinencia de la educación, la innovación y las estrategias de desarrollo productivo sostenible.

No obstante, esta convergencia de largo plazo ha vuelto a ser puesta a prueba recientemente como consecuencia de la anterior administración Distrital (2020 – 2023) que perdió el rumbo de los consensos y los transformó en estigmatización y confrontación con el sector empresarial.

Tenemos la plena convicción de que la actual transición política de la ciudad y la senda que ha seguido la región constituyen una oportunidad propicia para poner nuevamente en valor el papel de la iniciativa privada en la generación de riquezas y empleo, sobre la base del compromiso activo con las agendas públicas que construyen el bien común y que trascienden los legítimos intereses sectoriales.

Pero el sector público es también un actor indispensable

Ante la aridez de convocatoria ciudadana que vivió la ciudad durante un largo período, grupos de OSC, provenientes del mundo académico, social y gremial, convocaron por su cuenta ejercicios para revisar el presente, entenderlo en su complejidad y proyectar el futuro. Fueron ejercicios realmente ricos y fecundos en producción de conocimiento. Pero su impacto y su incidencia en la agenda pública fue bastante exiguo.

A pesar incluso de que se presentó a los alcaldes electos el conjunto de análisis y propuestas en torno a problemas estructurales de la región y que, como si fuera poco, éstos se comprometieron y elogiaron el paquete programático recibido, la verdad es que muy rápidamente quedó claro que lo que primaba a la hora de las definiciones y los presupuestos eran las agendas ya previamente definidas antes de la elección con sus equipos de campaña.

El gobierno regional (departamental) que termina su período 2020 - 2023 es un ejemplo especial en este sentido con la Agenda Antioquia 2040. La convocatoria del esfuerzo de concertación es gubernamental, así como los recursos y la dirección del proceso que, si bien cuenta con participación ciudadana, la determinación de la dinámica es oficial. Puede afirmarse que es la convocatoria para participar y deliberar sobre temas públicos más amplia que se ha hecho en la región. Pero aún está por verse su viabilidad política y su continuidad con la llegada de los nuevos gobernantes territoriales en enero de 2024.

La lección es clara: sin el sector público presente como actor que toma decisiones y compromete recursos institucionales y financieros, contando sólo con el liderazgo social, la concertación no pasa de ser un ejercicio intelectual sin aterrizaje en la realidad.

El liderazgo político necesario es inteligente

Hemos tenido en Medellín al frente del gobierno dos tipos de actitudes que rompen con la dinámica antes expuesta.

La primera actitud es: *“yo sí sé que es lo que la ciudad necesita”*. Es una suerte de caudillismo autoproclamado; algunos alcaldes han declarado como innecesaria la deliberación y la concertación pues ellos tienen claridad de hacia dónde ir y lo que corresponde hacer a las demás organizaciones de la sociedad es interpretar al caudillo y seguirlo. En este contexto es frecuente escuchar frases como: *“nunca se había hecho algo así”* o *“esta es la primera vez en la historia que se piensa en esto”*. Por lo regular el gobernante está rodeado de un grupo de seguidores que le confirman lo que piensa. Pero a pesar de lo caricaturesca que parezca esta situación, lo real es que, no solo opera, sino que lo hace a menudo. Hoy en día, además, con esa máquina de producir realidades fantasmales que son las redes sociales, esta actitud recibe respaldo y aplauso nutrido. Para el futuro de una ciudad, es por supuesto nefasto y se paga un alto precio por estas veleidades de los egos de gobernantes inmaduros que creen que se las saben todas y que su paso por el gobierno local es solo un paso para llegar a la Presidencia de la República.

La otra actitud, aunque parezca absurdo, es: *“antes de nosotros, todo fue corrupción y desgobierno”*.¹³ En el ABC del buen gobierno figura el sabio consejo de no partir de cero, sino, por el contrario, continuar con las cosas que van bien (¡siempre hay algo que va bien enfocado y ejecutado!) y corregir las cosas que no van tan bien (¡Todo es susceptible de mejorar y ser corregido!). Esto no solo es lo que más conviene a la ciudad, sino al gobierno entrante mismo. Pero, cuando para ganar elecciones la estrategia utilizada es pregonar a gritos que “todo está mal”, “todo es un desastre”, “lo están robando todo” (recuerden a Trump, campeón de este estilo), pues es evidente que, al resultar victoriosa, esta estrategia queda presa de su estilo y al gobernante no le queda más remedio que sostenerse en esta tónica. En este contexto, lo último necesario son espacios de deliberación participativa y abierta, y las redes sociales con sus memes, sus *selfies* y sus *likes* se vuelven el ágora preferida para exaltar la propia labor y para acallar a los críticos y despotricar, muchas veces con mentiras flagrantes, lo hecho por los antecesores.

Ambas actitudes son nefastas para el ejercicio democrático profundo. De hecho, cancelan la deliberación o solo convocan a seguidores y áulicos, y acallan y desprestigian las voces críticas y reflexivas, sin las cuales realmente, no existe democracia. Infortunadamente, una parte importante del espectro político en el mundo

¹³ Estas no son frases imaginarias. Han sido expresiones lanzadas por algunos de los alcaldes y gobernadores de esta región en los últimos periodos.

ha captado que esta vía es más segura para ganar elecciones, que la apertura genuina a la deliberación pública.

Más que un ejercicio de gobierno, la construcción participativa y deliberativa de futuros deseados debería ser un estilo de gobernar. Hoy sigue siendo perentoria la concertación permanente y sin pausa de las fuerzas vivas del territorio para dos tareas: el diseño de estrategias de defensa ante las tremendas amenazas de todo tipo que hoy, desde lo global, barren con lo local¹⁴, y para el diseño y ejecución de proyectos con vocación de inclusión de todos los habitantes de la urbe, que aprovechen las ventajas del territorio y lean con inteligencia sus ventajas en sintonía con lo que el entorno ofrece.

Este ejercicio requiere dirigentes con visión de largo plazo, con la grandeza suficiente para saber que solo son un eslabón pasajero de una larga cadena. Tristemente, este tipo de liderazgo político hoy es bastante escaso.

EPÍLOGO: VOLVER AL FUTURO

En uno de los procesos ciudadanos ya mencionados, *'Medellín ¿Pa' Dónde Vamos?'* llegamos a un acuerdo que sirvió de faro para dirigir las acciones: "El futuro es un bien público –de naturaleza simbólica–, que debe ser construido de manera deliberativa y participativa". La ciudad de Medellín ha tenido períodos especialmente notables fieles a esta práctica, pero también períodos en donde han primado la cerrazón y la ceguera. En democracia, estos pasos adelante y atrás, no solo son naturales sino esperables. Esto se convierte en un llamado incesante a los demócratas constructores de ciudad, a estar siempre activos enarbolando banderas de diálogo y concertación de manera incesante y febril, ya que el pasado en sus versiones más regresivas está ahí agazapado y salta a la primera fila con el menor descuido.

Tenemos la convicción de que también llegó el momento para que en la ciudad y en la región se vuelva imperativo, como alguna vez lo señaló de manera magistral Hanna Arendt (1996), "volver al pasado con ojos de futuro".

¹⁴ Un ejemplo angustioso de eso en Medellín es el turismo internacional que ha proliferado en varias zonas de la ciudad, y ha generado un proceso llamado "gentrificación": ha encarecido los arriendos (pagados en dólares) y el costo de la vida en los barrios, ha expulsado población que no es capaz de mantener el ritmo de gasto y ha convertido la prostitución en una actividad de primer orden.

Referencias

- Alcaldía de Medellín y PNUD (1997). *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* 2015. El futuro de la ciudad metropolitana.
- Alcaldía de Medellín y PNUD (1998). *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* 2015. La visión y los proyectos.
- Arendt, H. (1996). *La crisis en la educación*. En "Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre reflexión política". Ediciones Península.
- Camagni, R. et al. (2008). Regional competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. En: Modeling Regional Scenarios for the enlarged Europe. *Advances in Spatial Science*, 33-47
- Castells, M. (2020). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial.
- Fernández, R. (2018). Lecciones aprendidas sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en Medellín – 1995 a 2017. En: [10. Lecciones aprendidas sobre Políticas Públicas rubén Fernández 2018 pdf.pdf \(padondevamos.co\)](#)
- ONU (2012). *Río+20 Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable*. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_evento/docfinalrio20.pdf
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Pascual, J. M., & Gòdas i Perez, X. (2010). *La Gobernanza democrática territorial*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanc.
- Pascual, J. M. y de Forn, M. (1999). *La estrategia de las ciudades: los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona, Oficina Técnica de Cooperación. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=210339>
- Pineda, Saúl (2015). *Gobernanza Democrática Territorial. Una aproximación analítica y cuantitativa*. Tesis de grado. Maestría en Estudios Políticos e Internacionales. Facultad de Ciencia Política Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad del Rosario.
- ¿Pa' dónde vamos? (2019). *Caminos de solución. Alternativas de futuro para enfrentar problemáticas estructurales de la región central de Antioquia*. Medellín.
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Penguin Random House.
- Velasco, J. C. (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Claves de la razón práctica* (167), 36-43.

El IMPLAN como mecanismo de acción climática y gobernanza

Por Arturo Venancio¹⁵, Silvia Andrea Valdez¹⁶ y María Estela Orozco¹⁷

INTRODUCCIÓN

El nuevo escenario para las ciudades presenta un mayor desequilibrio urbano y ambiental. De acuerdo con Ruiz Campillo (2023), este aumento se expresa a través de desigualdades sociales, donde los principales responsables tienden a ser los procesos de globalización, de urbanización y las revoluciones científicas y tecnológicas.

Se establece que para 2050, el 70% de la población mundial estará viviendo en ciudades, sin embargo, Idaomar dentro del libro *'Las Paradojas de la Gobernanza'* (2020) menciona que las ciudades únicamente cubren y cubrirán el 3% de la superficie del planeta. Lo cual habla de una "evolución vertical de nuestras ciudades y una evolución estresante de Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) y Coeficiente de Uso del Suelo (CUS) con todo lo que ello genera, como problemas sociales y ambientales" (Pascual Esteve, 2020, pág. 12), exhibiendo en ambos sentidos la importancia de promover una adecuada gestión urbana dentro de las ciudades.

Sobre la gestión urbana, a partir del año 1992, se aprobó la Agenda 21 dentro de las organizaciones mundiales con el objetivo de generar y emplear políticas económicas, ambientales y sociales para lograr que las ciudades transiten hacia un desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2000). En dicho documento se observa a la escala municipal como aquella sobre la cual se pueden emprender acciones sustanciales y lograr una gestión urbana adecuada para mitigar los efectos del cambio climático y las presiones sociales que esto genera en las ciudades (Ruiz Campillo, 2023).

¹⁵ Arturo Venancio-Flores es profesor e Investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Toluca, México. avenanciof@uaemex.mx; <https://orcid.org/0000-0002-8149-8247>

¹⁶ Silvia Andrea Valdez Calva es doctora en Diseño y arquitecta. Estancia Posdoctoral CONAHCYT, Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad sede Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Toluca, México. svaldezc378@alumno.uaemex.mx; <https://orcid.org/0000-0002-1471-5280>

¹⁷ María Estela Orozco Hernández es profesora e investigadora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Toluca, México. meorozcoh@uaemex.mx; <http://orcid.org/0000-0003-4816-7742>

La escala municipal, por tanto, puede apoyar con acciones enfocadas a lo ambiental para contribuir en la consolidación del proceso de desarrollo sostenible dentro de las ciudades, porque permite dar acceso en escalas pequeñas a recursos de asesoramientos técnicos y de conocimientos (Ruíz Campillo, 2023). En México, el municipio como institución se encuentra establecido dentro del artículo 115 constitucional. Rendón Huerta (2019) señala que "es un orden de gobierno y como tal, sus atribuciones son múltiples. Los municipios son la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas y poseen personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio" (pág. 12).

Los municipios forman la administración local de un territorio y por tanto son la institución más cercana al ciudadano (Latorre Rodríguez & Díaz Beltrán, 2019). Dentro de sus atribuciones de carácter ambiental, Sandoval Pierres (2019) menciona la conservación y protección al medio ambiente y la restauración del equilibrio ecológico sobre el territorio que abarca el municipio, al mismo tiempo tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la federación (Sandoval Pierres, 2019), con la finalidad de promover una adecuada gestión urbana.

Siendo los Institutos Municipales de Planeación (de aquí en adelante IMPLAN, por sus siglas) los establecimientos que desde una perspectiva estratégica e integral buscan promover una adecuada gestión urbana dentro de los municipios. Por medio de la incorporación de la participación ciudadana y de los demás actores que inciden en la ciudad, así como de la colaboración intersectorial se buscan promover soluciones y políticas públicas que impacten en el territorio local (Gómez Zarza, 2015).

Sin embargo, en el tema ambiental, Sandoval Pierres (2019) exhibe una pérdida de legitimidad del argumento que impera en la política y las acciones climáticas que se promueven para mitigar los efectos del cambio climático. Ello ocasiona un distanciamiento de los actores sociales, sobre dicho argumento para apropiarse de él y emprender acciones interrelacionadas, al observar que el discurso actual se enfoca hacia una economía de mercado donde predomina la competitividad y el consumo.

De esta manera se muestra pertinente la gobernanza como el medio para realizar las acciones de los gobiernos municipales en el territorio, ya que su principal prioridad es la gestión de las interdependencias entre los actores y los sectores de la ciudadanía más implicados, identificando la complejidad social de situaciones, intereses y demandas con presencia social (Pascual Esteve, 2020), generando un impacto a nivel multiescalar que va de lo local a lo global, y al mismo tiempo congrega a los diversos actores que integran la sociedad, con el fin de crear estrategias encaminadas a la acción climática.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este texto es manifestar la necesidad de fortalecer la escala municipal y en especial los IMPLANES para generar acciones medioambientales que contribuyan a mitigar el cambio climático por medio de la gobernanza. Puesto que algunos de los problemas que exhiben los municipios son la argumentación ambiental y la insuficiencia de recursos que impiden el cumplimiento de las acciones climáticas que establecen las agendas internacionales para lograr una adecuada gestión urbana de las ciudades.

En primera instancia se describe el papel que juegan los municipios dentro del territorio y las posibilidades que brinda el trabajar desde estas escalas para generar cambios desde un punto de vista ambiental y que impacten en la escala global. De esta manera, el texto busca contribuir en la comprensión e importancia que tienen las redes municipales dentro del esquema de la gobernanza para mitigar los impactos medioambientales, al promover conexiones entre la escala internacional y la escala local.

En la segunda parte se define la acción climática como el medio para promover estrategias que mitiguen el cambio climático dentro de los diversos municipios, observando la pertinencia de emplear a la gobernanza por ser una forma de organización que suscita las condiciones para gestionar y planificar el territorio desde la integración y participación de los diversos actores que inciden en la ciudad.

Institutos Municipales de Planificación

Para comprender la importancia de los IMPLANES dentro de la gestión urbana es necesario definir el concepto de municipio y la finalidad o el rol que juega dentro de las ciudades. Como lo relata Rendón Huerta (2019), históricamente la trascendencia espacial y temporal se ve reflejada desde la época Romana. En este contexto el "*municipium* (*munus*, cargo o deber; *capere*, tomar o asumir) se creó por razones de control político, objetivos recaudatorios y de división territorial" (pág. 11), siendo esta escala la más factible de réplica bajo el principio colonizador por medio del cual el Imperio Romano logró mantener la homogeneidad y la administración de cada uno de sus territorios.

Siendo bajo este principio por el cual llegó al territorio latinoamericano, para el caso específico de México, actualmente el municipio es una institución que se encuentra decretada dentro del artículo 115 constitucional. Sandoval Pierres señala que es un tipo de gobierno con atribuciones múltiples:

- Corresponde a los municipios la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación

con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

- Del mismo modo también se atiende la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (Sandoval Pierres, 2019, pág. 224 y 225).

Asimismo, dentro la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021), en su artículo 40° se describe que los Programas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la conservación, mejora y crecimiento de los centros de población. Asimismo, establecerán la zonificación correspondiente, considerando las normas oficiales mexicanas emitidas en materia de resiliencia, previstas en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y en los atlas de riesgo, para la definición de los usos de suelo, zonas turísticas y de conservación natural (DOF, 2021, pág. 26).

En este sentido, el orden municipal debe establecer distintos programas para llevar a cabo dichos mandatos; con relación a la ordenación territorial y la gestión urbana, el municipio promueve la conformación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) para convertirse en un apoyo en cuestiones referentes a la toma de decisiones para la creación y diseño de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (Gómez Zarza, 2015).

El papel de los IMPLANES, por tanto, es ser el organismo a escala local que define las líneas de actuación sobre las cuales se ofrecen respuestas a las demandas sociales que acontecen en el territorio. Para ello, es de suma importancia fomentar la participación de los diversos actores sociales, privados, públicos e institucionales que integran al municipio para contribuir a políticas públicas que incidan en una adecuada gestión urbana y territorial (Fernández Rodríguez, De Manuel Jerez, Gutiérrez Barbarrusa, & Barragán Robles, 2019). Estos organismos deben crearse bajo un contexto que contemple la complejidad y la interacción constante con los demás territorios para lograr la viabilidad de las propuestas y traspasar los discursos de mejora en el territorio.

Sobre este último punto, Leal, Lugo Torres y Mina Rivas (2023), describen que los planteamientos de la Cumbre Internacional del Hábitat fomentan el argumento de la gobernanza como el proceso que puede contribuir a la creación y aplicación de

acciones climáticas para mitigar los impactos ocasionados por el cambio climático en el ámbito urbano.

El IMPLAN desde la perspectiva de estos autores, ayuda a consolidar el argumento ambiental de la agenda internacional por medio de la incorporación de la gobernanza al propiciar la integración multinivel de los diferentes órdenes de gobierno y, al mismo tiempo, entre los actores de la sociedad civil, el sector privado y el público (Leal, Lugo Torres, & Mina Rivas, 2023). Este mecanismo le permite a los IMPLANES ejecutar los argumentos ambientalistas desde una escala local y comenzar a resolver las demandas sociales, por medio de la transversalidad que ofrece la gobernanza y que es necesaria en el momento de aplicar acciones que ayuden a mitigar los impactos generados por el cambio climático en las ciudades.

Asimismo, la incorporación de la gobernanza dentro de los IMPLANES para Latinoamérica se observa pertinente ya que, de acuerdo con Leal, Lugo Torres y Mina Rivas (2023), el último reporte generado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), expresa que existe una debilidad institucional y una falta de recursos económicos para tratar los temas del cambio climático en la región. Por ello se muestra esencial coordinar desde los IMPLANES el trabajo con los diferentes actores internacionales y gobiernos locales para propiciar una mejora en las tomas de decisiones y en la implementación de programas que contribuyan en acciones climáticas que mejoren las condiciones urbanas dentro de las ciudades latinoamericanas.

Acción climática

Con relación al término acción, que dentro del artículo se ha descrito qué deben realizar los IMPLANES para mitigar los efectos del cambio climático, en su texto *'Introducción al pensamiento complejo'*, Morin (1990) hace la reflexión sobre lo que significa la acción, la cual supone complejidad. Es decir, ante cualquier evento que se presente, son los elementos aleatorios, la iniciativa, la decisión, la conciencia de las derivas y de las transformaciones. Sobre esta idea, la palabra estrategia se opone a la palabra programa, ya que en los sucesos o actividades cotidianas conviene utilizar programas, porque no implican una innovación. Por ejemplo, cuando una persona está manejando un automóvil, una parte de su conducta es programada, pero si surge un imprevisto en el camino, tendrá que tomar una decisión, es decir, si debe cambiar el camino o no, por lo cual emplea múltiples fragmentos de *acción* programada para poder concentrarse sobre la estrategia más conveniente para afrontar la problemática.

Desde la propuesta de Morin, la palabra acción se emplea para referirse a las diversas iniciativas que deben de tomar los municipios por medio de los IMPLANES para determinar cuáles son las decisiones o acciones ambientales más convenientes

para mitigar los efectos del cambio climático, para cada uno de los territorios locales entendiendo la complejidad que presenta cada una de las ciudades. Puesto que una acción por definición nos puede llevar a un cambio, que al ser promovido por medio de la gobernanza permite tener un alcance en primera instancia local y posteriormente llegar a un nivel global.

