

Parámetros de gobernabilidad territorial metropolitana

Rui Florentino

Resumen

En el marco del objetivo de ordenación territorial, el concepto de gobernabilidad se viene destacando como el elemento de soporte y equilibrio institucional para lograr “políticas sostenibles”, que cumplan los requisitos de mejora medioambiental, social y económica, a largo plazo. Pero ¿en que consiste esta nueva “modalidad de gobierno”? ¿Qué parámetros pueden delimitar la gobernabilidad del territorio, en particular de las grandes aglomeraciones metropolitanas, que mezclan distintos niveles de decisión? El presente texto es una contribución para discutir estos temas y propone seis líneas de actuación – mejorar el gobierno y la ordenación de regiones metropolitanas es trabajar sobre los retos de competencias y marco jurídico, de recursos humanos, económicos y tecnológicos, de democracia y liderazgo, de participación y capital social, de estrategia territorial y de colaboración para la implantación de proyectos.

Palabras clave: gobernabilidad territorial; gobernabilidad metropolitana; región metropolitana; estrategia territorial; ordenación territorial; planeamiento metropolitano.

Abstract

Considering the main goals of spatial planning, the concept of governability has become a critical element for institutional balance and support, in order to promote “sustainable policies” that will result in environmental, social and economic improvements in the long term. However, what are the main concepts underlying this new form of government? What parameters can define spatial governability, particularly in large metropolitan agglomerations, which mix different levels of decision? This paper is a contribution to the discussion of these issues, and proposes six lines of action – improvement in the governability and management of metropolitan regions means working on the trends of the legal aspects, of technological, economic and human resources, leadership and democracy, social capital and public participation, spatial strategy and cooperation in the development of urban projects.

Keywords: *spatial governability; metropolitan governability; metropolitan region; spatial strategy; spatial planning; metropolitan planning.*

Introducción

Para entender la posible gobernabilidad territorial de una región metropolitana, es útil considerar primero una perspectiva general, con bases históricas y geográficas, que parecen indispensables para observar detalladamente la organización institucional de estos territorios. En concreto en Europa, marcando el contexto de esta reflexión, de acuerdo con sus tradiciones históricas y culturales, se reconocen diferentes modelos de organización administrativa del Estado, que se caracterizan por familias de relativa proximidad. Desde una tradición más liberal y descentralizadora en el Reino Unido, hasta la familia “Napoleónica” que se extiende por el Sur (Portugal, España, Francia, Italia y Grecia), que por el contrario se caracteriza por una mayor centralidad del poder estatal, presente en las ciudades capitales, muchas pequeñas diferencias se pueden encontrar entre todos los países.

En este sentido, podemos observar que las clásicas soluciones de un gobierno territorial metropolitano, que se manejan en la mayoría de los casos, resultan de dos posturas teóricamente antagónicas. Es cierto que, por un lado, de manera a coordinar estrategias supra-municipales y planes locales, se justifica la creación de una entidad administrativa con competencias generales sobre todo el territorio metropolitano, pero por otro, la experiencia más reciente demuestra que procesos de asociación voluntaria entre municipios pueden ser capaces de producir mejores resultados. Mientras que la primera solución adapta el contexto institucional a la metodología de planeamiento, la segunda camina en el sentido contrario,

porque condiciona estos procesos al marco de un gobierno municipal enraizado (Martins, 1985). Apretadas entre la administración central y los municipios, el problema de las entidades metropolitanas es que no llegan a conseguir una plena legitimidad en la definición de las prioridades estratégicas de las regiones. Mismo cuando no superadas por las decisiones ministeriales de inversión en grandes infra-estructuras de transporte (puentes, autopistas, aeropuertos), la ausencia de competencias exclusivas en el planeamiento hace inevitable los conflictos (incluso la oposición) con las autoridades locales y entonces se pierde la dimensión estratégica pretendida a escala metropolitana, a favor de compromisos negociados, tal vez con un mayor contenido político que técnico.

Si estudiamos los diferentes casos, veremos que hay bastante relación entre el contexto y la metodología de planeamiento de cada región,¹ pero también por eso no tiene gran interés discutir en abstracto cual será el mejor sistema, porque es el contexto institucional el que debe indicar los criterios de referencia para se evaluar el grado de validez o eficacia de esa metodología (Etzione, 1968). A confirmar la idea, que no hay soluciones óptimas si previamente determinadas, están los casos más singulares del Gran Londres y de la región de Oresund.