Sobre el cambio climático, la Ley General de Cambio Climático en México (DOF, 2018) establece que es uno de los problemas ambientales, económicos y sociales más graves que aquejan al siglo XXI y uno de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad. Por ello, las acciones que se lleven a cabo deben ser abordadas de manera integral y con medidas que respondan a la magnitud de los desafíos, a través de instrumentos que propicien una gobernanza local y global adecuadas, dependiendo de la escala o nivel territorial que se quiera atender.

Sin embargo, es importante definir lo ambiental, para lograr que el discurso trascienda a la acción. Para Sandoval Pierres (2019), este término puede comprenderse a partir de la relación que los seres humanos han establecido con la naturaleza dentro de su proceso histórico, entendiendo que cada civilización ha partido de particularidades tanto en los ecosistemas como en lo cultural. Desde esta perspectiva, las acciones climáticas para mitigar los efectos negativos en el ambiente deben partir de un enfoque físico – biológico, pero al mismo tiempo de un enfoque social con la finalidad de reconocer las diferencias que presenta cada contexto y crear estrategias puntuales para cada territorio.

En el caso de los municipios, los IMPLANES contribuyen al establecimiento de una adecuada gestión urbana la cual, como se ha visto, debe de ir acompañada de una gestión ambiental para definir de manera precisa las acciones que originen el diseño y formulación de políticas ambientales. Posteriormente, debe acompañarse de la creación de una legislación ambiental, donde se definan los instrumentos de acción y las estrategias que requiere cada uno de los municipios dependiendo de sus características físicas, biológicas y sociales (Sandoval Pierres, 2019), con la finalidad de impulsar a los gobiernos locales a alcanzar un desarrollo sostenible.

Dentro de la legislación mexicana, la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF, 2023), en su artículo 4°, establece la integración entre la federación, entidades estatales, municipales y las demarcaciones territoriales para lograr un desarrollo sostenible; y establece que dicho desarrollo sólo podrá darse a través de la planificación y el ordenamiento integral de las actividades productivas.

En lo que respecta al artículo 8° de esta misma ley, se especifica que los municipios son los responsables de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el interior de su territorio. Por tanto, es obligación de los gobiernos locales formular y

aplicar estrategias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como asegurar la protección al ambiente dentro de sus zonas de jurisdicción (DOF, 2023). La legislación, en este sentido, promueve que los municipios sean los encargados de establecer los lineamientos necesarios para la generación de acciones climáticas, reconociendo al gobierno local como un nivel indispensable dentro de la mitigación del cambio climático.

Ahora bien, en el escenario global, Ocampo (2015) vislumbra que, a partir de la década de los noventa, se dio origen a lo que él denomina la 'era de los objetivos' dentro de la agenda internacional, reflejado a través de una serie de conferencias y cumbres globales para tratar y definir las acciones necesarias para mitigar los efectos del cambio climático en las distintas regiones del planeta. Alcanzando su máxima expresión en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que implicaron una transformación importante en la naturaleza del financiamiento por parte de las Naciones Unidas.

Si bien se describe que el carácter de los ODS es internacional y vinculante, ya que parten de las tres esferas que componen al desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental. También es cierto que los tres objetivos base sobre los que se asienta la cooperación internacional de Naciones Unidas, de acuerdo con Ocampo (2015) llevan un sesgo hacia la dimensión económica: el primero de ellos reconoce la interdependencia entre naciones; el segundo promueve el establecimiento de normas y criterios sociales para definir los requerimientos mínimos de servicios públicos que necesitan todos los ciudadanos del mundo; y el tercero se basa en la reducción de las desigualdades con énfasis en el desarrollo económico que se presentan entre las distintas regiones a nivel internacional.

De esta manera los objetivos se inclinan hacia la dimensión económica y dejan en un segundo escalón a la dimensión social y ambiental; teniendo en cuenta que las tres dimensiones en conjunto conforman el concepto de desarrollo sostenible. Leal, Lugo Torres y Mina Rivas (2023) añaden que los enfoques dominantes dentro de las relaciones internacionales excluyen los asuntos relacionados a los problemas ambientales, lo que produce un vacío en la concepción de dichos problemas y en el análisis producido.

Lo anterior se vuelve un problema ya que las Naciones Unidas, en la Declaración de París sobre la Eficiencia de la Ayuda al Desarrollo, instaló el principio de que la asignación de apoyos económicos para el desarrollo de las regiones debe de ser supervisada e incluso definida exclusivamente por las autoridades de nivel federal (Ocampo, 2015). Generando una dicotomía de argumentos, ya que a nivel federal la legislación promueve que los gobiernos locales sean los responsables de diseñar las políticas ambientales para proteger el medio ambiente; pero a nivel internacional se

define que los gobiernos federales son quienes deben de tomar estas acciones; conformando así un sistema vertical donde los recursos parten de un nivel federal hasta llegar a un nivel municipal, exhibiendo inconsistencias sobre lo que se quiere lograr dentro de los gobiernos locales.

Ante esta dicotomía, se observa que las organizaciones internacionales dejan a un lado a los gobiernos locales en el momento de desarrollar políticas ambientales referentes al cambio climático, al brindar apoyos con una perspectiva de orden vertical (Leal, Lugo Torres, & Mina Rivas, 2023). Si bien, la argumentación se torna hacia la importancia que tienen los gobiernos locales en las acciones climáticas, en la práctica se evidencia que la gobernanza es aún un tema sin resolver puesto que ninguna de las organizaciones internacionales especifica la participación integral de los actores en temas que confieren a la toma de decisiones. Evidenciando que la gobernanza dentro de las agendas internacionales es una tarea pendiente, por medio de la cual es posible diseñar escenarios donde se involucren a las diferentes escalas territoriales y a los diversos actores que intervienen en las ciudades, y permitir a los municipios en primer lugar definir e implementar mecanismos orientados hacia la prevención, mitigación y adaptación ante los cambios climáticos (Ruíz Campillo, 2023) y en segundo lugar poder recibir financiamiento y apoyo económico de manera directa por parte de las organizaciones internacionales para generar realmente acciones climáticas.

Sin una transformación dentro de los organismos internacionales sobre el financiamiento de los recursos, la gobernanza no podrá ser una realidad dentro de los esquemas de gobierno (Ocampo, 2015). Puesto que en la actualidad el financiamiento sigue partiendo de una transferencia de recursos a los gobiernos federales y son ellos quienes deciden la asignación de éste a partir de los objetivos planteados, dejando en un segundo plano las propuestas de acción elaboradas por los municipios.

Sobre ello Ruiz Campillo (2023) reflexiona sobre el surgimiento de las redes municipales, ya que son en estas escalas donde se encuentran las ciudades y es mediante su incorporación por medio de redes de gobernanza que se pueden poner en marcha políticas e iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático. Con acciones que vayan de abajo (local) hacia arriba (global) y que reconozcan la autonomía y las responsabilidades de cada uno de los gobiernos locales que se ven afectados por los programas o políticas definidos por órdenes de escala mayor (Pascual Esteve, 2020). La gobernanza por tanto se percibe como un esquema que posibilita la comprensión de las nuevas y complejas necesidades que demandan los habitantes de las ciudades.

Gobernanza – Gobernanza territorial

Está claro que el desarrollo sostenible va más allá de los organismos internacionales. Es un proceso donde cada uno de los diversos actores – internacionales, gobierno federal, estatal y municipal, iniciativa privada, universidades, fundaciones y la sociedad civil – son responsables para promover un adecuado desarrollo (Ocampo, 2015). Destacando la separación que existe entre el discurso y el financiamiento otorgado. Pero al mismo tiempo Ocampo (2015) identifica una segunda problemática que corresponde a una debilidad institucional para coordinar la repartición de recursos a los diferentes gobiernos locales y al mismo tiempo la implementación de acciones climáticas que tienden a homogeneizarse desde el gobierno federal y afectan a los municipios por la falta de reconocimiento de sus características físico – biológicas y culturales.

Lo anterior admite nuevas posibilidades para enfrentar los desafíos que representa el cambio climático en las ciudades, como es la gobernanza, la cual resalta como un modo de gobernación que no elimina las atribuciones gubernamentales. Por el contrario, busca fortalecer las redes de coordinación entre los diferentes actores que participan en el territorio (Venancio Flores & Iracheta Cenecorta, 2015) con la finalidad de integrar los discursos con la práctica.

Pascual Esteve (2020) menciona que la gobernanza tiene como prioridad gestionar la interdependencia entre los diversos actores y los sectores de la ciudadanía más implicados dentro de las problemáticas de la gestión urbana en las ciudades, siendo estas últimas los nodos principales en las redes económicas, sociales y culturales que constituyen la globalización.

Esta forma de gobernación, por ende, puede contribuir a las acciones climáticas, porque incluye todos los niveles de gobierno, por medio de la adopción de acuerdos nacionales e internacionales por parte de las regiones, logrando crear estrategias que parten de la escala local y van escalando hasta llegar a la escala global (Ruíz Campillo, 2023); la gobernanza entiende que las acciones climáticas resultan en políticas y procesos que tiene un impacto ambiental en las diversas ciudades.

Aunado a ello el enfoque de la gobernanza busca vías que faciliten la coordinación entre los diversos actores y no obstaculicen la búsqueda y aplicación de soluciones, al entender que los procesos para llegar a un desarrollo sostenible son dinámicos y no tienen fin. Ello posibilitaría la realización de análisis de manera horizontal, basados en las relaciones directas que se generan entre ciudades, y también de manera vertical por medio de relaciones de interdependencia entre las ciudades y los diferentes niveles de gobierno, estableciendo una visión global que conduce a una armonización de las políticas ambientales (Leal, Lugo Torres, & Mina Rivas, 2023).

A medida que las ciudades se han vuelto más complejas y las demandas de la sociedad se han expandido, los gobiernos van perdiendo su carácter centralista y las atribuciones que la legislación le otorga (Venancio Flores & Iracheta Cenecorta, 2015), desde esta perspectiva, la toma de decisiones se va repartiendo entre los diferentes actores y niveles de gobierno, al tiempo que los problemas de las ciudades se entrelazan y adquieren un cierto nivel de complejidad (Leal, Lugo Torres, & Mina Rivas, 2023) que requiere de nuevas acciones para atender las nuevas realidades que coexisten en las ciudades de una manera compartida.

Venancio e Iracheta (2015) proponen que los municipios, la sociedad civil y la iniciativa privada pueden coordinarse desde la gobernanza con el propósito de regular su funcionamiento en el interior de las ciudades, desde una perspectiva de conjunto que incluya una adecuada planificación y gestión urbana. Encontrando en los IMPLANES el medio por el cual se pueden generar alianzas entre el discurso ambiental y los esquemas de financiamiento, al definir líneas de actuación sobre las cuales se ofrecen respuestas a las demandas sociales para cada una de las ciudades.

No obstante, Leal, Lugo Torres y Mina Rivas (2023) manifiestan que uno de los principales retos a los que se enfrenta la gobernanza es la coordinación en la toma de decisiones, así como en la implementación de acciones para homologar los objetivos que presentan los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, el trabajo de los gobiernos municipales desde la gobernanza es constituir políticas ambientales que tengan una repercusión a nivel no solo municipal, sino estatal, federal e incluso internacional.

Finalmente, el compromiso que tienen los municipios dentro de las acciones para mitigar los efectos del cambio climático actualmente y para el futuro, parte de entender la complejidad de las ciudades, de los actores (públicos, privados y sociedad civil) y de las escalas de gobierno que son parte del territorio. Encontrando en la gobernanza un esquema que admite la interrelación de estos elementos, y que encuentra soluciones que pueden presentarse a través de políticas, normas, reglas, leyes y demás, para incidir en una adecuada gestión urbana y territorial, modelando así el comportamiento de las ciudades para transitar hacia nuevos horizontes.

CONCLUSIONES

La incorporación de la escala municipal por medio de los gobiernos locales y los IMPLANES se observa como un elemento básico para atender el tema de las acciones climáticas a nivel global, siendo la gobernanza una alternativa a la actual forma de gobernación que se presenta en el escenario mundial para lograr una correcta creación, coordinación e implementación de políticas ambientales, que determinen hacia dónde se deben de encaminar las estrategias que permitan una mejor adaptación a los efectos del cambio climático en las ciudades.

El primer tópico del texto exhibe el rol que juegan los municipios en el territorio y las posibilidades que brinda el trabajar desde esta escala. Al mismo tiempo se describen las facultades que, de acuerdo con la legislación, tiene este nivel de gobierno, destacando su responsabilidad sobre la toma de decisiones acerca de la preservación y conservación del medio ambiente dentro de su territorio.

Sin embargo, al analizar las acciones climáticas que se proponen desde las agendas internacionales, se vislumbra una separación, entre el discurso donde se establece que los municipios son la escala sobre la cual se deben de generar los cambios ambientales; y la practica en la cual las decisiones y los financiamientos o recursos económicos se generan desde el nivel federal y de ahí bajan de manera vertical hasta llegar a los municipios.

Originando una serie de problemáticas, ya que en la mayoría de los casos los objetivos federales no coinciden con los locales haciendo que los recursos destinados y las acciones climáticas propuestas no tengan un impacto o una incidencia global, al no contemplar las particularidades físico – biológicas y culturales de cada uno de los municipios. En este sentido se busca que el desarrollo sostenible muestre las ventajas que tiene el cuidado del ambiente a través de una gestión urbana adecuada desde las esferas: económica, social y ambiental, no únicamente la económica, con la finalidad de que las ciudades perciban los beneficios.

Siendo la gobernanza el medio por el cual se busca integrar el discurso con la práctica y transitar hacia un desarrollo sostenible, por ser una forma de gobernación que no elimina las atribuciones gubernamentales de las regiones o los Estados, por el contrario, fortalece las redes entre los actores y los diferentes niveles de gobierno, al permitir la realización de análisis horizontales basados en las relaciones directas, identificando la interdependencia que guarda cada uno de los niveles de gobierno, alcanzando un panorama global, donde es posible la creación de políticas ambientales que generen acciones que impacten en el ámbito local y global.

La época actual demanda propuestas desde los múltiples niveles territoriales para abordar los desafíos que emergen del cambio climático, identificando a los municipios como aquellas redes que admiten la incorporación de la gobernanza desde el nivel local hasta el global y donde es posible interconectar a los diversos actores del territorio para transitar hacia acciones climáticas que contemplen una adecuada adaptación de las ciudades a los efectos ocasionados por el cambio climático.

Referencias

- DOF. (13 de julio de 2018). *Ley General de Cambio Climático*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/ley-general-de-cambio-climatico-junio-2012>
- DOF. (01 de junio de 2021). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>
- DOF. (08 de mayo de 2023). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>
- Fernández Rodríguez, J. F., De Manuel Jerez, E., Gutiérrez Barbarrusa, V., & Barragán Robles, V. (2019). Activación del vacío en los planes municipales de vivienda: estrategias desde la participación. *Revista INVI*, 34(95), 135-165. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000100135>
- Gómez Zarza, N. (2015). *Instancias para la renovación de la gestión urbana en México. Caso de estudio: Institutos Municipales de Planeación*. Toluca, México: Tesis de maestría. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Latorre Rodríguez, P., & Díaz Beltrán, M. (2019). El municipalismo en la Constitución de Cádiz de 1812. En T. Rendón Huerta Barrera, *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinares* (págs. 36-52). Guanajuato, México: Universidad de Guanajuato.
- Leal, J. M., Lugo Torres, A., & Mina Rivas, M. (2023). ¿Hacia una gobernanza climática metropolitana? La contribución del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara a una gobernanza climática coordinada. Una aproximación conceptual. *Oasis*, 9-28. doi: 10.18601/16577558.n38.02
- López, J. M. (2010). Metodologías participativas para la gestión social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 83-103. doi:<https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.06>
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Gedisa.
- Naciones Unidas. (27 de abril de 2000). *Agenda 21*. Obtenido de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>
- Ocampo, J. A. (2015). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pascual Esteve, J. M. (2020). *Las paradojas de la gobernanza: La gestión de la complejidad y el cambio en las ciudades*. Barcelona, España: Editorial Hacer.

- Rendón Huerta Barrera, T. (2019). *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias*. Guanajuato, México: Universidad de Guanajuato.
- Ruíz Campillo, X. (2023). Sostenibilidad, cambio climático y ¿biodiversidad?: el apoyo de las redes municipales transnacionales a la gobernanza medioambiental. *Oasis*, 29-46. doi:<https://doi.org/10.18601/16577558.n38.03>
- Sandoval Pierres, A. (2019). Necesidad de fortalecimiento del municipio para el ejercicio de atribuciones medioambientales y de cambio. En T. Rendón Huerta Barrera, *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias* (págs. 218-229). Guanajuato, México: Universidad de Guanajuato.
- Sugranyes, A. (2010). El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía. *Hábitat y Sociedad*(1), 71-79. doi:<https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.05>
- Venancio-Flores, A., & Iracheta Cenecorta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, 91-118.



La región metropolitana de Barcelona: Una gobernanza en construcción

Por Oriol Estela¹⁸

INTRODUCCIÓN

La búsqueda de fórmulas de gobernanza metropolitana es uno de los aspectos emergentes en las agendas de las grandes ciudades. Una cuestión que lógicamente no tiene la misma repercusión en la opinión pública que la mayoría de grandes retos urbanos, pero que cada vez más se constata que resulta imprescindible precisamente para poder abordar estos retos con garantías de éxito.

Definir la manera idónea de organizar el gobierno de un territorio es algo tremendamente complicado, pero sobre aquello que consideramos 'metropolitano' se antoja todavía más complejo. En primer lugar, por la dificultad misma de definir este término tanto de forma genérica como en su concreción en un territorio, ya que estamos hablando de un fenómeno muy dinámico y que, por tanto, comporta cuestionar permanentemente sus límites espaciales. Es en este sentido que diseñar una gobernanza, ya no digamos una institución de gobierno, para un territorio metropolitano requiere de una flexibilidad poco compatible con el derecho administrativo clásico.

Si a ello le unimos que, por norma general, la institucionalización de una metrópolis se produce siempre sobre un territorio en el que ya existen otras instancias de gobierno y esquemas institucionales de larga tradición, las dificultades se multiplican, ya que todo lo que represente una redistribución territorial del poder se encontrará siempre con fuertes resistencias tanto en las escalas territoriales inferiores como superiores.

¹⁸ Oriol Estela Barnet es economista y geógrafo. Es coordinador general del PEMB (Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona).

LA BARCELONA METROPOLITANA

En Barcelona contamos con una institución de gobierno metropolitano: el Área Metropolitana de Barcelona, creada por ley del gobierno regional en el año 2010 y plenamente operativa desde 2011. Abarca treinta y seis municipios con una superficie total alrededor de los 600 km² y una población de 3,3 millones de habitantes, la mitad de los cuales residen en el municipio de Barcelona. Sus principales competencias se encuentran en el ámbito de la movilidad, la gestión medioambiental y la planificación y gestión urbanística, aunque también cuenta con ciertas atribuciones en vivienda, desarrollo socioeconómico o relaciones internacionales.

Hoy en día, en cualquier caso, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es un instrumento eficaz y aún con recorrido para mejorar la capacidad de prestación de servicios de los municipios que la componen. Pero a lo largo del proceso de elaboración del último plan estratégico metropolitano se ha constatado que bastantes de los retos más importantes a los que tenemos que hacer frente en nuestro territorio tienen que ser abordados desde una escala superior, que denominamos región metropolitana, que no es otra que la de la 'ciudad real' de cinco millones de habitantes.

La delimitación territorial adoptada ya supuso en su momento materia de delicada negociación entre todos los actores implicados, teniendo en cuenta que se dan casos de calles en las que una acera pertenece a un municipio del AMB y la otra no. Más aún, transcurrida una década de la creación de la institución, los vínculos cotidianos entre municipios de dentro y fuera del AMB no han hecho más que aumentar.

Una de las voces que más se ha hecho oír al respecto ha sido evidentemente la de los alcaldes y alcaldesas de las principales ciudades metropolitanas que no forman parte del AMB, que reclaman mayor coordinación y disponer de recursos, herramientas e influencia equiparables a las que tienen los municipios que sí pertenecen a dicha institución.

Todo ello tiene repercusiones relevantes en la prestación de los servicios, la dotación y gestión de las infraestructuras y la financiación local, que se traducen en desigualdades territoriales significativas, así como en el enquistamiento de conflictos que tienen que ver con los desequilibrios en las cargas y los beneficios de determinados proyectos estratégicos. Además, la proyección de la realidad metropolitana barcelonesa a escala española e internacional también se ve afectada.

Ahora bien, existe un amplio consenso en considerar que la solución a esta situación no consiste, al menos en primera instancia, en la ampliación de los límites del AMB o en la creación de un nuevo ente que trate de abarcar todo el espacio metropolitano.

La experiencia, tanto propia como de otras metrópolis, muestra que en el debate sobre la gobernanza metropolitana resulta más conveniente partir de los

aspectos sustantivos que de los institucionales. Hay que identificar en primer lugar cuáles son las oportunidades y los problemas, así como las actuaciones en términos de colaboración y gobernanza que sería necesario adoptar. Es de esta identificación de las necesidades que debe derivarse el diseño de los instrumentos necesarios para dar respuesta.

EL COMPROMISO METROPOLITANO 2030

El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, la asociación sin ánimo de lucro que ha conducido desde los años 90 la planificación estratégica primero de la ciudad y ya en los 2000 de la metrópolis, ha llevado a cabo en los últimos tres años el proceso de elaboración de un nuevo plan, denominado Compromiso Metropolitano 2030, que se ha concretado en ocho grandes misiones que interpelan al conjunto de actores de la región metropolitana de Barcelona para hacer frente a los retos de la próxima década.

Uno de los fundamentos del Compromiso Metropolitano 2030 consiste en poner las bases de esta gobernanza del territorio metropolitano en sentido amplio, más allá de los objetivos estratégicos que plantean las diferentes misiones y los proyectos que se prevén para su desarrollo. Y lo hace de acuerdo con dos lógicas: en un plano más institucional, con propuestas de formulación consensuada e implantación progresiva, que requerirán debates amplios y profundos, un clima político propicio y grandes dosis de pericia administrativa, pero también generosidad y visión de país.

Y en un plano más operativo, partiendo de planteamientos más de abajo hacia arriba y de mayor agilidad, propuestas de creación de nuevas capacidades de actuación en la escala de región metropolitana, lo que implica tejer nuevas alianzas entre actores diversos, desarrollar nuevos instrumentos al servicio de una acción regional común y articular nuevos procesos de generación de políticas y de proyectos compartidos que contribuyan al despliegue de las misiones definidas. El Foro Social Metropolitano o la Oficina Conjunta de la Alimentación Sostenible son dos espacios de colaboración multiactor que responden a esta lógica.

En cualquier caso, tanto por la propuesta de transformación de la gobernanza más institucional como para el desarrollo de los mecanismos sectoriales más vinculados a las misiones (que ya responden a la premisa inicial de focalización en los aspectos sustantivos), hay que referirse a una serie de criterios generales para la actuación:

- **Visión metropolitana.** como principio general, se trata de abordar los retos que a lo largo del proceso de elaboración del Compromiso Metropolitano 2030 se ha considerado que tiene sentido encarar desde la región metropolitana de Barcelona con políticas e instrumentos de este alcance, en el marco de una mejor gobernanza multinivel.
- **Gradualismo.** En una cuestión tan compleja como la que nos ocupa; se requiere de un despliegue secuencial y progresivo de las diferentes medidas e instrumentos de gobernanza que se puedan acordar. Un cambio inmediato en

la gobernanza institucional, aunque existieran todos los consensos necesarios, es inviable y en todo caso poco aconsejable por las alteraciones que comportaría en los mecanismos administrativos. Del mismo modo, avanzar al mismo tiempo en incorporar cambios en todos los ámbitos de actuación posibles se presenta como una tarea inalcanzable. La alternativa debe basarse en soluciones con la escala adecuada a cada caso, para facilitar tanto una rápida operatividad como la prestación de unos servicios eficientes, tanto sectoriales como territoriales o institucionales.

- **Eficiencia y estructura coherente.** Cualquier solución institucional debe pasar por la refundición de instituciones y, por tanto, la implicación necesaria del estado, de manera que también deberían abrirse procesos de negociación en esta escala.
- **Diversificación.** La diversidad del territorio metropolitano (y catalán) aconseja evitar la solución homogénea para situaciones diferentes. No todas las delimitaciones territoriales de una región requieren las mismas competencias, las mismas herramientas o los mismos procesos. Por lo tanto, debe haber una proyección asimétrica sobre el territorio, adaptándose a las necesidades y potencialidades particulares.
- **Compensación.** Los nuevos instrumentos de gobernanza que se puedan generar deberán tener en cuenta no sólo la especificidad de cada territorio, sino que deben incorporar mecanismos de compensación de determinados déficits históricos, principalmente en materia de inversiones e infraestructuras, que se han generado hasta el momento debido a la ausencia de una articulación adecuada.
- **Coordinación.** Dada la naturaleza multinivel de las relaciones y las decisiones a tomar, sea cual sea el camino a seguir, es necesaria una acción de alineamiento, influencia, persuasión y pactos entre administraciones e implicación de actores de diversa índole.

Todos estos principios deben hacerse compatibles con el de la autonomía municipal. En realidad, un planteamiento adecuado de la gobernanza más allá del nivel municipal, y en particular de la metropolitana, debería contribuir a una mayor soberanía municipal, en el sentido de que actualmente la falta de instrumentos en esta escala lleva a los municipios a dedicar recursos ingentes a actuar sobre problemáticas, muchas veces fuera del alcance de sus competencias normativas, que no son de raíz local.

En definitiva, el Compromiso Metropolitano 2030, fruto de las aportaciones de más de cuatrocientas instituciones y organizaciones a lo largo de su proceso de elaboración, ha concretado ocho grandes objetivos compartidos, en forma de misiones, a la vez que ha sentado las bases para el desarrollo de nuevas capacidades de actuación en la escala metropolitana, que deberán desplegarse progresivamente.

Del grado real de compromiso de todos los actores dependerá, pues, en gran medida la construcción de una mejor gobernanza metropolitana que permita alcanzar el objetivo central del Compromiso Metropolitano 2030: un nuevo modelo de prosperidad que suponga la reducción de las desigualdades sociales y territoriales en el contexto de la emergencia climática.

Foro Social Metropolitano de la Región Metropolitana de Barcelona

Por Sonia Fuertes¹⁹

La creciente concentración de la población en áreas urbanas sitúa a las ciudades en una posición central para abordar las diversas dinámicas económicas, sociales y culturales, entre otras.

Las fronteras de las grandes ciudades cada vez se diluyen más dando paso a un tejido urbano formado por diversos municipios. Se calcula que para finales del S.XXI las grandes metrópolis concentrarán la mayor parte de la población mundial. Este entramado requerirá de una gobernanza flexible, capaz de dar respuesta a los diversos desafíos de la mano de los diversos agentes sociales.

Así, las ciudades del siglo XXI, en general, se erigen como escenarios de gran potencial, lugares que generan riqueza, concentrando capacidad transformadora y capital cultural, pero también donde se manifiestan y amplifican las problemáticas del presente. A pesar de ser polos de innovación con un abundante tejido social, también pueden ser objeto de desigualdad. Se hace necesario establecer marcos de colaboración que vayan más allá de las fronteras administrativas.

Barcelona no es una excepción. Desde un punto de vista económico, social, demográfico y de movilidad, una ciudad metropolitana conformada por 36 municipios que abarca a 3,2 millones de habitantes y que contiene un ámbito o área metropolitana funcional, denominada región metropolitana también por criterios económicos y sociales, de más de 5 millones de personas.

Son numerosos los retos y abarcan temáticas diferentes como la movilidad, la emergencia climática, la seguridad. Ahora bien, frecuentemente la lucha contra la desigualdad y la puesta en marcha de propuestas que permitan la promoción social, educativa y cultural de personas y comunidades no siempre aparece como prioritaria, a pesar de su importancia.

¹⁹ *Sònia Fuertes Ledesma es licenciada en filosofía y educadora social. Actualmente es Comisionada para la Acción Social del Ayuntamiento de Barcelona.*

Los desafíos sociales y su creciente complejidad pertenecen habitualmente al ámbito competencial local, que articula sus respuestas en clave municipal y en colaboración con las entidades del tercer sector social. Se trata de desafíos de naturaleza muy diversa: las dificultades para acceder y mantener una vivienda en condiciones dignas, el envejecimiento de la población, la tasa de pobreza infantil, los procesos de acogida de personas migradas o la precarización de la ocupación, por citar algunos.

Hasta el momento, las iniciativas para dar respuesta social e institucional a nivel metropolitano han sido insuficientes por diversas razones entre las que cabe destacar también la dispersión territorial de la acción de las entidades sociales. En la metrópolis actúan 164 ayuntamientos; una institución, el Área Metropolitana de Barcelona, que actúa a nivel de la ciudad de 3 millones de habitantes con competencias muy importantes pero limitadas al transporte, al ciclo de residuos y del agua y que tan sólo abarca 36 municipios.

En resumen, existen retos sociales generales y transversales a todo el ámbito metropolitano funcional y en cambio la respuesta es fragmentada. Por otro lado, pensar en un gobierno político administrativo para todo el territorio, aunque necesario, es difícil de conseguir dado el peso demográfico y económico en el conjunto de Cataluña, y el gobierno autonómico de Catalunya, cualquiera que fuera su color político, lo podría percibir como un contrapoder. No obstante, observamos en Europa un mayor liderazgo de las ciudades, organizadas en redes como Eurocities, y también algunas tentativas de organización de área metropolitana como es el caso de Lyon.

Es un ejercicio de responsabilidad generar un espacio innovador de colaboración intermunicipal y concertación pública con la iniciativa social. Desde esta voluntad y con ánimo propositivo nace el Foro Social Metropolitano.

¿QUÉ ES EL FORO SOCIAL METROPOLITANO?

Es un espacio horizontal, promovido por el Acuerdo Ciudadano de la Ciudad de Barcelona, abierto a todas las entidades sociales y ayuntamientos con actividad en la región metropolitana. O, lo que es lo mismo, la ciudad de los 5 millones de habitantes, y a los ayuntamientos que quieran participar. El objetivo del Foro es identificar y hacer frente a los retos sociales metropolitanos desplegando una acción social tanto a nivel intermunicipal como pública local - iniciativa social en el interior del espacio de la región metropolitana de Barcelona.

Teniendo en cuenta que cada reto social tiene un territorio específico en el que se configura y en el que es más adecuado delimitar una estrategia o proyecto específico, todos los desafíos del Foro Social son de geometría variable, pero

prácticamente todas las geometrías de los desafíos se dibujarán en el ámbito de la región metropolitana.

El Foro Social Metropolitano promueve, facilita y apoya las interdependencias entre entidades sociales y ayuntamientos para afrontar con mayor éxito los retos sociales de la metrópolis y, de este modo, está configurando un espacio estable de colaboración entre entidades y ayuntamientos que nos permite:

- **Conocer.** Identificar de forma compartida los desafíos sociales más importantes de la ciudad de los 5 millones de personas para profundizar en su conocimiento y respuesta.

- **Conectar.** Generar conocimiento y confianza mutua entre las entidades sociales metropolitanas, y transmisión de buenas prácticas frente a desafíos complejos.

- **Compartir.** Trabajar y acordar marcos o modelos y criterios generales de actuación conjunta en distintos temas sociales metropolitanos.

- **Coproducir.** El Foro Social promueve el establecimiento de redes de coproducción metropolitanas entre entidades sociales y entre entidades y ayuntamientos, como la red metropolitana de inclusión residencial, para facilitar o articular proyectos de acción conjuntos en el ámbito de mesa o red.

- **Comunicar.** Los análisis, estrategias y acciones desarrolladas por el Foro Social, así como la realización de jornadas y seminarios sobre temas de interés. También se establecen posicionamientos sociales conjuntos dirigidos a la ciudadanía y actores de ámbitos supralocales.

La misión del Foro Social es mejorar las sinergias y la calidad de la acción de las entidades sociales para poder hacer frente a los desafíos sociales metropolitanos compartidos, reduciendo las desigualdades sociales e incrementando la calidad de vida de la población de la metrópolis.

Apoya la acción a nivel de proximidad que realizan las entidades sociales y el Ayuntamiento en su ámbito municipal facilitando en muchos casos la colaboración y coproducción a nivel interterritorial para obtener una respuesta más adecuada y que implique el máximo de actores sociales.

Por otra parte, se promueve la participación de entidades públicas supralocales como la Diputación de Barcelona a nivel de provincia o del Área Metropolitana, en el territorio de su competencia, para ayudar a fortalecer el trabajo de coproducción público local - iniciativa social a nivel del conjunto de la región metropolitana.

Consideramos que el Área Metropolitana de Barcelona es un agente clave en el entramado político y administrativo de la metrópolis catalana.

¿CÓMO FUNCIONA EL FORO SOCIAL METROPOLITANO?

El Foro Social se constituyó en una jornada, a finales del 2021, y se identificaron los principales desafíos que debía afrontar en un principio. A partir de dicha identificación y priorización se pusieron a trabajar, ayuntamientos y entidades sociales, en los siguientes espacios de colaboración:

- **Red Metropolitana de Inclusión Residencial**, para afrontar los retos sobre accesibilidad a la vivienda y construir proyectos en común.

- **Grupos de trabajo de profundización y creatividad** para construir el modelo metropolitano de colaboración entre ayuntamientos y entidades sociales, y especialmente en las formas de contratación que favorecieran la calidad y la estabilidad de los servicios a las personas.

El Foro Social también organiza jornadas o seminarios de formación y aprendizaje de buenas prácticas sobre temas clave.

Está también, entre las funciones del Foro Social, el posicionarse frente a otros actores para poder instrumentar mejores proyectos y políticas.

El Foro Social avanza profundizando en las interacciones entre los principales actores de la acción social: los ayuntamientos y las entidades sociales. No es una institución, ni una organización político-administrativa, no reclama competencias, sino que pone las distintas competencias y capacidades públicas locales y sociales de sus integrantes a trabajar de forma compartida.

¿QUÉ VENTAJAS COMPORTA PARA LOS ACTORES SOCIALES, ENTIDADES SOCIALES O AYUNTAMIENTOS FORMAR PARTE DEL FORO SOCIAL METROPOLITANO?

El Foro Social potenciará el aprendizaje mutuo, la complementariedad de la acción y la coproducción de proyectos social entre entidades y ayuntamientos en el ámbito de la metrópolis.

Para los actores sociales (una entidad social o un ayuntamiento) participar en el Foro Social le proporciona:

- Un conocimiento más amplio de los desafíos sociales y de los proyectos para abordarlos.
- Un aprendizaje mutuo sobre las soluciones intentadas para abordar los temas y sus resultados.
- La posibilidad de compartir o establecer marcos de referencia y actuación conjunta en el ámbito metropolitano.
- La participación en procesos de creatividad e innovación para generar nuevas y más efectivas respuestas.
- La complementariedad de acciones con otras entidades o ayuntamientos.
- La coproducción de proyectos entre ayuntamientos y entidades sociales.
- Incidir más efectivamente en las políticas sociales de organismos de carácter supralocal.
- Mejorar el impacto ciudadano de los valores y mensajes sociales.
- Estar conectados a lo que ocurre en el entorno metropolitano, y compartir las temáticas sociales con la mayoría de los actores implicados.

¿CÓMO SE ORGANIZA EL FORO SOCIAL METROPOLITANO?

El Foro Social lo integran 161 miembros, fundamentalmente entidades sociales y ayuntamientos metropolitanos. El Foro se organiza en un grupo promotor y comisiones de trabajo *ad hoc* para preparar las decisiones del grupo impulsor. El grupo impulsor, con 26 miembros, está formado por una representación de:

- Ayuntamientos metropolitanos.
- Mesa del Tercer Sector, la Taula, y federaciones de entidades sociales como ECAS.
- Entidades sociales metropolitanas de diferente tamaño.
- Sindicatos.
- El Área Metropolitana de Barcelona.
- El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona.

Las funciones del grupo son las propias de la proposición, coordinación de actividades y aprobación por amplio acuerdo. El conjunto de ayuntamientos y

entidades sociales que forman parte del Foro Social se reúnen periódicamente en sesiones generales con la finalidad de identificar los desafíos a abordar y ratificar las decisiones tomadas por el grupo impulsor, profundizando además en temas de interés a nivel metropolitano.

¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES EN EL FORO SOCIAL METROPOLITANO?

El Foro Social es un espacio horizontal en cuyas decisiones se respeta totalmente la autonomía de cada entidad o administración. Como no puede ser de otra manera, al invertir recursos propios (tiempo o/y dinero), las decisiones se toman por mutuo acuerdo entre los participantes en cualquier actividad.

Al emplear recursos propios de ayuntamientos y entidades, sólo participan y deciden por mutuo acuerdo quienes consideran necesario participar en las actividades que impulse el grupo impulsor.

En el grupo promotor y coordinador se tomarán las decisiones por consenso siendo especialmente respetuoso a la singularidad territorial.

EL ACUERDO CIUDADANO COMO SOPORTE METODOLÓGICO Y ORGANIZATIVO EN EL FORO SOCIAL METROPOLITANO

El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva es el actor que está jugando el rol de soporte organizativo y metodológico entre las entidades del mundo local. Este papel no surge del vacío, sino que emerge al disponer el Acuerdo, de más de 730 entidades sociales inscritas, de las que 289 participan regularmente, y tienen sede en Barcelona, pero también otros municipios metropolitanos.

Dispone, además, de una estrategia compartida 2030 y de un Plan de Actuación 20-23 para la reducción de desigualdades sociales. Es una estrategia de ciudad definida en su contexto metropolitano. Promociona 14 redes de colaboración pública con la iniciativa social en base a planes de actuación. Además de las entidades sociales y del mundo local, también forman parte organizaciones como: universidades, sindicatos, colegios profesionales y representantes empresariales.

Por otra parte, el Acuerdo tiene como promotor y dispone del apoyo económico del Ayuntamiento de Barcelona, para desplegar un espacio horizontal, un espacio por todo el municipio, en el que sus decisiones se toman necesariamente por consenso, lo que permite que sea un espacio compartido para generar sinergias de acción y conocimientos.

El Acuerdo Ciudadano pone su masa crítica de conocimientos, redes y capacidad de organización al servicio de la ciudad social metropolitana. Hace de facilitador para conseguir un espacio de trabajo en red necesario y que no existe para las entidades sociales: el Foro Social Metropolitano.

En este sentido, lo que hace el Acuerdo promoviendo el Foro Social Metropolitano es abrir una nueva dimensión de colaboración y cooperación entre actores sociales.

¿DE DÓNDE VIENE Y DE DÓNDE VENDRÁ NUESTRA FUERZA EN UN FUTURO?

Es evidente que los ayuntamientos, para afrontar sus competencias, disponen de la Diputación Provincial, el Área Metropolitana y la Asociación y Federación de Municipios de Catalunya. Las entidades sociales disponen de las federaciones de entidades y la Mesa del Tercer Sector.

El Foro Social acoge a los ayuntamientos y las entidades sociales para trabajar de forma sinérgica en un ámbito territorial muy dinámico: la metrópolis real; y en un tema muy emergente: la acción social para hacer frente a las desigualdades. Nuestra fuerza es la colaboración entre los principales actores de acción social, la gestión de nuestras interdependencias. Nuestra principal ventaja comparativa es la ventaja colaborativa.

El Foro Social Metropolitano es el espacio para colaborar en los temas de acción compartidos y en los retos comunes, de acción, pero también de tipo organizativo, de formación y de cooperación entre nosotros, siendo conscientes de que el futuro de la igualdad social en los municipios de la metrópolis depende, también, de nuestra capacidad de acción y colaboración.