El estrecho de Oresund a lo largo del Báltico, en el sentido Norte – Sur, une los países de Dinamarca y Suecia y da el nombre a una “región urbana transnacional”, en torno a las ciudades de Copenhague, Malmö y Lund, que tiene hoy cerca de 2 millones de habitantes. Por cierto durante siglos el estrecho ha contribuido para el incremento de las relaciones comerciales de ambos

países, pero ya en 1991 los gobiernos se han decidido a construir un puente rodoferroviario entre sus territorios continentales, para fortalecer el desarrollo conjunto de las ciudades y su conexión internacional, ya que el puente permite la accesibilidad directa al nuevo aeropuerto de Copenhagen. A través de esta estrategia común en infraestructuras de transportes, los dos países fomentan una política de cooperación ampliada a la ordenación territorial de toda la región, que tantas veces resulta difícil dentro de un solo país.² Del lado danés, las reformas de los ámbitos territoriales de la administración pública pueden ser también un ejemplo para otros casos. La extinción de 14 condados dará lugar a solamente 5 regiones, bien así como los actuales 273 municipios irán bajan a 99 – los de menos de 20 mil habitantes tendrán que unirse a vecinos, siendo esta también una opción para los de más de 20 mil. Las regiones perderán entonces competencias de planificación, a favor del Estado central y de la nueva administración local.

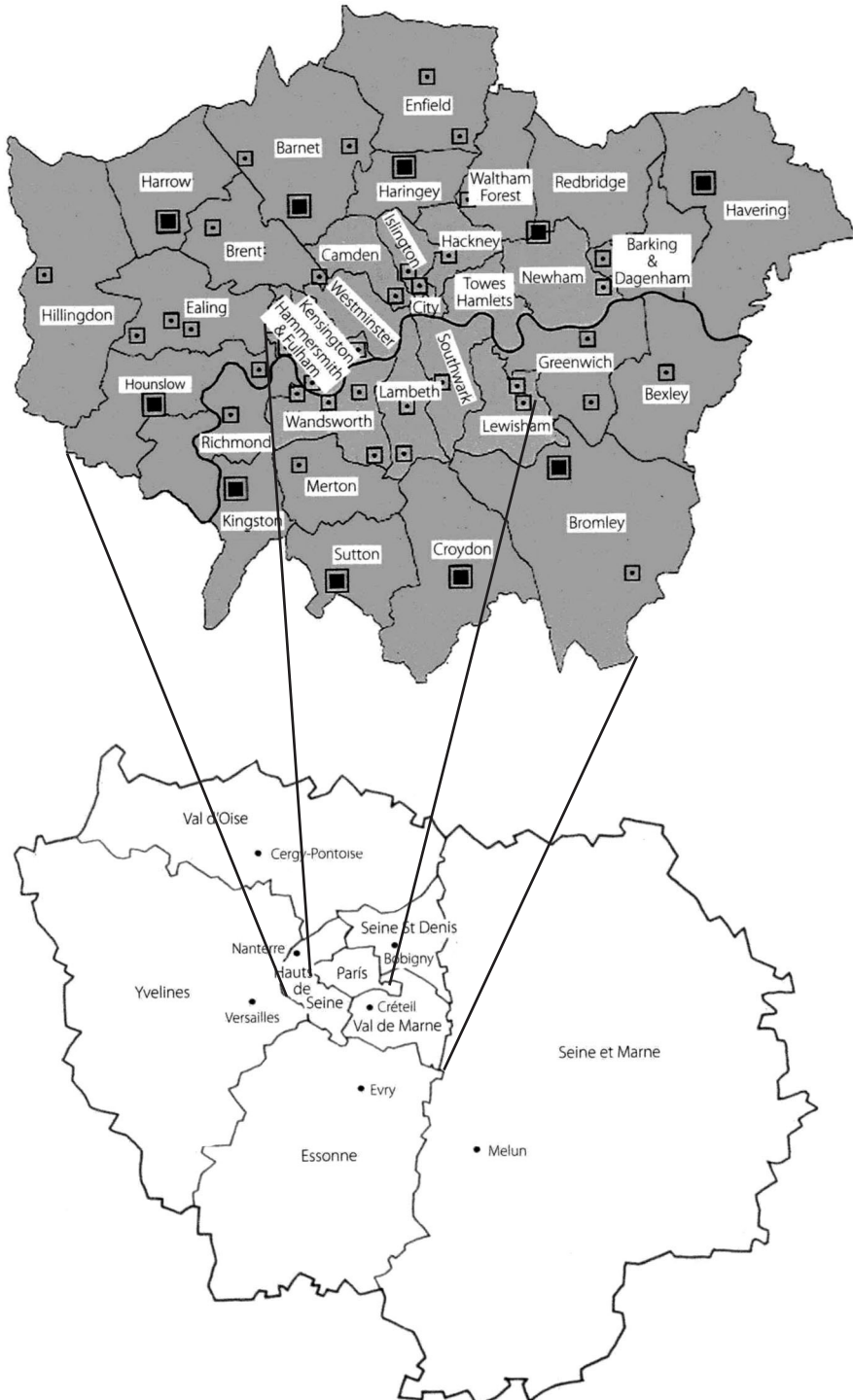
El caso de Londres es también especial, dada la dimensión metropolitana de la entidad de gobierno de la ciudad, el Greater London Authority (GLA), cuyo Presidente es electo directamente para competencias generales como planeamiento, transportes, medioambiente, seguridad, cultura y salud. Al contrario de la mayoría de las ciudades europeas, en que la capital es administrativamente un solo municipio, Londres tiene 33 distritos, que se pueden considerar como entidades de gestión local. Si lo analizamos en comparación con París, vemos que la población de los 13 distritos centrales (Inner London) está próxima del municipio capital (2,8 y 2,2 millones de habitantes), siendo