El Foro Social Metropolitano es un espacio que ha venido para quedarse, para fortalecerse y ampliarse. El Foro Social va a favor de todos los actores e instituciones que actúan en el territorio, generando confianza. De lo que se trata es de favorecer el incremento y el impacto de las distintas actuaciones en términos de acción social, buscando la superación de barreras en la construcción de un futuro mejor.

La pionera experiencia de gobernanza intermunicipal de la Málaga Metropolitana

Por María del Carmen García²⁰

INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía, la transición a la sociedad de la información y el proceso de integración europea produjeron a finales de los años 90 una aceleración en la competencia entre ciudades y regiones metropolitanas para situarse con ventajas en el sistema de ciudades que se estaba construyendo en Europa. El fenómeno, no obstante, también se observaba en Norte América y en otras zonas del planeta; la aparición de regiones metropolitanas que se convertían en economías nacionales e internacionales en base a la capacidad de organización de sus relaciones y sus conexiones con mercados mundiales. Las claves del desarrollo de estas economías se vinculan por distintos autores con la capacidad de generar redes estratégicas de actores (públicas, privadas y mixtas), liderazgo, condiciones económico- espaciales favorables, estrategia- visión mundial y apoyo social y político para innovar e impulsar proyectos (Van Den Berg et al., 1996; Sassen, 1995). Málaga inició un proceso de construcción de estas redes y mecanismos de gobernanza territorial en 2004 y este artículo abunda en el diseño pionero que se hizo hasta 2015, y cómo en el marco del Plan Estratégico de Málaga 2030 se ha dado una nueva orientación y concepción al mismo. A pesar de las diferencias, hay múltiples elementos que se mantienen en la fórmula de trabajo, entre ellos, la confianza en las estructuras de gobernanza informal y su capacidad para adaptarse de forma más dinámica y flexible a la rapidez de los cambios que experimentan los espacios urbanos y sus áreas funcionales.

EL ESPACIO METROPOLITANO DE GEOMETRÍA VARIABLE DE 2006

El proceso de planificación estratégica que se inició en Málaga en 1992 logró generar una dinámica urbana de participación e interés por la construcción conjunta de ciudad. En 1996 vio la luz el primer plan estratégico de Málaga, cuatro años para definir un modelo de desarrollo y plantear un posible plan de acción con más de 300

²⁰ María del Carmen García Peña es doctora en Economía y directora gerente de la Fundación CIEDES (Málaga)

actuaciones para lograr el cambio de rumbo (Granados Cabezas (Dir.), 1996). Sin embargo, la realidad siempre va por delante de los planificadores y, en 2002, apenas 6 años después, hubo que iniciar un proceso de reformulación para adaptar las estrategias diseñadas a los cambios que se estaban produciendo. El salto a la era digital y de las tecnologías de la comunicación difuminó la barrera física del territorio y las personas empezaron a tomar decisiones diferentes sobre su localización para vivir y trabajar. En ese momento, el diseño del segundo plan estratégico de Málaga, que vio la luz en 2006, se orientó a extender la ciudad hacia un espacio metropolitano mayor, con una geometría variable en base a las decisiones que tomaba la población.

El espacio metropolitano de geometría variable de Málaga se configuró en dos coronas teniendo en cuenta las isócronas de transporte de 15 y 25 km. (Figura 1), y entorno a los municipios de: Alhaurín de la Torre, Alhaurín el Grande, Almogía, Benalmádena, Cártama, Casabermeja, Colmenar, Fuengirola, Málaga, Mijas, Pízarra, Rincón de la Victoria, Totalán y Torremolinos.

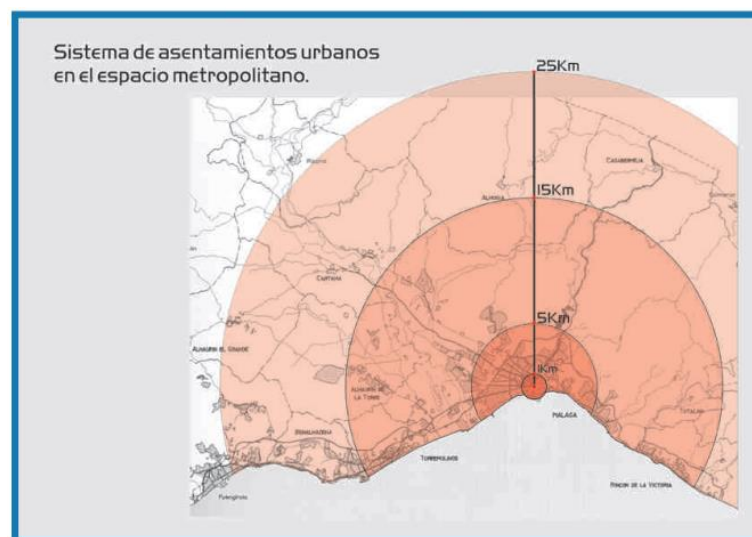


Figura 1: Isocronas de movilidad metropolitana

Los trabajos de definición de este espacio (San Martín (Dir.), 2004) se basaron en un conjunto de 7 informes y debates de profesionales malagueños y del espacio metropolitano, pasando de una primera corona central que parecía obvia, a un conjunto más complejo de municipios interrelacionados. Las temáticas abordadas fueron: 1. Dinámica poblacional y equilibrio social; 2. Infraestructuras de transporte y comunicación: elementos de conexión interna y externa; 3. Áreas estratégicas de nueva centralidad; 4. Conocimiento y cultura; 5. Espacios de equilibrio ambiental: paisaje, agua, energía y residuos; 6. Nuevas áreas de actividad económica y nuevos modelos residenciales; 7. La ciudad metropolitana: una ciudad de ciudades.

El objetivo de los encuentros fue “contribuir desde el Plan Estratégico de Málaga al diseño de estrategias de desarrollo metropolitano, que permitan aprovechar las oportunidades y fortalezas de la metrópoli, en relación con las ciudades de su entorno próximo: Benalmádena, Torremolinos en la Costa Oeste; Alhaurín de la Torre y Cártama en el Valle del Guadalhorce; y Rincón de la Victoria en la costa oriental de Málaga, estableciendo las bases de coordinación y consenso, que deben primar en las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas como soporte de la representación ciudadana, en temas que van desde la movilidad y el transporte hasta las políticas de suelo del planeamiento urbanístico”.

PRIMERAS EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL: EL FORO METROPOLITANO DE ALCALDES/AS

Estas primeras sesiones con carácter metropolitano orientaron el contenido del II Plan Estratégico hacia el enfoque de Málaga como una ciudad de ciudades, que debían coordinarse y analizarse de una manera conjunta (Estrada (Dir.), 2006).

El 10 de mayo de 2005, antes incluso de la aprobación del Plan, la fundación CIEDES y la asociación MADECA crearon el primer Foro Metropolitano de Málaga. Ambas entidades estaban compuestas por los principales agentes públicos y privados de la ciudad y de la provincia. La primera presidida por el Ayuntamiento de Málaga, y la segunda por la Diputación Provincial.

Se acordó entre ambas el liderazgo de CIEDES en el espacio metropolitano de 14 municipios que rodeaban la ciudad, y el liderazgo de MADECA en el resto de las comarcas de la provincia (Figura 2). No obstante, se compartían entre todas la visión territorial y el modelo de desarrollo provincial, de tal manera que se establecía una coordinación en las aspiraciones y estrategias que permitieran que el desarrollo fuera sostenible e integrado.



Los objetivos que se propusieron para este Foro Metropolitano de Alcaldes/as fueron:

- Página | 70

Estos objetivos se sintetizaban básicamente en dos ideas: coordinación y concertación entre instituciones públicas, como elementos de relación para resolver problemas que partiendo de una visión municipal son, sin embargo, de escala supramunicipal, y necesitan de un ámbito propio de reflexión y estudio, especialmente en la escala metropolitana, para abordarlos con eficacia y solidaridad intermunicipal.

La selección de las temáticas prioritarias que realizaron los alcaldes/as fue:

- I.** Movilidad y accesibilidad: infraestructuras, centralidades, transporte público, ...
- II.** Servicios y suministros básicos: agua, gas, electricidad y tratamiento de residuos.
- III.** Telecomunicaciones: infraestructuras, acercamiento al ciudadano, operadores, redes, ...

Estas tres líneas de trabajo desarrolladas sobre el espacio metropolitano de Málaga pretendían, en gran medida, centrar el debate intermunicipal en la importancia que tenían las infraestructuras básicas de cara a mantener un desarrollo social y económico equilibrado, en un contexto supramunicipal que había elevado su complejidad como consecuencia del rápido crecimiento de los núcleos urbanos.



Figura 3: Foro Metropolitano de Alcaldes/as sobre saneamiento integral, 2017

A las reuniones del Foro Metropolitano de Alcaldes/as se invitaba a participar al resto de administraciones competentes en la materia que se estaba trabajando, como el de saneamiento integral donde la participación del Estado Central y de la Junta de Andalucía fue clave para conocer e impulsar las acciones en materia de depuración de aguas (Figura 3).

El resultado de los Foros se plasmaba en documentos que posteriormente servían para reclamar a las distintas administraciones el interés y la necesidad de las infraestructuras básicas que se habían acordado, así como para establecer

determinadas alianzas y proyectos de menor escala entre municipios. Sin embargo, como resultado intangible de los mismos, también se debería destacar la cultura de participación y coordinación que se generó entre alcaldes/as y entre técnicos/as de los municipios. Esta colaboración ayudó entre otras cosas a compartir pliegos de contratación para la instalación de infraestructuras tecnológicas.

En 2015 se mantuvo la última reunión del Foro Metropolitano de Alcaldes/as por múltiples motivos. En primer lugar, las elecciones municipales produjeron cambios en la Diputación Provincial y en las prioridades de la asociación MADECA. Por otro lado, la Junta de Andalucía tomó cierto protagonismo en la ordenación de los espacios metropolitanos andaluces a través de los planes subregionales de ordenación del territorio, contando Málaga con un Plan Subregional de la Aglomeración Urbana de Málaga y otro de la aglomeración de Marbella. Se constituyó el Consorcio Metropolitano de Transportes de Málaga, y en 2017 se produjo la crisis económica que llevó también a reorientar los trabajos de la fundación CIEDES hacia 'Nuevos Rumbos' (Estrada, 2010).

LA METRÓPOLIS GLOBAL 2030

En el lapso entre 2015 y 2023, la provincia de Málaga ha mantenido el crecimiento poblacional y ha incrementado su actividad económica y su atractivo internacional, como muchos de los territorios urbanos en la zona mediterránea.

La apuesta de Málaga por la internacionalización, las tecnologías de la comunicación y la cultura han generado en estos veinte años una transformación urbana relevante, que ha ido acompañada de importantes inversiones y fondos públicos y privados, posicionándola de manera destacada en el mapa mundial de ciudades.

Los efectos de la globalización del capital, de las personas y de los productos y servicios son una realidad palpable en la ciudad y en la provincia, que vive un momento histórico de desarrollo y de capacidad de atracción de personas e inversiones.

Se están multiplicando a pasos agigantados las relaciones funcionales entre los municipios y las personas viven, trabajan, consumen, se divierten..., sin tener en cuenta los límites territoriales.

En este contexto tan dinámico, muchos agentes públicos y privados cuentan con estrategias propias para este espacio global. Por lo que las figuras jurídicas administrativas se han vuelto insuficientes y se hace necesario, una vez más, sumar esfuerzos para afrontar las múltiples presiones sobre los recursos y sobre el territorio.

Los retos globales que afronta el planeta ante el cambio climático y la superpoblación se hacen locales en nuestro espacio metropolitano y su impacto y corrección requieren del esfuerzo coordinado de todos.

La necesidad de trabajar y coordinar acciones en este espacio metropolitano mayor que el propiamente de ciudad, más allá de las estructuras de gobierno establecidas, se convierte de nuevo en una necesidad imperiosa. El Plan Estratégico de Málaga 2030 (García- Peña (Dir.), 2023) nuevamente ha apostado por reforzar la gobernanza metropolitana y ha generado un plan de acción centrado en la formación y educación de la ciudadanía con el fin último de alcanzar una mayor sostenibilidad del modelo de desarrollo de Málaga.

La delimitación del espacio de la nueva área funcional de Málaga se antoja complicada, dado que existen múltiples planes, entidades y estructuras que se han ido superponiendo a lo largo de estos años. La preocupación por las políticas urbanas ha alcanzado la escala europea y España es uno de los países donde más iniciativas se están poniendo en marcha para apoyar su desarrollo, desde el proyecto Urban Audit de la Comisión Europea, hasta la Agenda Urbana Española y el Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Infraestructuras, Movilidad y Agenda Urbana o la Agenda Urbana de Andalucía, la dinámica del espacio metropolitano malagueño se delimita físicamente de múltiples formas (Figura 4).

En esta ocasión, se ha optado por continuar con la idea del espacio metropolitano de geometría variable, pero partiendo de un núcleo básico de 25 municipios. Se toma como base la propuesta de Urban Audit, donde las aglomeraciones de Málaga y Marbella se unifican y se extiende la Málaga funcional por todo el corredor costero (Costa del Sol Oriental y Occidental- Axarquía) y hacia el Valle del Guadalhorce, incluyendo Antequera. Un conjunto de municipios que suman más de un millón y medio de habitantes y con una composición que incluye a 4 partidos políticos diferentes, además de múltiples coaliciones.

La fundación CIEDES ha realizado una nueva caracterización de este espacio metropolitano en base a sus propiedades funcionales y nuevamente se ponen sobre la mesa retos que estaban reflejados en los documentos de hace veinte años, pero que ahora alcanzan una escala mayor.

global, en una conciencia compartida de respeto por el ecosistema natural y el medio ambiente.

Los objetivos del Foro Málaga Metrópolis Global se asientan nuevamente en la necesidad de construir puentes entre agentes públicos y privados y generar compromisos de actuación más allá de las estructuras administrativas. En concreto se han marcado los siguientes:

- Generar información y ordenarla para conocer mejor la realidad y tomar decisiones.
- Identificar problemas y priorizar los retos, seleccionando las acciones clave.
- Adquirir compromisos de impulso de proyectos y marcar hojas de ruta para conseguirlos.

La estructura básica que se ha propuesto por parte de la fundación CIEDES y que se ha aprobado por sus patronos, se asienta una vez más en la necesidad de generar un conocimiento técnico y científico suficiente para orientar la toma de decisiones de los responsables políticos, pero también para aunar el apoyo de la ciudadanía y del resto de estrategias urbanas. En esta ocasión, se incorpora un espacio ciudadano que está orientado a multiplicar este efecto de difusión de las prioridades y de reclamo del talento necesario para hacerlo con criterios de sostenibilidad y capacidad de innovación (Figura 5).

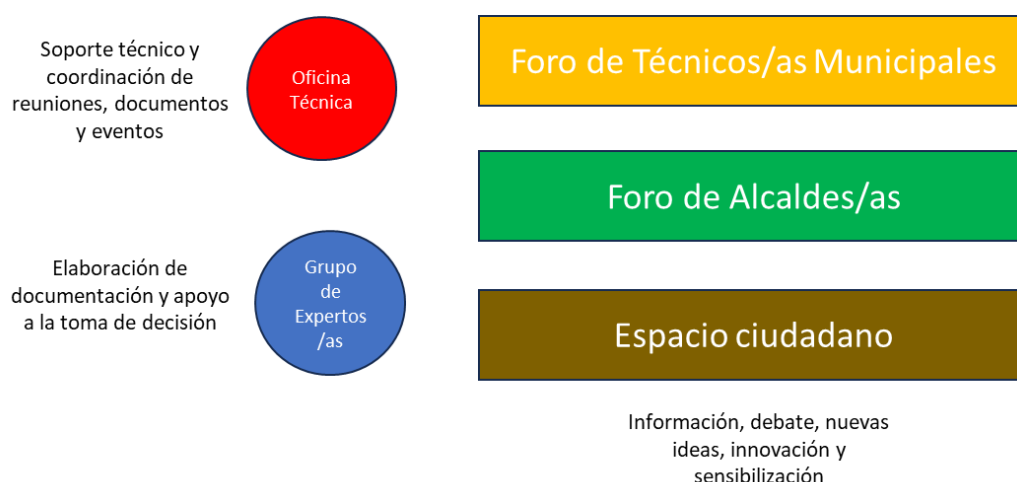


Figura 5: Estructura de funcionamiento del Foro Málaga Metrópolis Global 2030

REFLEXIONES FINALES

Las ciudades han adquirido un protagonismo propio en el desarrollo de la humanidad y los problemas de sostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo está claro que deben abordarse no solo a escala planetaria o global, sino también a escala local.

La forma de planificar y gestionar estos espacios pasa necesariamente por el compromiso y la implicación de todos sus habitantes en las escalas y fórmulas que se vean más necesarias según las características e idiosincrasia de cada territorio.

La globalización que hemos vivido y el impacto que ha producido en las personas la COVID 19 (física y psicológicamente), llevan a pensar que el trabajo en red de los responsables de la toma de decisiones, con una hoja de ruta conjunta y consensuada, es la mejor manera de dirigir la construcción de una metrópolis global en la senda de la sostenibilidad ambiental y social, evitando que se queden atrás los más vulnerables de nuestra sociedad (Bárcena et al., 2021; García- Peña (Dir.), 2022).

En Málaga, la apuesta es generar espacios de gobernanza que, por el momento, no atiendan a estructuras de gobierno formales, de manera que sea más fácil y flexible su adaptación a las nuevas realidades socioeconómicas y territoriales. El soporte de trabajo lo darán los múltiples observatorios técnicos y científicos que ya están analizando y detectando las necesidades, así como haciendo prospección de lo que se puede llegar a producir en múltiples ámbitos.

Por tanto, las claves del funcionamiento de este Foro Málaga Metrópolis Global van a ser: el impulso político, un buen soporte técnico, la construcción de espacios de diálogo, la consolidación de espacios de toma de decisión, la integración de las TICs y la innovación y la confianza en el uso de la cuádruple hélice-innovación para la construcción de los mapas de agentes implicados en cada una de las temáticas que se trabajen.

En los próximos años se verá si esta fórmula facilita la constitución de nuevas formas de gobierno de la metrópolis global o, por el contrario, la gobernanza y el impulso de la cultura estratégica a la hora de gestionar el territorio se instalan como las herramientas más flexibles e idóneas para impulsar la construcción del desarrollo urbano sostenible, como han defendido múltiples autores (Kanie et al., 2014; UNDP, 2015).

Referencias

- Bárcena-Martín, E., García-Peña, C., Marín Cots, P., Molina Luque, J., Palomares Pastor, M., and Ruiz Sinoga, J.D. (2021). Vulnerabilidad en los barrios de Málaga. Edición Fundación CIEDES. ISBN: 978-84-09-32208-4.
- Granados Cabezas, V. (Dir.) (1996): Plan Estratégico de Málaga. La aventura de diseñar el propio destino. Ed. Fundación CIEDES, Málaga.
- Estrada, J. (Dir.) (2006): Málaga Metrópoli Abierta. II Plan Estratégico de Málaga. Ed. Fundación CIEDES, Málaga.
- Estrada, J. (Dir.) (2010): Nuevos Rumbos. Reflexiones del II Plan Estratégico de Málaga. Miembro del equipo de investigación. Ed. Fundación CIEDES.
- García- Peña, C. (Dir) (2022): Evaluación Estrategia de Málaga 2020. Ed. Fundación CIEDES, Málaga.
- García- Peña, C. (Dir) (2023): Plan Estratégico de Málaga 2030. Ed. Fundación CIEDES, Málaga.
- Kanie, N.; Zondervan, R.; Stevens, C. (2014): Ideas on Governance 'of' and 'for' Sustainable Development Goals: UNU-IAS/POST2015 Conference Report; United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability: Tokyo, Japan, 2014.
- San Martín, F. (Dir.) (2004): I Foro Metropolitano de Alcaldes de Málaga. Ed. Fundación CIEDES, Málaga.
- Sassen, S. (1995). Urban impacts of economic globalization, in: Brothie, J., Batty, M. Blakely, E. Hall, P., Newton, P. (Eds). Cities in competition, Longman Australia.
- UNDP. United Nations Development Programme (2015). Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post—2015 Development Framework; United Nations: New York, NY, USA, 2014. Available online: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Di---ussion-Paper---Governance-for-Sustainable-Development.pdf> (accessed on 9 May 2020).
- Van Den Berg, L., Braun, E. and Van Den Meer, J. (1996). Organizing and implementing major metropolitan projects. European Regional Science Association, 36th Congress, ETH Zurich, Switzerland, 1996.