que por su lado al Greater London le podrá corresponder París junto a toda la primera corona de la Región Ile-de-France (7,2 y 6,3 millones de habitantes respectivamente) (Figura 1). Lo específico de Londres es que su ámbito geográfico configura en simultáneo una región y un grande municipio, aunque su carácter es sobretudo metropolitano, ya que por cierto la atracción urbana de la capital se extiende hacia las regiones vecinas de South East y East of England, en el sur del Reino Unido.

La cooperación para el desarrollo de Oresund y la autoridad del Gran Londres son casos muy particulares, pero representan dos esfuerzos de buena gobernabilidad territorial. Volviendo a este tema, importa clarificar de qué hablamos entonces, cuando empleamos la idea de un nuevo modo de gobernar.

La literatura urbanística ha tomado el concepto de gobernabilidad del campo de las ciencias sociales (Kooiman, 1993) y lo ha definido como un punto de equilibrio para la implantación de los objetivos de equidad, competitividad y sostenibilidad (Fernández Güell, 2005).³ Un territorio metropolitano, que tiene una elevada complejidad en cuanto a las necesidades, será pues gobernable cuando se mantengan las disfuncionalidades bajo control, mientras se producen acciones colectivas capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo, en el sentido de las direcciones deseadas (Lefèvre, 2005). De hecho, es la demanda de mayor participación de los agentes sociales y empresariales (organizaciones no gubernamentales, asociaciones públicas-privadas) la que indica un claro cambio de paradigma en los procesos de toma de decisión, en consecuencia del aumento del poder de la información.

Figura 1 – Comparación entre los ámbitos territoriales del Greater London y de la Region Ile-de-France. Interpretación libre del autor (los dos planos no están obviamente a la misma escala)



De forma escueta, se puede decir que esta nueva “modalidad de gobierno” no será otra que la de gobernar en colaboración con la sociedad civil. Según Fernández Güell (2005), los elementos de gobernabilidad en el ámbito territorial se agrupan a 3 niveles, desde una figura geométrica construida en pirámide: en la base los medios, como la tecnología, los recursos y el capital social, soportan funciones a desarrollar, los procesos operativos y las competencias organizativas, que a su vez potencian las condiciones para la ejecución de la estrategia de desarrollo, el objetivo a cumplir en los procesos de planeamiento y proyecto.

El cambio de paradigma tiene soporte en la evolución de las ciencias políticas y de las culturas de gestión urbanística y metropolitana. De acuerdo con muchos autores (véanse por ejemplo Hall, 1988 o Harvey, 1989), la nueva perspectiva de gobernar una ciudad como se tratara de una empresa supera la importancia de los servicios que los municipios deben proporcionar a los ciudadanos. Mientras que la dotación de buenas infra-estructuras, de mantenimiento y de vivienda protegida fueron las preocupaciones después de la Guerra, hoy los gobiernos territoriales están bastante más enfocados en la competitividad económica, en el marketing y en la promoción turística, para vender la ciudad como un producto.

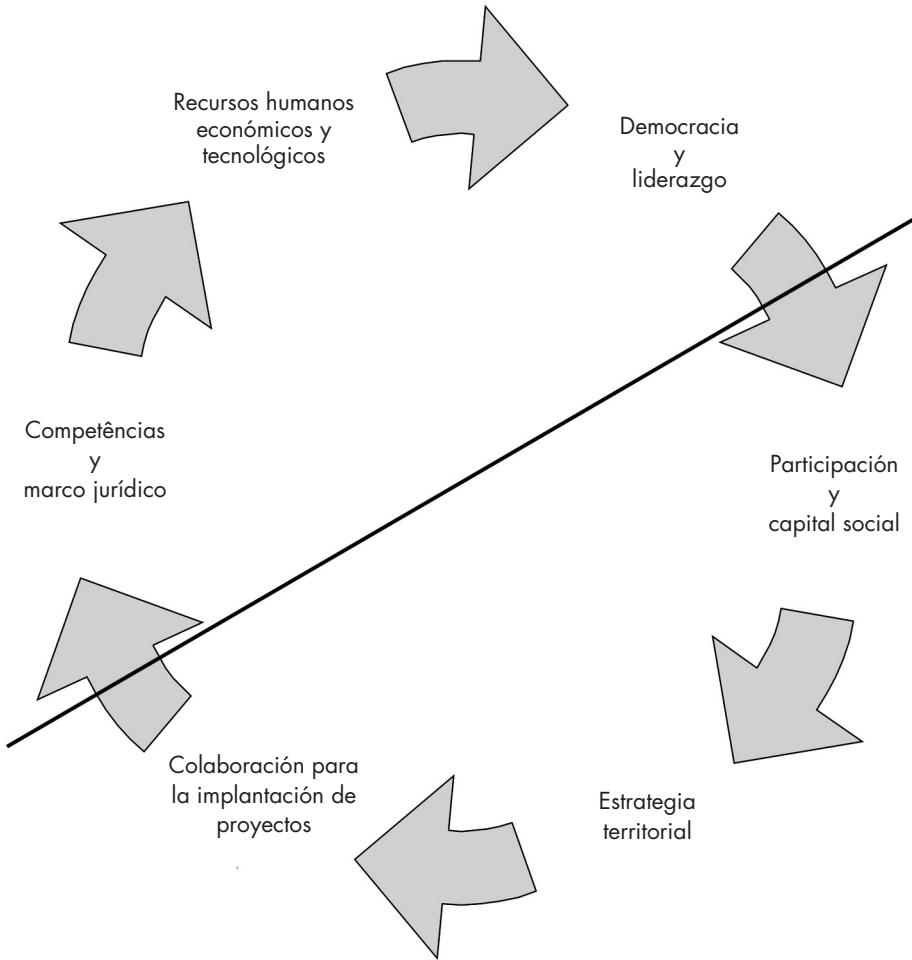
Desde las ciencias políticas, se confirma la misma tendencia para el abandono de la visión racionalista de la Administración (de tradición cartesiana), hacia posturas más liberales, que demandan “políticas imperfectas”, porque limitadas (Espada, 2007). De un gobierno limitado, no tenemos que esperar la solución para todos los problemas territoriales, sino que estimule el pluralismo