Proyecto Barrios con futuro 2024

El capital social como base para las políticas de intervención integral en barrios y municipios

Por Xavier Godàs²¹

El objeto de la política pública denominada *Barrios con Futuro 2024* es realizar un proyecto demostrativo que desarrolle la implementación de 20 proyectos sociourbanos en el territorio catalán para disponer, en la fase inicial del desarrollo de la Ley 11/2022 de 29 de diciembre de Barrios y Municipalidades, de un marco conceptual, operativo y de evaluación de las intervenciones sociocomunitarias que guíe, desde el ámbito de la acción sociocomunitaria, todos los futuros programas o proyectos de intervención integral que opten por financiarse mediante fondos provenientes de la Generalitat de Catalunya. Asimismo, constituye un elemento de planificación clave para que los futuros programas de intervención integral se construyan con una metodología contrastada y homogénea que permita diseñar, implementar y evaluar con éxito la actuación sociocomunitaria como vehículo de consecución de los objetivos de política social.

Los veinte proyectos sociourbanos que deben desarrollarse en el marco del *Proyecto Barrios con Futuro* tienen en cuenta los diferentes espacios urbanos del país y las características de las necesidades a atender, tales como los riesgos sociales y residenciales, las zonas de densidad urbana y el ámbito rural, la distribución geográfica de las intervenciones, y la disposición de recursos de atención y promoción sociales en el territorio. Los proyectos de intervención sociourbanos se trabajan desde el principio con los municipios seleccionados por las características de sus necesidades sociales y la capacidad de respuesta del propio ámbito territorial, en forma de recursos públicos y de la sociedad civil.

Este planteamiento comporta resolver ante todo una cuestión organizativa: cómo optimizar las políticas, los proyectos y los servicios existentes en el territorio, gracias a la capacidad de acción conjunta entre diferentes agentes públicos, cívicos y

²¹ Xavier Godàs Pérez es doctor en Sociología. Director General de Acción Social y Comunitaria de la Generalitat de Catalunya.

comunitarios que ya operan sobre el terreno. En este sentido, los proyectos deberán responder a cuestiones clave, tales como qué pretende conseguir el proyecto (cuál es su eje temático y cuáles son los resultados que se esperan); por qué debe desarrollarse (qué necesidades o retos sociales justifican su intervención); dónde, cómo y con quién se realizará (en qué ámbito territorial, según qué proceso de gestión, con qué concurrencias técnicas de la Administración y de la sociedad civil) y cuándo se prevé llevarlo a cabo (cuál es la temporalidad de las intervenciones y qué recursos organizativos y económicos se destinarán).

El proyecto de barrios con futuro quiere ser un ejemplo de creación de capital social y de gestión de las interdependencias, entre los distintos actores del territorio en espacios horizontales y sin crear nuevos órganos político-administrativos.

PASOS METODOLÓGICOS

La metodología utilizada en el *Proyecto Barrios con Futuro* contendrá los siguientes aspectos:

- Desarrollar una aproximación analítica en las áreas urbanas que presentan indicadores de riesgo social más elevados, realizar una preselección de 30, y, de estas, seleccionar las veinte que finalmente formarán parte del proyecto demostrativo.
- Acordar con los ayuntamientos y referentes destacados de la sociedad civil de referencia en cada una de estas áreas (barrios y municipios) proyectos de intervención sociourbanos adaptados a cada contexto, en función de las prioridades que se establezcan por un trabajo de definición conjunto entre la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria (en coordinación con los departamentos de la Presidencia, Territorio y los que se requieran para definir la política pública), los ayuntamientos y las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan su actividad en cada uno de los territorios.
- Aplicar en todos los proyectos de intervención sociourbanos metodologías de acción comunitaria, tanto a efectos de participación en la elaboración de los proyectos como en su fase de ejecución, de acuerdo con el objetivo de fortalecer las relaciones comunitarias y el tejido asociativo, como prerequisite para una mayor productividad y capacidad de impacto social de los proyectos en curso.

- Completar en 2024 la definición de los veinte proyectos y la gobernanza territorial de cada uno, de modo que, por un lado, cada proyecto sociourbano se signifique por una prioridad de actuación de acuerdo con los diferentes ejes temáticos contenidos en el articulado de este texto y, por otro, articule en un mismo espacio de programación y actividad la Generalitat, el ayuntamiento o ayuntamientos de referencia, y las organizaciones de la sociedad civil que en cada caso se determinen.
- Monitorear analíticamente todo el proceso de desarrollo de los proyectos, según la finalidad de estandarizar una metodología de elaboración y ejecución de actuaciones sociourbanas que contribuya a mejorar el desarrollo de la vertiente sociocomunitaria de los programas memoria de la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas.
- Presentar públicamente el informe *Marco de política pública de acción comunitaria en proyectos sociourbanos*, que incluirá: una delimitación conceptual del objeto de intervención, una estructura operativa de las intervenciones y un sistema de evaluación. Este informe contribuirá a mejorar las pautas para definir otros proyectos similares vinculados al desarrollo generalizado de la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, los cuales podrán concurrir, en cuanto al ámbito de acción sociocomunitaria, a la convocatoria del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Municipalidades de Atención Especial, una vez este esté instrumentado y se proceda a la convocatoria. La presentación del Marco de política pública de acción comunitaria en proyectos sociourbanos concluirá el proyecto demostrativo.

PRINCIPALES EJES TEMÁTICOS DE INTERVENCIÓN

Los proyectos sociourbanos que se diseñen e implementen en el marco del Proyecto Barrios con Futuro tomarán como referencia general las principales políticas públicas de mejora de las condiciones de vida en el lugar de residencia. Los principales ejes temáticos de intervención son tres: espacios de sociabilidad, condiciones de vida e igualdad de oportunidades. Estos ámbitos no delimitan exhaustivamente lo que debería ser realizable en cada caso y en cada proyecto, sino que son indicativos a escala conceptual, y apuntan lo que es prioritario considerar en función del análisis del contexto, con el fin de alcanzar metas de cambio de las condiciones objetivas de desigualdad. Por otra parte, han sido ensayados en el programa *Barrios y Comunidades: motores de transformación social* de la Diputación de Barcelona. La descripción de los ámbitos es la siguiente:

a) **Espacios de sociabilidad:** la unidad territorial que compone el barrio, la villa o la zona urbana debe interpretarse como el espacio amplio de pública concurrencia delimitado por una identidad propia compuesta por los espacios, los equipamientos y la vía pública en tanto que infraestructuras sociales básicas del entorno urbano. Por eso, las intervenciones urbanas de mejora de los espacios públicos, los equipamientos (culturales, cívicos y comunitarios, educativos, deportivos, de atención social y de salud) y la vía pública pueden definirse como proyectos de intervención sobre espacios de sociabilidad:

- Intervenciones sociourbanas orientadas a facilitar la vertebración de la comunidad, la accesibilidad y la seguridad en los espacios públicos, reforzando los vínculos interpersonales, entre grupos de población y entre generaciones, y la equidad de género.
- Equipamientos públicos polifuncionales que se configuren como espacios que combinen la actividad profesional (la prestación de servicios específicos) con la organización de la comunidad y su capacidad de influencia en los quehaceres públicos.
- Organización del vecindario en espacios residenciales y vertebración de la participación social tanto en espacios formales como informales (espacio público, equipamientos públicos y privados, fincas residenciales).

b) **Condiciones de vida:** aquí destacan los proyectos que se centran en dos factores básicos de inclusión: la vivienda y el empleo. En cuanto a las políticas públicas de inclusión residencial, los objetivos se pueden definir por promover la heterogeneidad social entre el ámbito de residencia y al mismo tiempo la accesibilidad popular a la vivienda. Por otra parte, la generación de oportunidades de empleabilidad y la garantía de ingresos son fundamentales para la inclusión social, condicionada en gran parte por el acceso a un trabajo y la capacidad básica de consumo. Por último, los cuidados en el marco de la vida cotidiana muestran que la sostenibilidad de las sociedades depende de la capacidad de cuidado en los ámbitos comunitarios y familiares, por lo que es imprescindible proyectar políticas públicas de apoyo y atención a las personas que ejercen los cuidados, especialmente en los casos que requieren mayor intensidad de atención y dedicación. Por ejemplo:

- Generación de oportunidades de empleabilidad y garantía de ingresos entre los grupos de población en situación de mayor precariedad.

- Mejoras procedimentales de las situaciones administrativas que pueden comportar la exclusión o restricción en el acceso a los sistemas públicos y prestaciones sociales.
- Promoción del apoyo a los cuidados que, en distintos grados e intensidades, hacen posible el sostenimiento de la vida cotidiana en contextos primarios de relación social. Atención a la infancia y envejecimiento, según las necesidades de atención diversas: mantenimiento de la actividad, calidad de las relaciones afectivas, riesgo de aislamiento relacional, atención a la dependencia y apoyo a la autonomía funcional.
- Prevención de las situaciones que acentúan el riesgo social en la infancia y la adolescencia, de acuerdo con intervenciones de cobertura extensiva de la educación (curricular y extracurricular) y estrategias de apoyo a la crianza y las habilidades parentales.
- Proyectos de inclusión residencial, atención a las condiciones de infravivienda y otras deficiencias residenciales, como las relativas a la pobreza y la eficiencia energética.

c) **Igualdad de oportunidades:** se refiere a las intervenciones —fundamentalmente redistributivas— que tienen la función de garantizar el acceso a los servicios y prestaciones que proporcionan oportunidades vitales en términos de futuro, a fin de neutralizar los efectos de la reproducción de la estructura de las desigualdades sociales. Este es el caso específico del ámbito de la educación, del acceso a la cultura y la participación cultural. Por otro lado, los determinantes sociales en materia de salud muestran que la mejora de las condiciones personales (subjetivas) de salud dependen en gran medida de intervenciones públicas de entorno y estructurales orientadas a intervenir sobre estos determinantes, según el propósito de generar condiciones de vida más saludables y climáticamente más sostenibles. Por ejemplo:

- Reorientación estratégica de los servicios de educación curriculares y extracurriculares (de ocio, culturales, deportivos). Se consideran las distintas franjas de edad desde la etapa infantil, ya que son especialmente importantes para romper las tendencias estructurales de riesgo de exclusión social derivadas de la posición de clase que se transmiten intergeneracionalmente.
- Formación extensiva en inclusión digital como elemento estratégico de capacitación de los grupos sociales más precarizados, especialmente a efectos de empleabilidad, educación y relación con la administración pública.

- Promoción de la facilidad de acceso a los servicios culturales, en las que las bibliotecas son referentes territoriales de cultura y núcleos de los ecosistemas educativos comunitarios. De forma similar, los equipamientos cívicos y comunitarios constituyen espacios de participación y dinamización de la autoorganización comunitaria.
- Intervenciones públicas que tomen de referencia los determinantes sociales negativos en materia de salud y actúen en el entorno construido (pacificación de la red viaria, renaturalización urbana, movilidad sostenible, eficiencia energética). Desde el punto de vista subjetivo, es necesario impulsar proyectos de salud comunitaria, esto es, de hábitos saludables en diferentes aspectos, como la salud sexual y reproductiva, las adicciones o el equilibrio emocional, entre otros.

FASES DE DESARROLLO DEL PROYECTO

Fase 1: Definición de los criterios de selección de los 20 territorios objeto de intervención

La definición de los criterios de selección de los territorios que formarán parte del Proyecto Barrios con Futuro se articula mediante un acuerdo de colaboración con el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) y el Instituto Metrópolis (IM) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), para la conceptualización del *Marco de política pública de acción comunitaria en proyectos sociourbanos*. Este marco debe construirse durante el diseño y la organización de los veinte proyectos y debe presentarse públicamente al culminar el proyecto demostrativo, en tanto que componente metodológico de actuación de la acción comunitaria en política social en futuros programas integrales de intervención urbana en Cataluña.

Uno de los principales retornos de este acuerdo interadministrativo entre la Generalitat de Catalunya y los institutos públicos de investigación será la sistematización de datos y la aplicación de criterios para la selección de proyectos de intervención sociourbana, por lo que se tendrán en cuenta para elaborar los programas memoria prescritos en la Ley 11/2022, de 29 de diciembre. Durante las primeras semanas a partir de la rúbrica del acuerdo de colaboración, se lleva a cabo una preselección de territorios donde podrían desarrollarse actuaciones. Según la referencia del índice de vulnerabilidad urbana (IVU), empleado por el Instituto Metrópolis, y la batería de indicadores que el Departamento de Territorio ha compilado entre los diferentes departamentos de la Generalitat, se realiza una primera aproximación a 30 áreas que requieren atención social (AAS).

Estos indicadores deben tener en cuenta:

- La estructura de desigualdad social y el riesgo de pobreza.
- Las condiciones del parque inmobiliario; la evolución de los precios de arrendamiento y compra.
- La exposición a efectos del cambio climático, la calidad del aire y del agua, y las condiciones del entorno ambiental.
- Los recursos de atención y protección social en el territorio.
- Los niveles de inserción laboral.
- Las condiciones de salud y autonomía personal.
- El envejecimiento y el riesgo de soledad.
- Las dinámicas socioterritoriales referentes a los movimientos de población.
- El grado de formación y éxito curricular.
- Las políticas de inclusión en curso en cada territorio, sociourbanas y de desarrollo comunitario.
- Los equipamientos públicos y de la sociedad civil en funcionamiento.
- El mapa asociativo y las redes de acción colectiva y de participación comunitaria.

Una vez alcanzada esta tarea, las áreas mencionadas se caracterizarán según la intensidad de la estructura de desigualdad, la tipología residencial, su distribución territorial en el país, y la existencia o no en el territorio de políticas de inclusión social, de desarrollo comunitario y de mejora urbana. Considerando este conjunto de criterios, se efectuará una propuesta argumentada de selección final de veinte áreas de atención social para el desarrollo del proyecto demostrativo.

Fase 2: Definición y seguimiento de los proyectos sociourbanos

Los proyectos sociourbanos priorizados en cada AAS se definirán conjuntamente entre la Generalitat, el ayuntamiento o los ayuntamientos de referencia y los agentes de la sociedad civil presentes en la AAS, por lo que idearán, en función de los datos objetivos y los recursos movilizados en el territorio, cuál es la línea de intervención prioritaria a desarrollar.

Una vez definidos, se realizará el seguimiento de los proyectos sociourbanos en fase de desarrollo, así como las actuaciones necesarias para fortalecer las capacidades profesionales y los sistemas de colaboración entre los equipos técnicos de las pruebas. A estos efectos, se articulará un protocolo de seguimiento de los proyectos, que se realizará a partir de indicadores específicos de desarrollo de proyecto, visitas de campo, entrevistas a los responsables de los proyectos sociourbanos y talleres de formación

entre los equipos técnicos y participantes de los proyectos en materia de metodologías comunitarias, dinámicas de segregación y vulnerabilidad urbana, teoría del cambio y principales políticas de transformación urbana, además de estrategias de evaluación de la intervención comunitaria.

En lo referente al seguimiento y acompañamiento de los veinte proyectos sociourbanos, se llevará a cabo una compilación y sistematización de las políticas específicas de intervención en acción social y sociourbana en el territorio vinculadas con metodologías comunitarias, promovidas por los diferentes departamentos de la Generalitat de Catalunya en las AAS seleccionadas para el proyecto demostrativo. Se identificará la productividad en la implementación de actuaciones como el programa Trabajo en los Barrios del Servicio de Ocupación de Cataluña, los planes educativos de entorno, el Programa de justicia restaurativa, la Red de mediación para el alquiler social, el programa Salud en los Barrios, la Estrategia de lucha contra la pobreza infantil en Cataluña, el Plan de choque contra la brecha digital y el resto de los programas de naturaleza comunitaria que promueve la Generalitat de Catalunya. Y se deberá tener presente y valorar cómo el conjunto de la capacidad de intervención de la Generalitat, en estas materias y en otras, forma un capital inicial, juntamente con el que genera el propio territorio, en el momento de priorizar estratégicamente nuevas líneas de intervención sociourbana.

Durante el seguimiento de los veinte proyectos sociourbanos se trabajará el Marco conceptual, operativo y de evaluación de la vertiente sociocomunitaria en áreas urbanas que requieren especial atención social, de acuerdo con la sistematización de experiencias recientes sobre desarrollo comunitario y mejora urbana. Este marco se elaborará a partir de los aprendizajes obtenidos en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los 20 proyectos durante 2024 y, también, del análisis de los resultados de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y municipalidades que requieren una atención especial, del Plan de barrios del Ayuntamiento de Barcelona, del Plan integral de barrios del Área Metropolitana de Barcelona, y del programa Barrios y Comunidades de la Diputación de Barcelona.

Fase 3: Organización de espacios de gobernanza general y territorial

Con el fin de que los proyectos sociourbanos vinculados al Proyecto Barrios con Futuro sigan la pauta metodológica de la coproducción, el sistema de organización debe formar parte del mismo proyecto demostrativo. Para hacerlo posible, en esta tercera fase se plantearán y regularán específicamente dos espacios de trabajo para su desarrollo: el Consejo de Seguimiento del Proyecto Barrios con Futuro y las mesas de coordinación territorial del proyecto, que deben responder a las necesidades y composición siguientes:

Consejo de Seguimiento del Proyecto Barrios con Futuro: debe convertirse en un espacio de consulta y monitorización del proyecto, promovido por el Departamento de Derechos Sociales. Debe contar con los departamentos vinculados (mediante programas, proyectos y servicios) en la política sociourbana, las entidades representativas de los poderes locales y las de la iniciativa social. En este sentido, será necesario disponer de representantes designados por los departamentos de la Presidencia; de Empresa y Trabajo; de Igualdad y Feminismos; de Educación; de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural; de Interior; de Territorio; de Salud; de Cultura, y de Justicia, Derechos y Memoria. También deberá contar con representantes de la Asociación Catalana de Municipios, la Federación Catalana de Municipios, la Asociación de Micropueblos de Catalunya, la Mesa del Tercer Sector Social de Cataluña, la Red de Economía Solidaria, la Confederación de Asociaciones Vecinales de Cataluña (CONFAVC) y la Federación de Asociaciones de Vecinos de Vivienda Social de Cataluña (FAVIBC), entre otras que se tengan que considerar en el momento en que el órgano competente constituya y defina formalmente el citado Consejo.

Mesas de coordinación territorial del proyecto: tienen la función principal de impulsar el proyecto escogido en el territorio y monitorizar el proceso de trabajo. La Generalitat, los ayuntamientos y referentes de la sociedad civil más representativos en cada territorio seleccionado serán los que, conjuntamente, construirán la estrategia de intervención de cada proyecto. La estrategia se validará en una conferencia (de barrio, de área, de municipalidad) en la que será socialmente asumida como prioridad de política pública territorial. A tal efecto, se organizará una mesa de coordinación territorial del proyecto en cada AAS que se regulará al inicio de las actuaciones sobre el terreno y que contará necesariamente con la presencia de la Generalitat, los municipios y las organizaciones representativas de la sociedad civil de los lugares donde se lleven a cabo las pruebas piloto.

Fase 4: Cierre y evaluación de los proyectos sociourbanos implementados

En diciembre de 2024, en el marco de la fase de cierre de los proyectos demostrativos, se organizará la Conferencia Barrios con Futuro, una sesión participativa de contraste y primera evaluación del proceso de trabajo de los 20 proyectos sociourbanos, en la que se incluirá una breve descripción de las características más significativas de cada uno de los proyectos, agrupadas por ejes temáticos de actuación, con un análisis de los resultados obtenidos en el momento actual de desarrollo del proyecto.