de la sociedad y los agentes económicos. Entonces desde una idea de Administración rígida, con muchas competencias lógicas y teóricamente coordinadas entre sí (aunque posiblemente abstractas), pasando por el concepto de Gestión, cuyo sentido será más de respuesta a las iniciativas privadas (a través del planeamiento o la regulación), llegamos hoy al campo de la Gobernabilidad, que se explica por la mayor o menor capacidad de un gobierno para llegar a acuerdos con los ciudadanos y las empresas.

Los “nuevos principios del urbanismo” son hoy pues completamente diferentes de los que los urbanistas han proclamado en gran parte del siglo XX. Según François Ascher (2001), el desarrollo social y urbano presenta un nuevo cuadro de prioridades: ordenar el territorio es ahora “gobernar proyectos en contextos de gran incertidumbre, delimitar objetivos desde los medios que están disponibles, integrar nuevos modelos de evaluación, adaptar la ciudad a diferentes necesidades, concebir espacios para las nuevas funciones, potenciar la diversidad social, readaptar la misión de los poderes públicos, promover distintas cualidades urbanas y ajustar la democracia a los nuevos fenómenos urbanos”.

Después de esta introducción, veamos entonces los parámetros indicados para delimitar la mayor o menor capacidad de gobernar los territorios metropolitanos. Seis retos se relacionan entre sí, formando un círculo de carácter secuencial, que volverá al mismo punto, después de pasar por los demás (Figura 2). Una línea oblicua separa los desafíos más relacionados con el contexto (competencias y marco jurídico, recursos y democracia y liderazgo) de los procesos más metodológicos (participación, estrategia y colaboración).

Figura 2 – Parámetros de gobernabilidad territorial metropolitana y su relación encadenada



Competencias y marco jurídico

El primer parámetro del cual depende la gobernabilidad territorial de una región metropolitana tiene que ver con las competencias y el marco jurídico, que son la base institucional y normativa donde se mueven los procesos operativos de ordenación. Las competencias de planeamiento y de aproba-

ción de proyectos se fragmentan en estos casos en diferentes niveles (seguramente no menos de 3), desde luego en función de la organización política del Estado, como hemos visto anteriormente.

Según el contexto, los poderes de ordenación de estos territorios se distribuyen por los municipios, las entidades de dimensión metropolitana, las provincias (estas dos cuando existen), la región y la administración central. Pero además de esta jerarquía

vertical, las competencias se reparten aún horizontalmente en sectores concurrentes, como por ejemplo los de infra-estructuras, transportes, medioambiente, turismo, salud, vivienda y educación, que muchas veces proponen objetivos contradictorios entre sí – lo que a uno favorece, a otro perjudica.

Los principales instrumentos para la ordenación metropolitana son sin duda los planes territoriales, que a escala urbana suelen tener poder vinculante, de regulación sobre los usos y formas admisibles de ocupación del suelo, lo que es común en países europeos,⁴ bien así como la existencia de planes de escala superior, supra-municipal, metropolitana y regional, estos de carácter integrado o estratégico, que dan las pautas para el desarrollo de los recursos y actividades. Pero el mismo territorio puede ser aún parcialmente objeto de planes especiales de la administración central, necesarios para la protección de paisajes culturales y áreas vulnerables o ecológicas, o interesados por ejemplo únicamente en uno de los sectores arriba mencionados, lo que seguramente complica el acuerdo de prioridades.

En un marco jurídico particularmente complejo como el territorial, no solamente por la coordinación que exige, considerando los varios ámbitos de competencias, sino porque tampoco responde al desarrollo de procesos económicos de las empresas, las reformas legales tienden a corregir tardíamente los problemas diagnosticados, cuando lo que deberían de hacer sería anticiparlos, ya que las situaciones que van a aparecer mañana no serán las mismas de hoy.

Algunas de las tendencias comunes en Europa para solucionar los conflictos de competencias en la ordenación del territorio, pasan por el repliegue del planeamiento

con valor jurídico, por la simplificación legal en códigos de urbanismo más integrados y objetivos, por una descentralización de competencias siempre que se justifique y por la mayor demanda de participación cívica en la toma de decisiones (Oliveira, 2004).

Recursos humanos, económicos y tecnológicos

Mismo considerando su importancia, mayor o menor según los casos, la verdad es que la definición de competencias y las eventuales reformas del marco jurídico no son más de que un parámetro a condicionar la gobernabilidad territorial de las grandes regiones urbanas. Desde luego se coloca siempre la cuestión paralela de que recursos se pueden aplicar en los diferentes niveles e instituciones. En este contexto, hablar de recursos no es únicamente colocar el problema en el campo de las finanzas públicas, porque habrá que mirar igualmente a las dimensiones humanas y tecnológicas de los recursos, que se gestionan en el sentido de mejorar la gobernabilidad y la ordenación de estos territorios.

El capital humano está presente en el discurso político y oficial, pero la realidad es que la inversión en recursos humanos queda casi siempre muy por debajo del nivel necesario, mismo sabiéndose de que es un elemento crítico para la evolución social y económica de los territorios. En particular en la administración pública, lo que dificulta también la mayor capacidad de gobernar es la tradicional inercia en pasar información de un departamento a otro. Al revés de un funcionamiento en vertical, los organismos

estatales precisan sobretodo de apostar por el cambio de información en horizontal, es decir, desarrollar los procesos no solamente en el ámbito de cada área gubernamental pero sobretodo entre distintos sectores.

En cualquier caso, recursos técnicos de coordinación supra-municipal parecen indispensables, para asegurar la coherencia de la estrategia territorial. En ese sentido, el apoyo de instrumentos tecnológicos e informáticos es una herramienta en la cual la gobernabilidad debe seguir trabajando, porque también ahí se plantean serios retos: la seguridad de la información, el tiempo que es necesario para validarla, la equidad en su acceso, el cruce de datos estadísticos y mayor trabajo intergubernamental en red, por poner algunos ejemplos.

Sobre los recursos económicos se trata un poco de lo mismo, porque para los ciudadanos lo que importa es reconocer los efectos, deseablemente positivos, que ha producido la inversión pública y no tanto el hecho de confirmar de que departamento o nivel administrativo salió la dotación financiera. En realidad, para el balance de costes y beneficios, si cuentan los resultados de los proyectos, como veremos más adelante. La experiencia muestra que los problemas urbanos y territoriales no se resuelven con mucho dinero en cima, al contrario, medidas de gran éxito han resultado de esfuerzos locales sin grandes medios disponibles.

Democracia y liderazgo

Otro de los problemas más relevantes para la gobernabilidad metropolitana es que su escala de actuación carece de identidad

social y legitimidad política. Según nos confirma Christian Lefèvre (2005), el “sentido de pertenencia ha permanecido en las municipalidades o en unidades de gobierno tradicional existentes, porque la identidad es un producto de la historia y el tiempo. En verdad, los ordenamientos metropolitanos, sean supra-municipales o inter-municipales, son recientes y como tal no pueden tener una densidad o consistencia histórica similar, como las viejas instituciones políticas.” Además, los aparatos técnicos y administrativos descentralizados del Estado no están organizados territorialmente en ámbitos metropolitanos y en algunos casos tampoco el gobierno regional es elegido democráticamente por los ciudadanos.

El voto popular es una condición importante para construir la legitimidad de un gobierno metropolitano. Esto se puede hacer de una forma directa para elección de un Presidente, o indirecta, a través del voto para una asamblea, que después designará y pasa a controlar las políticas del órgano ejecutivo, como suele ocurrir en la mayoría de los Estados y municipios europeos. Pero mismo la elección puede no ser suficiente en términos de legitimidad, si le falta la responsabilidad de dar cuentas de los resultados de la acción de gobierno, que se justifica por su lado con el aumento de competencias a ese nivel metropolitano, lo que obviamente no será también fácil de conseguir, por la resistencia conservadora de la Administración Central y de los alcaldes de los distintos municipios vecinos.