La Conferencia Barrios con Futuro deberá articular un debate estructurado sobre los obstáculos o retos originados en el mismo Proyecto que deberán afrontar y resolver, en términos generales y en cada uno de los casos. Por otra parte, la

Conferencia se convertirá en el espacio idóneo para la presentación del *Marco de política pública de acción comunitaria en proyectos sociourbanos* de los programas memoria de intervención integral que, junto con las actuaciones de los ámbitos de transformación física y de transición ecológica, opten en un futuro a la financiación de sus proyectos por medio de fondos provenientes de la Generalitat de Catalunya. Este marco de intervención sociourbana incluirá una delimitación conceptual y analítica que identifique mecanismos de transformación de las intervenciones, un sistema operativo de intervención de la política pública para las AAS y el sistema de evaluación que corresponda, de modo que sea posible monitorizar objetivamente el impacto social de la política pública que debe desarrollarse íntegramente a partir de 2025, de acuerdo y en consonancia con el conjunto de intervenciones que prevé el desarrollo de la Ley 11/2022, de 29 de diciembre.

El Arco Metropolitano de Barcelona, una alianza estratégica de posicionamiento territorial

Por Pere Montaña²²

ANTECEDENTES

Desde hace años, el debate territorial en nuestro país se plantea a partir de dos reflexiones que a menudo se formulan en términos contrapuestos. Por un lado, el reconocimiento de un sistema de ciudades capaz por sí mismo de resolver las demandas derivadas del modelo de desarrollo; y, por otro, el reconocimiento y dimensionado del fenómeno metropolitano de Barcelona y su capacidad de expansión.

Las ciudades del arco metropolitano de Barcelona decidieron en su momento participar activamente en estos debates territoriales con la voluntad de hacer escuchar sus planteamientos en el marco de la planificación y organización territorial en Cataluña y en especial en todo lo relativo a los contenidos propios del Plan Territorial Metropolitano, en ese momento en fase previa de redacción.

Y lo plantearon de esta forma a partir de haber diagnosticado un conjunto de necesidades comunes a todas ellas y al conjunto de sistemas urbanos del ámbito. Con un punto de partida inequívoco; el proyecto metropolitano de las ciudades del Arco debe ser complementario respecto al proyecto del Área Metropolitana de Barcelona y, a la vez, debe ser necesario para que éste se pueda consolidar en todas las escalas facilitando el equilibrio territorial, calidad y el desarrollo sostenible y eficiente.

La cooperación entre el conjunto de ciudades y sus áreas de influencia puede ser y debe ser el mejor instrumento para garantizar un desarrollo territorial equilibrado y eficiente.

En ese momento se planteaba la necesidad de:

- Profundizar en el estudio y la evaluación respecto a determinadas infraestructuras de movilidad en el ámbito territorial del Arco

²² Pere Montaña Josa es Arquitecto Urbanista.

metropolitano. Estas infraestructuras deben plantearse con el objetivo de coser y estructurar el territorio contrariamente a la tendencia de diseñarlas para facilitar la conexión punto a punto entre los extremos del sistema, para salvar la travesía del área central metropolitana y su grado de congestión.

- Garantizar la presencia activa en el debate sobre la organización de la región metropolitana. Es necesario reclamar una apuesta decidida para que éste se formule a una escala global huyendo de planteamientos, centrales o periféricos, de carácter sectorial. Es necesario evitar la consolidación de una estructura metropolitana de diferentes velocidades y con marcados desequilibrios competenciales.
- Participar, de forma activa y directa, en los procesos de redacción de los instrumentos necesarios y competentes para la redacción del Plan Territorial Metropolitano.

Y de hecho se logró el objetivo de participación activa en el seno de la ponencia técnica encargada de la redacción del Plan Territorial Metropolitano (PTMB) que el día 20 de abril de 2010 fue aprobado definitivamente y con una vigencia planteada en el horizonte del año 2026. Ahora nos acercamos pues al tramo final de su vigencia.

QUÉ ES NECESARIO HACER

A pesar del tiempo transcurrido ahora debe constatar que no se disponen de los elementos de seguimiento del Plan Territorial Metropolitano de forma que, transcurridos ya más de 12 años de su vigencia, se puede concluir que se ha estado perdiendo la oportunidad de abordar conjuntamente una evaluación general y poder decidir al respecto de si es necesario o no su revisión entre otras cuestiones.

Para las ciudades del Arco Metropolitano de Barcelona es muy trascendente que se cumplan las metas periódicas de seguimiento y evaluación del PTMB y, al igual que su elaboración fue en estrecha colaboración con los ayuntamientos y los entes locales del ámbito, se puede defender que la mejor fórmula de gestión del territorio requiere de forma imprescindible el acuerdo y el trabajo conjunto de la Generalitat y los ayuntamientos.

Y no sólo eso, en todo este tiempo se han ido tramitando y aprobando otros planes sectoriales que inciden en el territorio (Plan Director de Infraestructuras, Plan Específico de Movilidad del Vallés (PEMV), Plan Director de Infraestructuras del ámbito del Sistema Integrado de Movilidad Metropolitana de Barcelona (SIMMB) para el

período 2021-2030, ...) y todavía quedan retos muy importantes por resolver; de movilidad, de refuerzo del transporte público, de transformación energética, de vivienda...

Y, más aún, cuando se está tramitando el Plan Director Urbanístico Metropolitano, a cuyo respecto las ciudades del Arco Metropolitano de Barcelona consideran muy importante emprender medidas participativas que permitan iniciar el camino del diálogo entre el ámbito metropolitano (AMB) y el sistema de ciudades del Arco metropolitano que terminan articulando el conjunto de la Región Metropolitana.

En este contexto, el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB) abre un nuevo proceso de reflexión compartida para elaborar la estrategia de la Barcelona metropolitana de 2030: 'Barcelona Mañana' y por primera vez lo plantea en el ámbito Regional. En este análisis estratégico del entorno metropolitano de Barcelona hay que ir más allá para incorporar el conjunto de territorio metropolitano, la ciudad real: la metrópoli de los 5 millones. Por tanto, se interpela al conjunto de la Región metropolitana de Barcelona (RMB).

Y, además, este nuevo proceso se inserta en un entorno complejo en el ámbito social, económico, ambiental y político, al que hay que añadir episodios de profunda crisis como las derivadas de la emergencia climática y, de forma muy significativa, la que se deriva de la pandemia de la COVID-19, que hacen aún más incierto el porvenir y, a la vez, obligan a tomar decisiones inaplazables que serán de gran trascendencia para nuestro futuro.

Las ciudades del Arco metropolitano manifiestan repetidamente que quieren afrontar esta nueva fase a partir del debate con el conjunto de ciudades del ámbito territorial, y a partir del análisis y desarrollo de nuevas y dinámicas relaciones funcionales del conjunto del ámbito territorial del Arco y de la RMB y de los diferentes sistemas urbanos que lo componen para, en todo momento, mantener la voluntad explícita de poner todo ese conocimiento al servicio de la participación en los procesos de planificación.

En este sentido, manifiestan interés en aquellos ámbitos estratégicos en los que consideran que es necesario centrar la acción pública, en especial aquellos aspectos de carácter territorial y principalmente con un componente más medioambiental:

- ❖ **Reclaman la convocatoria de la Comisión de Ordenación Metropolitana**, contemplada en la ley del Plan Territorial de la Región Metropolitana y nunca convocada. El PTMB es el espacio de consenso territorial que construimos.

- Hay que analizar el desarrollo del PTMB, su vigencia, y reclamar su activación con la garantía de que podremos hacerlo conjuntamente de la misma forma que hicimos conjuntamente el propio Plan.
- ❖ **Plantean trabajar conjuntamente** con las ciudades del AMB en los proyectos de aquellas infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo equilibrado del conjunto del sistema:
 - El Plan de Cercanías del que es necesario concretar y priorizar esta importante y necesaria inversión en ferrocarriles. Acelerando la ejecución de otras mejoras en las infraestructuras, en el transporte público y poniendo especial énfasis en las que faciliten las conexiones intermunicipales.
 - El Plan Director de Infraestructuras.
 - La solución definitiva en la B40 y concretamente el tramo de Ronda Nord del Vallès.
 - La puesta en servicio definitiva de una política de movilidad que resuelva de una vez por todas los desequilibrios que impone el actual sistema de delimitación de las zonas de tarificación del transporte público.
 - Las infraestructuras y servicios de conectividad digital respecto a su dimensión logística y su capacidad de favorecer la descentralización de los equipamientos de capitalidad para poder plantear un equilibrio territorial de visión amplia contrariamente a la tendencia al repliegue central en el que el sistema se ha fundamentado a lo largo de estos años.
- ❖ **Quieren poner en marcha propuestas** centradas en la lucha contra el cambio climático y la calidad del aire, con el impulso a la transición energética, con la apuesta por las fuentes renovables y coordinar posibles acciones en el marco de la Mesa por la Calidad del Aire de la RMB.
 - Las zonas de bajas emisiones.
 - La resiliencia climática.
- ❖ **Plantean recuperar y activar mecanismos** similares a los que se implementaron a partir de la entrada en vigor de la Ley de Barrios y que permitieron intervenciones de éxito frente a situaciones de una gran complejidad a partir de una actuación conjunta y compartida entre los ayuntamientos y la Generalitat con un importante apoyo financiero por parte de ésta.

- Recuperar barrios y centros urbanos vuelve a ser, si lo ha dejado de ser en algún momento, un objetivo fundamental para recuperar la vitalidad urbana que quedará fuertemente comprometida en el camino de salida de la crisis actual. Recuperación que necesariamente deberá fundamentarse en el pequeño comercio urbano, al garantizar los servicios a la ciudadanía, en la mejora del espacio público y en la oferta suficientemente dimensionada de vivienda asequible.
 - La vitalidad de nuestros barrios y núcleos urbanos es fundamental en la resolución de la ecuación desigualdades/seguridad que ya es y lo será más aún el gran objetivo de la gestión urbana futura.
- ❖ **Reivindican abordar de manera compartida** la reflexión en torno a la necesidad de desarrollar un plan de vivienda con financiación suficiente del Estado y de la Generalitat que permita la rehabilitación del parque de viviendas, el retorno de las viviendas de titularidad de los grandes tenedores a la comunidad y la construcción de viviendas de protección oficial de alquiler.
- No se puede seguir fundamentando la política de vivienda en clave estrictamente local cuando los factores que provocan el déficit estructural se encuentran en clave global y necesariamente compartida.
- ❖ **Apuestan por poner en valor y potenciar** la capacidad industrial y de servicios de los municipios del Arco Metropolitano y definir estrategias para estimular su complementariedad.
- La complejidad del sistema nos invita a buscar más allá de la competencia la complementariedad de ofertas, conocimientos y medios que nos presenten como oferta completa y bien dimensionada en el contexto europeo y mundial.
 - El espacio para la actividad económica (industrial y de servicios) ha sido, y debe seguir siéndolo, uno de los proyectos decisivos en la ordenación metropolitana y en el conjunto de la Región. Las dimensiones de este espacio superan ampliamente el marco local y hasta ahora estos espacios no han gozado del incremento de la calidad urbana del que sí ha gozado el espacio residencial. El conjunto de ciudades y pueblos del Arco metropolitano aportan equilibrio entre la ciudad residencial y la ciudad industrial y productiva, y es necesario que lo sigan aportando a escala metropolitana y, sumando especializaciones, se entiendan como un gran parque tecnológico metropolitano.

- ❖ **Invitan a tomar en consideración** el valor estratégico del espacio natural y libre en la consolidación de cualquier proyecto metropolitano que se plantee.
 - En el ámbito del Arco metropolitano debe procurarse atender la demanda de crecimiento de forma compatible con el mantenimiento y mejora del espacio natural en clave de preservación de sus valores tanto productivos, como paisajísticos y culturales; poniendo en valor el espacio agrícola activo para garantizarnos la soberanía alimentaria.
- ❖ **Consideran necesario profundizar en la definición de nuevos modelos de gestión en políticas sociales** que faciliten ser compartidos y que equilibren los niveles de prestación entre los diferentes municipios para hacer frente de forma similar a situaciones similares.
 - La cartera de servicios.
 - La red sanitaria/hospitalaria.
- ❖ **Quieren acabar por establecer una estrategia conjunta y coherente** en todo el ámbito territorial de la Región metropolitana a partir de una visión propia de las ciudades del Arco metropolitano y de los sistemas urbanos que estas ciudades articulan.
- ❖ **Se plantean participar** en la reflexión compartida del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB) 2030 y construir conjuntamente el relato, ejes estratégicos y líneas de actuación.

Y, CÓMO HACERLO

La forma asociativa que ofrece una mejor respuesta a las necesidades actuales de las ciudades del Arco Metropolitano es la Asociación de municipios de Derecho Común. Con personalidad jurídica propia y capacidad para firmar convenios con el Estado, la Generalidad, la Diputación y cualquier otra administración.

La asociación de derecho común

Todos los municipios -y, por tanto, también las ciudades del Arco metropolitano-, son titulares del derecho de asociación y, en su ejercicio, pueden constituir asociaciones sometidas al Derecho Privado. Dentro de ellas, nuestro ordenamiento establece un régimen jurídico específico para las denominadas "organizaciones asociativas de entes locales". Su regulación se encuentra en la Ley reguladora de las

Bases de Régimen Local (Disposición Adicional Quinta), en el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (arts. 133 a 136) y en el Decreto Catalán 110/1996, de 2 de abril, regulador del régimen de las organizaciones asociativas y registro.

Estas asociaciones, a diferencia de la Comunidad de Municipios, poseen personalidad jurídica propia. Sólo pueden ser miembros de estas asociaciones los entes locales. Pero no necesariamente todos, ni siquiera todos los de un mismo tipo. En efecto, se pueden constituir asociaciones de entes locales que sólo afecten a un número de éstos en función de una determinada condición geográfica o de características específicas, pero con tal de que puedan tener acceso todos los entes locales comprendidos en estas circunstancias.

Los miembros de la asociación son los competentes para la aprobación de sus estatutos y fijan su finalidad. Esta finalidad, definida de forma muy genérica por la ley, consiste en la protección y promoción de los intereses comunes de los asociados. Sin embargo, se prohíbe expresamente que tengan por objeto la gestión de los servicios locales y que los municipios que son miembros del mismo puedan delegar el ejercicio de sus competencias, todo ello sin perjuicio del apoyo que las asociaciones pueden prestar a la actividad de los entes locales asociados.

En definitiva y, esta vez sí manteniendo la voluntad de consolidar la estructura organizativa, se decide constituir formalmente la Asociación de municipios del Arco Metropolitano de Barcelona a partir de la aprobación del convenio y de sus estatutos y la libre integración de los Ayuntamientos de Mataró, Granollers, Mollet del Vallés, Sabadell, Terrassa, Rubí, Martorell, Vilafranca del Penedès y Vilanova y la Geltrú (por acuerdo de Pleno municipal de cada uno de los Ayuntamientos).

Gobernanza territorial. La gestión intermunicipal: El caso del área funcional de Arteixo

Por Víctor Ramos²³

Los municipios y las ciudades tienen un papel fundamental en la transformación económica y social de los territorios. Esta es una cuestión muy a tener en cuenta, especialmente si aspiramos a dar forma a un futuro compartido en el que las interdependencias y las complementariedades se puedan convertir en oportunidades de progreso y mejora de la calidad de vida.

El caso que nos ocupa como objeto de estudio es el municipio de Arteixo. Su territorio tiene una superficie de 93,68 km² y está integrado por 13 parroquias en las que residen 34.314 personas²⁴ distribuidas entre más de 50 localizaciones. Atendiendo a su población, es el 10º municipio gallego y cuenta con más de 76 nacionalidades representadas en el censo.

La densidad media de población es de 366 hab./km², concentrándose la mayor parte en las parroquias de Arteixo, Oseiro y Pastoriza, configurando el eje más urbano del término municipal, en el que se aglutina el 80% de la población.

Los núcleos de Arteixo, Vilarrodís, Oseiro, Pastoriza y Meicende definen una estructura policéntrica, que se estructura sobre los ejes configurados por las carreteras AC-552 y AC-415; a su vez conectadas con los núcleos más dispersos de las parroquias situadas al sur y oeste del municipio, en donde se distribuye el restante 20% de la población.

Arteixo, tiene unas características propias y muy específicas en lo que se refiere a su estructura territorial, económica y social. A nivel territorial se presenta una interesante variedad de actores de carácter global. En este sentido, es importante señalar que Arteixo es el 5º municipio con más facturación empresarial de España, sólo por detrás de Madrid, Barcelona, Alcobendas o Bilbao, lo que contrasta en

²³ Víctor Ramos Rodríguez es arquitecto y urbanista. Es coordinador general de Planificación Estratégica en el Ayuntamiento de Arteixo.

²⁴ Negociado de Estadística Municipal, 1 de enero de 2024.

cuanto a la presencia de múltiples actores locales propios de un municipio que se aproxima a los 35.000 habitantes. Además, se presenta un territorio emplazado en la primera corona de un área urbana funcional amplia, dinámica y diversa: el área urbana funcional de A Coruña.

Los actores económicos, por una parte, invierten en el municipio porque lo consideran la base para su competitividad y proyección económica nacional e internacional, lo que sitúa a Arteixo como un polo industrial de referencia, especialmente por las importantes empresas emplazadas en sus polígonos industriales o en el Puerto Exterior de Langosteira, 10º puerto a nivel estatal.

Los actores propiamente locales, o sectores de la ciudadanía con residencia en Arteixo, desean calidad de vida, promoción social, la disposición de espacios públicos y verdes accesibles, así como servicios educativos, culturales y sociales de calidad. Esto no podría ser posible sin infraestructuras y servicios debidamente implantados en el territorio que permitan alcanzar los objetivos, tanto compartidos como particulares.

La nueva gobernanza territorial de Arteixo, promovida por el Ayuntamiento, se centra en el futuro compartido que tiene que construirse tanto por parte de los grandes actores territoriales como por los distintos sectores de la ciudadanía y niveles de la Administración. Todos ellos son actores y fuerzas protagonistas en el desarrollo municipal, pero también territorial, visto que existen unas importantes relaciones de complementariedad e interdependencia que trascienden de los límites administrativos y de las competencias locales.

Visto lo anterior, cobra protagonismo la elaboración de un instrumento de planificación estratégica que se adecúe a los objetivos que se pretenden conseguir con dicho instrumento y a las particularidades de cada municipio o territorio, estableciendo las líneas de un nuevo marco de gobernanza territorial. En este sentido, no existe, por tanto, un solo proceso de aproximación o de elaboración posible, sino múltiples opciones que se pueden adaptar a las características propias de la realidad de cada municipio, del territorio.

En el caso de Arteixo, dicho proceso se inició con la puesta en marcha de una serie de mecanismos u órganos que, con carácter permanente o puntual, están permitiendo canalizar la participación, gestionar las interdependencias entre los principales actores del municipio y formalizar las relaciones de cooperación entre los mismos, identificando los principales **Hechos** con mayor impacto en el municipio y el conjunto de desafíos y retos que se desprenden de dichos Hechos.

Para ello se han puesto en marcha los siguientes grupos de trabajo o comisiones y se emplearon las siguientes metodologías cualitativas:

- **Comisión o mesa técnica interdepartamental** formada por responsables y técnicos de las distintas áreas o departamentos municipales. Aunque creada en la fase inicial de diagnóstico, la comisión interdepartamental tiene carácter permanente y se mantendrá a lo largo del proceso de planificación y posterior fase de ejecución de proyectos. Se concibe como un marco de participación a nivel interno, no solo para los temas vinculados con la Agenda Urbana, sino como espacio para avanzar en la integralidad de las políticas municipales. Para el desarrollo de las dinámicas se emplearon distintas metodologías cualitativas, entre otras: grupos de discusión y cuestionarios. Los resultados de estos procesos se recogen en una serie de documentos de trabajo elaborados a través de la metodología *Hechos, Retos y proyectos*, complementaria al instrumento de diagnóstico DAFO, también realizado.
- **Comisión o mesa del equipo de gobierno:** Se configura un grupo de discusión con los miembros del equipo de gobierno con el objeto de poder contrastar la información extraída del grupo interdepartamental municipal.
- **Grupo de trabajo de la corporación municipal:** Se configura un grupo de trabajo con todos los grupos de la corporación municipal. Este grupo de trabajo tiene carácter informativo.
- **Mesas sectoriales:** Se constituyen distintos grupos de discusión en los que están representados todos los actores y sectores representativos en nuestro territorio con el objeto de identificar los problemas que afectan a su ámbito de actuación, así como los principales objetivos y proyectos que tienen en marcha. En las mesas sectoriales se trataron distintos hechos sobre los que se trabajó en la identificación de los retos estratégicos en cada uno de los espacios de trabajo identificados, entre los que se encuentra el ámbito turístico.

MESA INTERMUNICIPAL

La nueva gobernanza territorial de Arteixo no puede ser plena si no se tiene en cuenta la totalidad de los factores y actores que tienen incidencia en la realidad municipal, por lo que resulta necesario configurar un nuevo espacio que permita identificar objetivos estratégicos para lograr una adecuada reorientación de las

medidas en marcha o por desarrollar y que nos permitan articular complementariedades, sinergias, demandas e intereses compartidos.

Este espacio es la **comisión o mesa intermunicipal** formada por los municipios con los que Arteixo mantiene unas sólidas relaciones de complementariedad: A Coruña, Culleredo, Carballo y A Laracha. Bajo el principio de buena vecindad, y la necesidad de articular una acción interdependiente entre los municipios del entorno para afrontar los retos que les afectan a cada uno de ellos individualmente, el municipio de Arteixo impulsó la creación de la citada mesa intermunicipal. El interés de la misma es doble:

- **Incrementar el conocimiento entre los municipios vecinos;** en particular, el conocimiento mutuo sobre los temas y desafíos que cada uno de ellos tienen planteados en sus respectivas agendas urbanas/planes de actuación/proyectos urbanísticos o similares, así como la generación de confianza entre los actores representantes de estos municipios.

- **Trabajo coordinado y compartido.** Valorar que ámbitos o temas valdría la pena trabajar de manera coordinada o que puedan ser objeto de un programa de trabajo compartido.

La primera sesión de la mesa, constituida por cinco municipios con distintos grupos políticos en el equipo de gobierno: dos de ellos gobernados por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), otros dos por el Partido Popular (PP) y uno por el Bloque Nacionalista Galego (BNG), requirió de una planificación de las dinámicas de acción que serían desarrolladas, así como de una identificación previa de aquellos retos comunes a todos los Ayuntamientos asistentes.

Posteriormente, esta acción permitió avanzar en la configuración de nuevos escenarios para la colaboración y la respuesta a retos compartidos o comunes, destacando los siguientes:

- Crecimiento económico y eje industrial
- Movilidad
- Cohesión social, asistencia a dependientes y población rural
- Vivienda
- Transición energética y la emergencia climática
- Planeamiento territorial y de infraestructuras

El equipo técnico inicialmente encargado de dar soporte a la mesa intermunicipal es la Oficina de Planificación Estratégica (OPE) del Ayuntamiento de

Arteixo, junto con un equipo asesor externo, a quienes se les encomendó trabajar previamente los principales retos para ser tratados en la mesa. Para facilitar la participación se realizaron una serie de intervenciones para introducir cuestiones comunes que serían objeto de debate y puesta en común.

A lo largo de la sesión, y de forma natural, fueron expuestas distintas acciones susceptibles de ser abordadas de forma compartida partiendo de necesidades o retos comunes. Esta circunstancia sirvió para reforzar ámbitos de colaboración existentes ya que entre varios de los municipios se vienen desarrollando acciones en común, por ejemplo, en materia industrial entre los municipios de A Laracha, Carballo y Arteixo o en materia de movilidad entre los municipios de Coruña y Arteixo. Asimismo, también se identificaron otros retos en materia socio asistencial, especialmente en entornos rurales, o en materia de vivienda, planteándose posibles espacios de colaboración entre ayuntamientos vecinos.

Los resultados de la primera sesión fueron plenamente satisfactorios para todas las partes y, por unanimidad, se acuerda continuar con las reuniones de forma rotatoria, a las que asistirán los máximos representantes de cada Ayuntamiento, que podrán ir acompañados de las personas de sus respectivos equipos que resulten oportunas en función de los temas a tratar. Además, por resultar una cuestión de interés para la totalidad de los asistentes, se propuso que en las próximas sesiones de la mesa cada uno de los municipios expusiera una o dos buenas prácticas que pudieran servir de referencia para los restantes.

La realización de las distintas mesas intermunicipales permitió profundizar en el conocimiento común, identificar interdependencias y desarrollar distintos temas relacionados con los principales retos comunes o aquellos que se propuso incorporar en el orden del día.

El reconocimiento de la mesa se completa con la firma de una declaración conjunta en la que los representantes de los Ayuntamientos que integran la Mesa señalan la importancia de este espacio de encuentro y colaboración basado en la horizontalidad y voluntariedad. Esta cuestión no es menor, especialmente por las fechas en las que se produce esta declaración conjunta, coincidentes con un proceso electoral municipal.

La vocación de la mesa es la cooperación intermunicipal y constituirse en un espacio para favorecer la respuesta a los retos de futuro compartidos, así como la colaboración y soporte mutuo en la gestión de los desafíos identificados en los distintos municipios basados en el interés común.

Los Ayuntamientos integrantes son conscientes de la gran interdependencia existente entre las distintas poblaciones, fundamentada en una serie de retos de

carácter estratégico que fueron identificados en las distintas reuniones mantenidas: la movilidad, el progreso económico, el desarrollo sostenible e integrado, el bienestar social, la salud y la cultura. Todas estas cuestiones serán abordadas en sucesivas mesas técnicas desde la perspectiva de la Nueva Gobernanza Territorial (multiactor y multinivel), de acuerdo con los principios de la Agenda Urbana Española y la Agenda 2030.

Además de lo anterior, es importante señalar el cambio de perspectiva introducido con la mesa intermunicipal, ya que desde ella se pretenden aprovechar las sinergias existentes entre los distintos municipios atendiendo a las necesidades de la ciudadanía. Esta acción parte de la colaboración y el conocimiento mutuo superando las dificultades derivadas de la división territorial administrativa.

La Mesa, además, se considera el instrumento adecuado para satisfacer las necesidades comunes, crear nuevas oportunidades y fortalecer el posicionamiento común frente a desafíos compartidos, garantizando el pleno respeto a la autonomía municipal.

El avance en esta forma de trabajar ha permitido que se estén dando los pasos para continuar el camino iniciado, pero con el objetivo puesto en la adopción de aquellas medidas que permitan actuar con total independencia en la identificación de los retos estratégicos comunes.

Todas las acciones han sido diseñadas y planificadas para que de forma ordenada se vayan materializando y nos ayuden a configurar nuestro marco de gobernanza territorial. Es decir, un espacio en el que los distintos niveles de las Administraciones Públicas y actores territoriales puedan:

- **Identificar los principales, retos, objetivos y propuestas** del conjunto de actores de Arteixo, como materia prima para la elaboración del modelo territorial y las bases estratégicas del municipio en su contexto territorial y funcional.

- **Mejorar el conocimiento mutuo entre los distintos actores** en relación con los desafíos planteados. El conocimiento de las expectativas, demandas e intereses legítimos de los diferentes actores de Arteixo y su entorno. Este planteamiento se entiende básico para la comprensión mutua, que es la base para la generación de confianza y colaboración entre todos los actores que inciden en la construcción del Arteixo del futuro.

- **Identificar el proceso de colaboración transversal** entre los actores a partir de la identificación compartida del modelo o la visión de futuro de Arteixo en su contexto territorial.

- **Mejorar el conocimiento sobre las estrategias y planes estructurantes** existentes y en marcha en el entorno del municipio que nos están orientados en el largo plazo.

El futuro de la Mesa intermunicipal pasa por la creación de un equipo técnico, dotado de flexibilidad para abordar los distintos temas objeto de trabajo, que se completará la acción de la Oficina de Planificación Estratégica del Ayuntamiento de Arteixo y facilitará la coordinación.

Para completar las distintas mesas o grupos de trabajo, se habilita un espacio integrador en el que la participación multiactor y multinivel tenga lugar. Este marco es la **Conferencia estratégica**, en la que se realizan distintas mesas de trabajo de acuerdo con los planes, programas y proyectos resultado de la acción de la Administración Pública, muy especialmente la municipal. Asimismo, la conferencia facilita la identificación de retos y oportunidades, así como el impulso de colaboraciones multiactor y multinivel.

Los nuevos espacios configurados en el marco de la nueva Gobernanza Territorial de Arteixo están permitiendo la formalización de un marco estable de colaboración y coproducción de proyectos entre los principales actores, especialmente en el ámbito intermunicipal, enriqueciendo las aproximaciones a los problemas, retos y desafíos comunes, a la vez que se mejoran la eficiencia, movilización y optimización de recursos públicos.

La experiencia del equipo técnico que integra la Oficina de Planificación Estratégica de Arteixo respecto a la gobernanza intermunicipal, en particular respecto al proceso desarrollado en la definición de nuestro modelo de Gobernanza Territorial, se podría condensar en la siguiente reflexión: para atender a los desafíos que se nos presentan en nuestro marco territorial resulta más conveniente partir de los retos sustantivos que de los aspectos institucionales y, a continuación, proceder a diseñar los instrumentos necesarios para dar las respuestas o propuestas de actuación.

Gobernanza metropolitana: El caso de Zaragoza

Por Mar Rodríguez e Isabel Rabanaque²⁵

REALIDAD METROPOLITANA DE ZARAGOZA

Zaragoza se ubica en el nordeste peninsular, en el centro del valle del Ebro, siendo el territorio de conexión natural entre el Cantábrico y el Mediterráneo. A su vez, mantiene una equidistancia con las principales ciudades españolas como Madrid, Barcelona, San Sebastián, Bilbao y Valencia. Este enclave estratégico no se circunscribe solo al ámbito nacional, sino que su posición es también fundamental dentro de la Europa suroccidental, donde la proximidad a otras ciudades como Toulouse, en Francia, le hacen jugar un papel importante en las relaciones internacionales dentro del sur del continente. De hecho, en un radio de 300Km desde la ciudad, se considera que habitan aproximadamente 25 millones de personas.

La ciudad además es capital de Aragón, teniendo un papel absolutamente protagonista ya que concentra la mayor parte de sus efectivos demográficos y económicos. Existe una fuerte macrocefalia concentrando casi un 70% de la población de la provincia y más de la mitad de la comunidad autónoma, donde la mayor parte del territorio está muy afectado por la despoblación. Asimismo, concentra más de la mitad de las empresas de Aragón con todavía más preponderancia de los sectores más punteros. La importancia de la capital es aún mayor si se tiene en cuenta que Aragón no dispone de una buena jerarquía de ciudades intermedias que ayude a vertebrar y estructurar el territorio.

Por otro lado, el término municipal de Zaragoza es un territorio extenso - uno de los más grandes de España - y complejo, ya que se estructura en torno a 15 distritos urbanos y 14 barrios rurales con una superficie artificial bastante baja y donde la mayor parte de la población y de la actividad se concentra en la ciudad central, mientras que los barrios rurales tienen generalmente un carácter más diseminado.

Este excesivo grado de centralización territorial hace que la capital tenga un área metropolitana débil, ya que no cuenta con un cinturón de municipios de destacada

²⁵ Mar Rodríguez Beltrán es doctora en Ciudad, Cultura y Desarrollo, y geógrafa. Es coordinadora técnica de Ebrópolis, asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y de su entorno. Isabel Rabanaque Hernández forma parte del equipo técnico de Ebrópolis.

entidad demográfica, pues en un radio de 25 kilómetros, sólo dos superan los 10.000 habitantes.

GOBERNANZA METROPOLITANA

En el ámbito metropolitano existen diferentes estructuras de gobernanza entre las que destaca la comarca de Zaragoza. Sin embargo, podríamos decir que el actual modelo de gobernanza metropolitana de carácter interinstitucional en Zaragoza es fundamentalmente sectorial. Así, pivota principalmente en función de la gestión o planificación de un determinado servicio: transporte público, residuos o abastecimiento de agua, y su principal debilidad es que carece de una visión holística.

Asimismo, hay que tener en cuenta otras delimitaciones como el **Área Urbana Funcional (AUF)**, definida por el proyecto europeo Urban Audit cuya aplicabilidad fundamental es estadística e incluye la ciudad y los municipios que forman su entorno funcional, concretamente de influencia laboral. El objetivo de esta delimitación es disponer de un área con una parte significativa de población ocupada residente que se desplaza a trabajar a la ciudad objeto de estudio. En el caso del AUF de Zaragoza, está constituida por la capital y 25 municipios de su entorno.

Sistemas metropolitanos de carácter formal

Como es conocido en España, la competencia para la constitución de las áreas metropolitanas la tienen las comunidades autónomas. Esto hace que, entre otras razones, la única área metropolitana conformada formalmente como entidad jurídica sea la de Barcelona. En Aragón ya en 1998 las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón amparaban unas Directrices Parciales de Ordenación Territorial del entorno metropolitano de Zaragoza, que buscaban conseguir una ordenación del conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socio territorial. También se contempla el área metropolitana de Zaragoza en la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA, 2014), su documento sustitutivo, sin que estas directrices se hayan llegado a desarrollar.

Por otra parte, en 2019, casi dos décadas después del resto de comarcas aragonesas, se constituye la **comarca central** en la que Zaragoza se ve incluida junto con otros 20 municipios, donde uno de los objetivos de este proceso de comarcalización es el de fortalecer los asentamientos de tamaño medio en el espacio metropolitano de la capital.

Sistemas metropolitanos de carácter mixto

En relación con estos sistemas de carácter mixto, destaca el Consorcio de Transportes, constituido en 2006, que está formado por el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza y los 30 Ayuntamientos del área de Zaragoza. Tiene como principal objetivo coordinar el ejercicio de las competencias relativas a la planificación, generación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte mediante la cooperación económica, técnica y administrativa entre las entidades que lo conforman y, asimismo, con la Administración General del Estado. Fruto de esta colaboración interadministrativa se ha mejorado la conectividad de los pequeños núcleos de población y se ha implantado un sistema tarifario integrado que permite el uso de varios medios de transporte gestionados por distintas administraciones con un único medio de pago para toda la zona de Zaragoza, así como la intermodalidad.

Teniendo en cuenta por tanto la situación actual de la ciudad y su entorno, parece claro que los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial, comarcal, municipal) necesitan de una coordinación hacia una gobernanza multinivel, a falta de una figura jurídica o administrativa.

EBRÓPOLIS, UN EJEMPLO DE GOBERNANZA METROPOLITANA INFORMAL

Zaragoza y su entorno metropolitano conforman un territorio diverso y complejo articulado en diferentes escalas administrativas para la gestión de servicios y equipamientos. Sin embargo, es necesario considerar un enfoque flexible ante las características de un espacio con una elevada concentración de la población y de las actividades en la ciudad junto a un área metropolitana débil, articulada en seis ejes de comunicación.

Ebrópolis, Asociación para el desarrollo de Zaragoza y su entorno, se constituye en 1994 a partir del liderazgo del ayuntamiento de Zaragoza con la alianza de sus 13 miembros fundadores entre los que están las tres administraciones, asociaciones empresariales, sindicales, vecinales, cajas de ahorro y universidad de Zaragoza. Su objetivo es dar respuesta, desde la dimensión estratégica, a las necesidades y nuevos retos de este territorio.

Los diferentes pactos estratégicos definidos por Ebrópolis han considerado como ámbito de actuación a Zaragoza y su entorno metropolitano. Es decir, siempre se ha tenido en cuenta la dimensión metropolitana. El primer Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia se publicó en el año 1998 y ya en ese momento definía un “área de influencia” marcada principalmente por la isócrona de los 30 minutos. En 2006 se elaboró un nuevo pacto estratégico de ciudad, donde el área de influencia pasó a

denominarse 'entorno' y se ampliaba a 68 municipios, incluyendo las cabeceras comarcales y supracomarcales de la provincia. Este entorno aglutina el 93,5% de población de la provincia.

Un aspecto importante es la concepción del territorio, ya que Ebrópolis desde su inicio tuvo claro que su ámbito territorial debía ser metropolitano, como no podía ser de otra manera en nuestro mundo globalizado en el que el fenómeno de la metropolización es innegable. Los problemas y sus soluciones no pueden circunscribirse a una delimitación administrativa y así se concibe la ciudad real que se articula en un modelo de **geometría variable**, según se atiende a un flujo económico, laboral, comercial y/o de servicios, etc. Se trata pues de la configuración de una ciudad entendida como el espacio funcional en que se desenvuelve la vida cotidiana de los ciudadanos y se establecen relaciones y sinergias.

Es por ello por lo que desde su fundación se incluye entre sus socios a los municipios del entorno de la ciudad también representados en la Diputación Provincial de Zaragoza, socio fundador. Ebrópolis constituye, así, un instrumento de gobernanza informal que posibilita la asociación y colaboración voluntaria entre municipios. Los principales recursos de gobernanza con el entorno son el **Foro de Alcaldes o Foro de Municipios**, un espacio donde convergen los intereses comunes y la cooperación entre las entidades. Asimismo, los municipios del entorno participan en aquellos grupos de trabajo que les resultan de interés y se integran en los órganos rectores de la asociación, estando representados en el Consejo rector, además de por la diputación, por dos entidades locales elegidas.

Como instrumento de gobernanza se aportan asimismo las herramientas de **Planificación Estratégica** que se consensuan en el marco de Ebrópolis. En este sentido, el ámbito metropolitano permea toda la **Estrategia Zaragoza +20**, último pacto estratégico aprobado en 2019, pero tres de sus dimensiones hacen hincapié en este enfoque:

- Dimensión 1. *Un territorio policéntrico, articulado y cohesionado que armoniza y equilibra sus municipios.* En la que se hace hincapié en la capacidad articuladora de la movilidad con transporte público adecuado, y la necesidad de políticas, equipamientos e infraestructuras de proximidad que posibiliten la multifuncionalidad potenciando el poli centrismo en la medida de lo posible.
- Dimensión 3. *Un territorio sostenible que protege el medioambiente y la biodiversidad.*

- Dimensión 6. *Una gobernanza multinivel y participativa que crea redes y alianzas, proyectando los municipios del entorno de la ciudad*

Asimismo, en el **Plan de Acción de la Agenda Urbana de Zaragoza** aprobada en julio de 2022, a pesar de tener un carácter local, al ser la hoja de ruta hacia 2030 del Ayuntamiento de Zaragoza, también está presente el ámbito metropolitano. Esto es así en el Objetivo 1, referente a ordenación del territorio, entre cuyas actuaciones estratégicas se encuentran la elaboración de una estrategia urbanística metropolitana con el horizonte de 2050 y la consolidación de una red viaria de corredores naturales entre el núcleo urbano de Zaragoza y el entorno metropolitano. Asimismo, destaca en el Objetivo 10 referente a la gobernanza algunas actuaciones estratégicas como son el *Avance en la gobernanza transversal y multinivel mediante el refuerzo de estructuras de alianzas y cooperación* y la *Sensibilización, formación y apoyo técnico en Agenda Urbana-Rural a los municipios del entorno de Zaragoza*.

Otro instrumento de gobernanza que aporta Ebrópolis es su **Observatorio Urbano** que posibilita la toma de decisiones tanto en las políticas públicas como en actuaciones privadas y en el control ciudadano de dichas políticas. Este Observatorio tiene un sistema de indicadores con información en las diferentes escalas, local, provincial, autonómica, visible a través de un cuadro de mando. Para ello se recopila información que está dispersa, se analiza y se valora. Además, se complementa con estudios e informes focalizados en algunos de los aspectos estratégicos como puede ser el de distribución de renta con carácter metropolitano. Asimismo, en ese ámbito se realizan informes con indicadores básicos de los municipios, comarca, Área Urbana Funcional y provincia para dotar de elementos para la planificación y la toma de decisiones.