Con este vínculo a la construcción de la democracia metropolitana se completa la primera parte de los parámetros de gobernabilidad territorial, más relacionada con el contexto institucional. La formación

de competencias y reformas normativas, apoyadas por nuevos recursos humanos, económicos y tecnológicos, ofrecen pues condiciones para dotar también de legitimidad política a los arreglos de gobierno metropolitano, sea a través de una elección directa o indirecta. Esta escala de poder, que será necesaria para lograr la ordenación territorial, promueve entonces nuevos espacios de liderazgo personal e institucional, que deseablemente han de trabajar en sintonía con la idea de gobernar en alianza, con las organizaciones civiles y económicas de la región. Aún de acuerdo con Lefèvre (2005), “un líder, sea individual o colectivo, es alguien que puede demostrar que representa el interés general del área metropolitana y tiene los recursos necesarios, para actuar en ese sentido. Estos recursos provienen naturalmente de su posición, pero también de su capacidad para complementarlos mediante los recursos de otros actores, lo que significa tener capacidad para negociar, relacionarse con otros segmentos de la sociedad, crear vínculos, promover la búsqueda de consenso y, por último, proponer un proyecto aceptable para la mayoría de las partes interesadas más relevantes.”

El nombre de Ken Livingstone, Alcalde de la Greater London Authority, es con frecuencia comentado como un ejemplo de liderazgo, por su independencia partidaria y la proximidad que ha conseguido mantener con los ciudadanos, dando cuenta de la eficacia de los poderes metropolitanos, delante de los ministerios centrales, a los que los habitantes no otorgan la misma confianza para la solución de problemas urbanos y territoriales.⁵ En algunos casos, puede ser también relevante la experiencia anterior en

el gobierno de los municipios de la región, dada la proximidad con los ciudadanos, en particular de la ciudad capital, porque tiene mayor visibilidad política y ofrece buenas condiciones para asumir el liderazgo igualmente a escala metropolitana, como pasó en Bolonia con el Presidente Walter Vitali.

Participación y capital social

El capital social de una región o un territorio es un concepto relativamente difícil de determinar, formando una idea original de los campos disciplinares de la sociología y economía, que apenas se estuvo utilizando en la construcción de políticas urbanas y territoriales. En uno de los textos más referenciados por la literatura académica en ese ámbito, Roberto Camagni (2003) define el capital social como “el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre las personas, las instituciones a las cuales están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los diferentes agentes sociales y la cohesión global de la sociedad. En resumen, el capital social constituye el elemento aglutinador de toda la sociedad.”

La posible aplicación de este amplio concepto a la gobernabilidad del territorio se relaciona con el grado de participación ciudadana e institucional en la definición de políticas, planes y proyectos de ordenación. Para eso, se reconoce que el instrumento que reúne mejores condiciones para fomentar la participación activa y conciente de los diferentes actores urbanos es seguramente la planificación estratégica de ciudades, tal y como lo demuestra su práctica

y metodología (Fernández Güell, 1997). Mientras que en la planificación tradicional la participación de las comunidades y de algunos actores privilegiados se encuentra al margen de su esencia técnica y metodológica, ya que el plan territorial se preocupa en primer lugar en dar respuesta a los problemas urbanos y medioambientales, aunque promueva foros de discusión pública en momentos claves del proceso (en general al inicio y en la propuesta final), la planificación estratégica no puede existir sin la participación comprometida de los ciudadanos y de las empresas. En el límite, son ellos que hacen el plan y sólo con su interés será posible lograr una buena implantación de los proyectos, que articulados según la visión de futuro para la región suelen integrar los objetivos de desarrollo físico, social y económico, de modo a construir la sostenibilidad de la estrategia territorial.

La participación pública en la estrategia territorial o metropolitana tiene también su propia metodología, para que sea lo más eficaz posible, produciendo los resultados esperados. En ese sentido, la participación focalizada por grupos de interés temáticos, que permite una mayor profundidad en el debate, por la intervención de actores más o menos homogéneos (organizaciones no gubernamentales, desarrollo económico, etc.), no debe sin embargo dispensar la promoción simultánea de foros más alargados, que posiblemente ofrecen mayor complejidad a los escenarios en análisis. Lo que importa considerar es que la participación es un proceso de doble sentido, en que los agentes se informan y aprenden en conjunto, de manera a conseguir acuerdos más integrados (Silva, 2003).

Estrategia territorial

El planeamiento territorial, entendido como un instrumento impulsor del capital social y de la participación ciudadana, es por eso un factor importante para mejorar la gobernabilidad de la región metropolitana. Su objetivo es presentar espacialmente una estrategia de desarrollo, que sea aceptada por el conjunto de la sociedad y se pueda manejar con suficiente flexibilidad. El éxito de esa visión de futuro, que en determinado momento será materializada en un documento intitulado de plan, depende de algunas características, que podemos reunir en cuatro planos. La estrategia territorial debe ser voluntaria, inclusiva, continua e pro-activa.

En primer lugar, el planeamiento es deseablemente voluntario, sobretudo el de ámbito supra-municipal, porque con independencia de los requisitos normativos, debe partir de una conciencia colectiva, tanto del poder político como de las organizaciones privadas, de que efectivamente hace falta. En algunos casos, es mismo el sentimiento de incapacidad de los métodos tradicionales de planificación para situar el crecimiento económico y social que lleva a propuestas más innovadoras. Con base en una actitud claramente voluntaria, las líneas estratégicas son indicativas y se manejan igualmente desde la creatividad, para motivar la unión de las esferas públicas y privadas, logrando objetivos comunes y no excluyentes.