CONCLUSIONES Y RETOS

Por ello, tal y como se recoge en la Dimensión 1 ‘Territorio policéntrico, articulado y cohesionado que equilibra sus barrios y el entorno’ de la **Estrategia Zaragoza +20**, debemos avanzar en la redefinición de los límites del fenómeno metropolitano, que supera los términos municipales y comarcales planteados ante la existencia de un modelo funcional ciudad-región de intensas relaciones y flujos entre Zaragoza y municipios más alejados de la provincia y del resto de la comunidad autónoma, así como incluso con otras comunidades vecinas, como capitalidad del Valle del Ebro.

Es por lo tanto necesario dotarse de figuras que recojan estas singularidades para, con ello, ejercer una mejor administración y gobernanza del territorio en determinados servicios con la flexibilidad, colaboración y entendimiento interinstitucional que se requiere. Además, dado el papel de Zaragoza en la comunidad

autónoma –centralidad, capitalidad, peso poblacional– constatando así que funciona como ciudad–región, esto obliga a un enfoque de articulación y potenciación del territorio con esta realidad.

Ebrópolis debe contribuir al debate sobre la gobernanza, las competencias y la financiación del entorno metropolitano de Zaragoza; con la principal finalidad de proporcionar a los líderes/gestores de esta área un espacio para debatir los retos metropolitanos actuales. Entre ellos, generar una visión integrada del desarrollo urbano sostenible, la implementación de los ODS o, por qué no, elaborar una Agenda Urbana Metropolitana.

En este sentido, es importante destacar la dificultad de establecer una única delimitación que aglutine todas las demarcaciones propuestas. En este momento, las delimitaciones funcionales son las que mejores resultados están dando en la dinámica territorial del entorno, por lo que parece que se apuesta por áreas metropolitanas concebidas como espacios multifuncionales de geometría variable. Para ello, la cooperación voluntaria y la coordinación juegan un papel fundamental en este modelo que se pretende policéntrico y que busca la superación de la dicotomía urbano–rural.

Nos encontramos en un proceso de reflexión y de articulación de gobernanza metropolitana de carácter informal, teniendo en cuenta los mecanismos formales – como es la comarca– y mixtos –como son los sistemas de provisión de servicios supramunicipales–, pero desarrollando y actualizando los presupuestos del enfoque metropolitano y los mecanismos de gobernanza necesarios.

NORTE DE ÁFRICA

Planificar en tiempos de crisis: Lecciones del Mediterráneo

Por Oriol Barba²⁶

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos quince años, numerosas ciudades del Mediterráneo han desarrollado su primera generación de planes estratégicos urbanos, algunos con un fuerte componente metropolitano o al menos intermunicipal. Se trata de las primeras experiencias en este ámbito en países con una fuerte centralización e importante inestabilidad política. Las Primaveras Árabes, la crisis financiera iniciada en 2008, y el hecho de ser una región del mundo donde el cambio climático impacta un 20% más que en el resto del planeta, se sumaron a los desafíos históricos de la región; numerosos conflictos internacionales, desplazamientos forzados de poblaciones en condiciones críticas y falta de integración regional, con numerosas fronteras todavía cerradas o muy poco permeables a los intercambios humanos y económicos. En muchos casos, podríamos considerar que estas experiencias de planificación se han desarrollado en un contexto adverso, contradiciendo algunos de los principales pilares de la planificación estratégica ortodoxa.

Este artículo presenta brevemente algunos de los planes estratégicos desarrollados en el marco de proyectos de la red de ciudades del Mediterráneo (MedCités), de los cuales se analizan cuatro principales aspectos: contexto de desarrollo del plan, liderazgo político, participación de los equipos municipales y dimensión intermunicipal/metropolitana. Para esta última dimensión, el artículo se centra en el caso concreto del Plan Estratégico de la ciudad de Túnez, actualmente en curso de finalización. En las cuatro variables, buscamos identificar elementos comunes que, tras quince años, nos permiten sacar algunas conclusiones de la realidad de la planificación

²⁶ Oriol Barba Suñol cuenta con un máster en Políticas Globales. Director de la red Medcities (2015-2023). Posee más de 10 años de experiencia en proyectos e iniciativas internacionales relacionadas con el desarrollo urbano en el Mediterráneo.

estratégica en el Mediterráneo que puedan ser útiles en otros contextos en los cuales la planificación y la situación de crisis permanente están condenadas a ser dos realidades inseparables.

LOS PLANES ESTRATÉGICOS DESARROLLADOS EN CIUDADES DEL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE MEDCITIES (2008-2023)

Desde 2008, la red de ciudades MedCités ha acompañado algunas urbes en el desarrollo de su plan estratégico. Se trata de ciudades tanto europeas como, sobre todo del sur y el este del Mediterráneo. En concreto, y por orden cronológico, se trata del área metropolitana del Grand Sfax (Túnez, 2010), la Unión de Municipios de Al Fayhaa (2011), que agrupa cuatro municipios del norte del Líbano, entre ellos Tripoli, la segunda ciudad del país; Tétuan (2011), en el norte de Marruecos; Sousse (2014), tercera ciudad de Túnez ubicada en la costa mediterránea; Larnaka (2014) en Chipre, Saida (2014) tercera ciudad libanesa, Gabès (Túnez, 2019) y Kairouan (Túnez capital, 2023).

En algunos de estos casos, las estrategias se desarrollaron gracias a proyectos de cooperación europea más amplios que, además de desarrollar los planes en las ciudades, permitieron llevar a cabo una reflexión más estratégica, adaptando metodologías al contexto regional y a las características de los ayuntamientos. Tal fue el caso del proyecto USUDS (2011-2014) financiado por la Unión Europea y algunas administraciones españolas (AECID, Diputación de Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona y Ayuntamiento de Barcelona), o el proyecto MEDINATOUNA, financiado por la Agencia de Cooperación Suiza y desarrollado, además de por MedCités, por importantes agencias internacionales en el marco de la acción de Cities Alliance. Estos proyectos tuvieron una importancia decisiva a la hora de consolidar lo que podría considerarse como un método propio de planificación adaptado a la región mediterránea, que a su vez tuvo impacto en las políticas nacionales urbanas de algunos de los países como fue el caso de Túnez²⁷.

Podríamos considerar que esta generación de estrategias tuvo como punto de partida, aunque algunas de ellas ya habían empezado, la Conferencia sobre Planes Estratégicos en el Mediterráneo, que tuvo lugar en Barcelona en marzo de 2011 y que supuso un punto de encuentro crucial entre los principales expertos e instituciones que trabajaban en la región, al sentar las bases de la planificación estratégica local. Esta conferencia se produjo en un momento de importante inestabilidad, que marcaría las

²⁷ MEDINATOUNA PROJECT, « Orientations méthodologiques pour l'élaboration des stratégies de développement des villes en Tunisie Orientations méthodologiques pour l'élaboration des stratégies de développement des villes en Tunisie », Aug 1, 2018 <https://medcities.org/wp-content/uploads/2021/06/Orientations-Metodologie.pdf>

condiciones en las cuales se desarrollarían la mayoría de los planes, en particular con relación al contexto, el liderazgo político, la participación de los equipos municipales y la dimensión metropolitana e intermunicipal.

LECCIONES DEL MEDITERRÁNEO

Contexto

El 17 de diciembre de 2010, Mohamed Bouazizi, un joven vendedor ambulante tunecino decidió prender fuego a su propio cuerpo en la ciudad de Sid Bouzid, una ciudad de provincias en el centro del país, tras ver como la policía le incautaba el carro que utilizaba para vender verduras para tirar adelante su familia. El trato denigrante por parte de la autoridad provocó la reacción desesperada de Bouazizi, cuyas consecuencias eran totalmente impredecibles en ese momento. La narración de los hechos por parte de la prensa local y unas incipientes manifestaciones en la ciudad fueron el inicio de una reacción colérica por parte de la población, que pronto se extenderían por todo el país, primero, y por gran parte del mundo árabe en las semanas siguientes.

De manera sorprendente, la acción individual de Bouazizi hizo desaparecer el miedo en los jóvenes tunecinos que, como él, se veían abocados a un futuro sin oportunidades, a pesar de que muchos de ellos contaban con formación para llevar carreras profesionales dignas. Tras veintisiete días de protestas, el presidente Ben Alí se vio forzado a abandonar el país, dando lugar a la primera Primavera Árabe que poco después se expandiría a Egipto, primero, y a otros países de la región.

Es en este contexto, que pocos meses después se iniciaba el proyecto USUDS (Urban Sustainable Development Strategies), con el objetivo de realizar las estrategias urbanas de Sousse (Túnez), Saida (Líbano) y Larnaka (Chipre). Para ese entonces, la situación se había complicado sobremanera en los tres países. En Túnez, en pleno proceso constituyente, sin todavía una nueva constitución aprobada y con unos consejos municipales provisionales sin representación electa. En el Líbano, en un momento de gran inestabilidad política debido a la guerra recién estallada en Siria como consecuencia de la expansión de la Primavera Árabe. Hay que tener en cuenta que Siria ha tenido siempre una gran influencia sobre el País de los Cedros, no en vano tropas sirias permanecieron en territorio libanés durante más de tres décadas y hasta 2005. En Chipre, como resultado de la grave crisis financiera que vivieron los países del sur de Europa, se decretó un bloqueo de capitales (*corralito*) en marzo de 2013 que bloqueó las operaciones bancarias como consecuencia del pánico que siguió el anuncio del rescate a la economía chipriota.

Si nos extendemos en las circunstancias en las cuales se desarrolla el proyecto USUDS, no es sólo por la voluntad de contextualizar históricamente su implementación, sino porque se trata de una situación que sirve de ejemplo sobre qué sucede permanentemente en la región mediterránea. Por cuestiones de extensión, no entraremos a detallar el contexto de las estrategias que se desarrollaron posteriormente en el marco de MedCités, pero en todos los casos se produjeron situaciones similares de incertidumbre hasta cotas muy destacables.

Es sabido que, en su ideal, las reflexiones estratégicas, también aquellas que afectan las ciudades, deberían poder desarrollarse en periodos de cierta estabilidad y desarrollo, para poder preparar la institución para el momento en que la situación sea adversa. Sin embargo, esto ha sido prácticamente imposible en el contexto mediterráneo. Algunos podrían argumentar que en cualquier contexto urbano se dan situaciones adversas en todo momento y que buscar la planificación en tiempos de bonanza es poco más que una utopía. Siendo esto último cierto, no podemos obviar que las situaciones que vivieron las mencionadas ciudades son de una excepcionalidad muy destacable. Estamos hablando de una falta total de claridad sobre las atribuciones de los ayuntamientos, en el caso de Sousse. En el caso de Saida, algunas de las reuniones con los equipos municipales debieron pararse porque literalmente se producían enfrentamientos armados en la ciudad en el momento de celebrarlas. En el caso de Larnaka, los fondos del proyecto y los pagos a los equipos de trabajo estuvieron bloqueados durante semanas, sin tener en cuenta que las urgencias de la gestión diaria del país, y de la ciudad, se encontraban en otro plano.

Liderazgo político

Es sabido que el papel de los alcaldes se considera fundamental para el éxito de una estrategia urbana. Se trata posiblemente de uno de los elementos considerados centrales de la planificación urbana. Sin embargo, en muchos casos, en el Mediterráneo los planes estratégicos se han desarrollado con un liderazgo político muy débil y, en algunos casos, inexistente. Vamos a tratar esta cuestión fijándonos de manera especial en el contexto tunecino. Desde el éxito de la Revolución, el 14 de enero de 2011, los ayuntamientos tunecinos han pasado por seis marcos normativos diferentes que afectan directamente a su composición y a la manera de escoger a sus alcaldes.

En el período 2011-17, los consejos municipales estaban formados por miembros no electos, que representaban grupos de la sociedad civil, primero, y partidos políticos según los resultados en cada ciudad de las elecciones nacionales. Una vez se aprobó el código de colectividades locales y la ley electoral, se disolvieron los consejos municipales y se asignaron sus funciones a funcionarios estatales de manera provisional hasta la celebración de elecciones en mayo de 2018. Tras estas, se contó con los primeros consejos y alcaldes escogidos democráticamente para un mandato de

cinco años. Sin embargo, tras la acción unilateral del presidente Kais Saeid en julio de 2021 que modificó las reglas del juego político a través de lo que podríamos llamar un *golpe blando*, los consejos municipales fueron disueltos en marzo de 2023 y sus responsabilidades de nuevo confiadas a funcionarios nombrados a dedo por el poder central.

En este contexto de cambio normativo continuo se desarrollaron en Túnez cerca de una decena de estrategias urbanas. La ya mencionada de Sousse, finalizada en 2014, las de Kairouan y Gabès, junto a otras siete, desarrolladas en el marco del proyecto Medinatouna y la de la capital, Túnez, finalizada prácticamente en su totalidad en 2023.

Si bien el caso de Túnez es especialmente complejo, situaciones parecidas se han producido en otros países de la región, como el caso del Líbano o Jordania, en los cuales a menudo se extienden los mandatos de los alcaldes por decreto o se modifican la manera de elegirlos o incluso se altera la composición de cada municipio. A un débil poder local en la mayoría de los países, en los que existe una fuerte centralización del poder, hay que añadirle unos gobiernos locales con cambios continuos y con una muy tenue capacidad de liderar los asuntos locales, en general, y los procesos de planificación en particular.

Participación de los equipos municipales

No es exclusiva de la realidad mediterránea la dificultad de implicar a los equipos municipales en los procesos de planificación. Como en otros contextos, la necesidad de contar con la participación de aquellos que, una vez terminada la elaboración del plan, permanecerán en la institución como trabajadores públicos, choca con la realidad y las urgencias del día a día, que hacen que muchos de los funcionarios municipales no puedan liberar tiempo para poder participar en la elaboración de los planes.

En el caso mediterráneo, esta realidad es, si cabe, más acuciante, debido a plantillas muy infradotadas y mal pagadas, hecho que dificulta aún más su implicación. En la totalidad de las estrategias urbanas que desarrollaron en el marco de MedCités durante el periodo analizado, se contó con equipos de consultores externos que en algunos casos trabajaban de manera permanente en dependencias municipales como nuevos miembros de la plantilla. Para lograr su plena integración y evitar diferencias salariales y de condiciones con los equipos municipales, a menudo hubo que contar con equipos de expertos jóvenes ya que las cantidades a percibir, si se equiparaban a los salarios municipales, no permitían contar con expertos con gran experiencia. Esta necesidad dio resultado interesantes y positivos en la mayoría de los casos, ya que los procesos de planificación eran a su vez procesos de formación de los propios equipos y esto permitía una integración con los funcionarios locales que beneficiaba el proceso. En la mayoría de los casos, también, las estrategias se desarrollaron con fondos

internacionales que las apoyaban y esto permitió contar con equipos estables a lo largo del tiempo.

Por lo que se refiere a la participación estrictamente de los funcionarios locales, en muchos casos aquellos que sí pudieron participar de los procesos de planificación acabaron desarrollando competencias de gran valor y esto revirtió en sus propias carreras profesionales, tanto dentro como fuera de los ayuntamientos. En no pocos casos, los responsables municipales de la estrategia vivieron promociones internas hasta ocupar altos cargos en la dirección de los ayuntamientos. En otros, decidieron emprender carreras en el sector privado, a menudo en consultorías estratégicas.

En posteriores reflexiones sería interesante profundizar sobre este último hecho y el efecto que se produce como consecuencia de algunos proyectos de cooperación al desarrollo. Paradójicamente, las competencias adquiridas por los trabajadores municipales en proyectos de refuerzo del poder local acaban provocando el abandono de la función pública por parte de estos trabajadores ya que ésta no les puede ofrecer una carrera profesional y una remuneración de acuerdo con las competencias desarrolladas y su valor profesional.

La dimensión metropolitana e intermunicipal

En relación con la dimensión metropolitana e intermunicipal, debido a la escasa colaboración formal entre municipios colindantes, se da la situación que los espacios de planificación con componente metropolitano han sido momentos de acercamiento y de integración en sí mismos. En el caso de Túnez, la elaboración de la Estrategia de Desarrollo de Grand Sfax (SDGS, finalizada en 2011) fue una ocasión de acercamiento y colaboración entre municipios sin precedentes en la región.

De un modo diferente, en el caso del área metropolitana de la ciudad de Trípoli, Líbano (Al Fayhaa), la estrategia de desarrollo finalizada el mismo año sí contaba con una tradición previa de colaboración e incluso la existencia de una débil, pero permanente estructura de colaboración entre los municipios. Este caso podría considerarse una excepción ya que en la mayoría de las situaciones la colaboración entre municipios es débil y no formalizada y han sido precisamente la elaboración de las estrategias lo que ha permitido desarrollar mayores cotas de integración intermunicipal.

El caso de la ciudad de Túnez

Seguramente por su dimensión y proximidad temporal, el caso de la ciudad de Túnez es el que nos permite sacar mayores conclusiones sobre la dimensión

metropolitana de la planificación en el Mediterráneo. La estrategia de la ciudad de Túnez (2020-23) se planteó inicialmente como una estrategia de ciudad liderada por el ayuntamiento. Esto fue así precisamente porque la inexistencia de una estructura metropolitana hacía muy compleja la gobernanza de la estrategia si se extendía a todo el territorio metropolitano, conocido como Grand Tunis, que consta de 38 municipios repartidos en 4 provincias.

Precisamente al tratarse de la capital, se quería evitar también que el gobierno central viera con reticencia un proceso de planificación que afectaba una parte importante de la población y de territorio del país.

A pesar de enfocar la planificación desde un único municipio, desde un primer momento se intentó abrir espacios de concertación con el resto de los municipios metropolitanos. El objetivo era conseguir la implicación y el interés de los municipios colindantes que evidentemente comparten muchos de los retos que afronta la ciudad de Túnez. En un territorio agregado y continuamente poblado de más de dos millones de personas, los retos y los proyectos futuros de transformación difícilmente entenderán de divisiones administrativas.

Se evitó la participación de los municipios metropolitanos en el comité de seguimiento del plan, pero sí se creó un espacio consultivo con aquellos municipios que mostraron interés en participar del proceso. Este espacio fue creado desde el principio del proceso para evitar que se tratara de un consejo con un rol testimonial de validar lo que ya se había desarrollado en otros marcos. De este modo, los municipios creyeron que su participación era útil y que se veía reflejada, primero, en la elaboración del diagnóstico y después en la identificación de proyectos y la definición del Plan de Acción.

Este enfoque metropolitano *light*, se complementó con la implementación de un proyecto faro que agrupaba 7 de los municipios metropolitanos. El objetivo era que, más allá de la elaboración de la Estrategia, se pudiera demostrar la pertinencia de la cooperación intermunicipal en la gestión de servicios. Por este motivo, se planificó la creación de una planta polivalente de gestión de residuos, la primera desarrollada en la ciudad y en todo el país, gestionada de manera compartida por más de un municipio, que se encontraba en fase previa de licitación en el momento de cierre de este artículo.

CONCLUSIONES

Como hemos visto con gran brevedad, la planificación urbana en la región mediterránea muy a menudo se desarrolla en contextos de gran inestabilidad, con un liderazgo débil, con escasa participación de los equipos locales y en un contexto de colaboración intermunicipal muy poco formalizado.

Sin embargo, estas dificultades no han impedido que estos procesos se hayan realizado parcialmente con cierto éxito y hayan servido a su vez para consolidar y reivindicar el papel de los ayuntamientos en el desarrollo de sus territorios. Sin embargo, muchas de estas experiencias han tenido una continuación muy desigual, especialmente preocupante por lo que refiere a la continuidad de los equipos de trabajo.

Para el caso metropolitano e intermunicipal, la propia elaboración de las estrategias ha servido como elemento de integración y ha estrechado los vínculos entre los municipios participantes. El caso de Túnez ha puesto de manifiesto la importancia de mezclar la planificación a escala metropolitana con la implementación de proyectos tangibles que sirvan de prueba de la necesidad de colaborar a una escala mayor de la municipal para conseguir una provisión de servicios públicos de mayor calidad que revierta en una mejora del bienestar de sus poblaciones.



●●● Edita:



AERYC
(África-América-Europa
de Regiones y Ciudades)

Con el soporte de:



Ciudadanía y Buen Gobierno

Fundación Ciudadanía y Buen
Gobierno (CYBG)