Precisamente el carácter inclusivo es el segundo aspecto de referencia, en una doble perspectiva, espacial y sectorial. Eso significa que la estrategia territorial deberá superar límites administrativos e integrar diferentes visiones de desarrollo, los retos de

equidad social, sostenibilidad medioambiental y competitividad económica (Fernández Güell, 2005). El proceso se configura entonces “como un eficaz nexo de unión entre la planificación económica, social y espacial.”⁶ En este sentido, el planeamiento responde mejor a la complejidad fenomenológica que condiciona la evolución de las metrópolis contemporáneas, siguiendo incluso el espíritu de los viejos urbanistas, que ya en aquel momento veían la ventaja de equilibrar conocimientos de áreas contrastadas, como la ecología, la sociología, la economía, etc.

En tercer lugar, la estrategia territorial debe ser también continua en el tiempo, porque importa tanto el documento aprobado como el aprendizaje colectivo para llegar a una visión pactada para la región. Para tal, es necesario monitorizar la evolución del territorio, por ejemplo mediante observatorios o dispositivos de información integrados, que cubran variables habitualmente separadas en varios departamentos estadísticos, como los usos del suelo, los transportes, la movilidad del empleo, las dinámicas socio-económicas y los indicadores medioambientales. Se procura así mantener la atención crítica sobre los objetivos fijados por el plan, facilitando también una posterior revisión de la estrategia territorial.

Por último, la estrategia metropolitana o regional debe ser pro-activa, ya que a esta escala la ordenación territorial no se persigue a través de la simple regulación de las iniciativas privadas. Para aproximar la evolución real al escenario de futuro que es procurado, resulta por tanto fundamental tener en cuenta y activar los recursos de que ese mismo escenario depende, lo que en muchos casos no se consigue por la falta de acuerdo entre los diferentes niveles de la

administración pública, en los momentos de inversión. Ya en la fase de implantación de los proyectos considerados prioritarios, se verifica pues que los retos de gobernabilidad son interrelacionados y no se resuelven de forma aislada, pero sí se pueden ir acotando a través de la continua intervención en todos estos parámetros.

Colaboración para la implantación de proyectos

En este último punto, se reúnen las tareas relevantes para la implantación de la estrategia territorial: el establecimiento de acuerdos de colaboración pública-privada, la interiorización de costes, la evaluación de impactos y el liderazgo técnico de proyectos urbanos. En la lógica de gobernabilidad, los compromisos son pactados previamente, según los recursos destinados para la inversión, pero se deben de mantener abiertos a una posterior negociación, con otras instituciones o empresas, interesadas también en el desarrollo de los proyectos. Uno de los desafíos importantes es entonces conseguir comprometer los agentes privados en la inversión a medio plazo, procurando asegurar la continuidad de los objetivos perseguidos, cuando termine el calendario de aplicación del dinero público.

La gestión de los procesos de implantación de estrategias territoriales necesita igualmente de la evaluación previa de las posibles externalidades de los proyectos, de modo a interiorizar costes y beneficios, según respectivamente los impactos negativos o positivos esperados en el territorio. Una

evaluación correcta de las estrategias exige pues que el balance ecológico pondere en simultáneo las cuentas medioambientales, sociales, económicas y fiscales (Fariña y otros, 2001): la cuenta medioambiental con el objetivo de se conocer la pegada urbana de la intervención, considerando-se los tipos de energía y materiales utilizados, el consumo y también la recuperación de los suelos necesarios para el equilibrio del sistema; la cuenta social para saber quién beneficiará con el proyecto y en que cuantía, revelando los verdaderos resultados de la operación; la cuenta económica para cerrar el programa en la perspectiva monetaria, incluyendo efectos inducidos y no ocultando costes directos o indirectos, a medio y largo plazo; y la cuenta fiscal con el sentido de percibir la repercusión del proyecto sobre la inversión y hacienda pública.

Finalmente, es oportuno mostrar de nuevo la importancia del liderazgo, también en la coordinación técnica para la implantación de los proyectos estratégicos. Es obvio que los procesos de decisión se deben sostener en la evaluación ponderada de los criterios técnicos, pero nos gustaría reforzar que cuando las propuestas de ordenación son relegadas para un segundo escenario, no estamos a contribuir para la clarificación de las posibles opciones en análisis. Es necesario por tanto que los planes y proyectos territoriales tengan efectivamente una visibilidad técnica bien asumida, representada por profesionales con capacidad para gobernar en colaboración y liderar las diferentes sensibilidades en el ámbito metropolitano.

Aportaciones

Este texto presenta una reflexión teórica, que no pretende llegar a conclusiones inmediatas. Sin embargo, sí nos gustaría terminar con dos aportaciones que creemos de valor en relación a nuestro tema. La gobernabilidad es una evolución conceptual de los términos de administración y gestión, que refleja la actualidad socio-económica en que vivimos. Tener capacidad para gobernar es equilibrar desafíos, integrar visiones y liderar procesos en colaboración con la sociedad civil, cosa que parece simple pero en realidad sabemos que no lo es.

Lo que puede resultar innovador de esta exposición es que las referencias que tenemos de gobernabilidad, en los diferentes campos disciplinares, se deben también de integrar, porque no basta reformar uno de estos parámetros para lograr una mejor gobernabilidad. De acuerdo con los casos particulares, de las regiones metropolitanas que puedan estar en análisis, obviamente habrá puntos más fuertes u otros más flojos, pero se deben atender en su conjunto. Cualquiera de estos seis parámetros parece necesario al sistema, pero también ninguno es suficiente por si mismo para mejorar la gobernabilidad territorial de una región metropolitana.

Por otro lado, la secuencia propuesta parece tener igualmente alguna lógica. A pesar de que se "salten" indiferentemente estas variables, según el caso concreto, de un parámetro del contexto a otro más operativo, la cadena sí puede ser útil, ya que por ejemplo buenas condiciones democráticas y

de liderazgo favorecen de alguna manera la formación de más capital social y la participación es también condición fundamental para la estrategia territorial. En cualquier

caso, el sentido que procuramos ofrecer aquí es que el esfuerzo hecho en cada uno de estos parámetros contribuirá, seguramente, para una mayor gobernabilidad.

Rui Florentino

Arquitecto. Professor de Urbanismo da Faculdade de Engenharia da Universidade Católica Portuguesa (Lisboa, Portugal).
rflorentino@fe.lisboa.ucp.pt

Notas

- (1) Investigación que el autor tiene en curso, para los casos de Madrid, Barcelona, Paris y Lisboa.
- (2) Según Marc Jorgensen (2007), Consejero de Asuntos Internacionales de la ciudad de Copenhagen, "...se puede facturar el equipaje en Suecia y dejar el coche en el aparcamiento de la estación de tren del lado sueco."
- (3) Según la definición de Jan Kooiman, "una sociedad es gobernable cuando no hay mucha diferencia entre las necesidades (problemas) y las capacidades (soluciones)." Fernández Güell añade que "la buena gobernabilidad es el resultado de sumar la acción de gobierno, la involucración de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana."
- (4) A excepción del Reino Unido, donde mismo los planes municipales tienen un carácter de referencia u orientación, más abierto a la posibilidad de negociación.
- (5) Livingstone fue el último presidente de la Greater London Council, la anterior entidad metropolitana, que el gobierno Thatcher abolió en 1986. En 2000, en la primera elección para el GLA, Ken Livingstone ha vuelto a ganar, siendo entonces elegido como independiente, ya que el Partido Laborista había apoyado otro candidato.
- (6) Fernández Güell (2007) se está aquí refiriendo, en concreto, a la metodología de planificación estratégica de ciudades.

Referencias

- ASCHER, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Paris, Éditions de l'Aube.
- CAMAGNI, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*. Madrid, n. 2.

- ESPADA, J. C. (2007). *A política da imperfeição: a tradição anglo-americana da liberdade. Lição de agregação*. Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.
- ETZIONE, A. (1968). *The Active Society*. London, McMillan.
- FARIÑA, J., HERNÁNDEZ, A. y HIGUERAS, E. (2001). "Un acercamiento ecológico a la ciudad". In: FARIÑA, J. *La ciudad y el medio natural*. Madrid, Akal.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Gustavo Gili.
- _____ (2005). *Sostenibilidad y gobernabilidad: dos conceptos condenados a entenderse en el ámbito urbano*. Madrid, Informe presentado al Ministerio de Fomento.
- _____ (2007). *25 años de planificación estratégica de ciudades. Ciudad y Territorio*. Madrid, Ministerio de Vivienda, n. 154.
- HALL, P. (1988). *The city of enterprise. Cities of tomorrow*. Oxford, Blackwell Publishing.
- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, n. 1.
- JORGENSEN, M. (2007). *Oresund. Congreso Regiones Capitales*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. London, Sage Publications.
- LEFÈVRE, C. (2005). "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". In: ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J. y FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (eds.) (2006). *Gobernar las metrópolis*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARTINS, M. R. (1985). Problemas e soluções no planeamento de áreas metropolitanas. *Sociedade e Território*. Porto, Afrontamento, n. 3.
- OLIVEIRA, F. P. (2004). Leis, decretos e afins urbanísticos no contexto europeu. *Sociedade e Território*. Porto, Afrontamento, n. 37/38.
- SILVA, F. N. (2003). A participação das populações nos processos de planeamento, transformação e gestão do território. 1º SEMINÁRIO DE ENGENHARIA DO TERRITÓRIO. *Anais*. Lisboa, Instituto Superior Técnico.

Recebido em maio/2008

Aprovado em ago/2008