
Resumen Ejecutivo del "Estudio sobre la Cohesión Territorial: La Reducción de las Desigualdades Territoriales"

Josep Maria Pascual Esteve

El estudio consta de tres apartados. Una introducción sobre las relaciones entre cohesión territorial y cohesión social. Un capítulo en el que se propone un modelo para gestionar el desarrollo territorial y mejorar la cohesión social en el territorio. Un tercer apartado dedicado a buenas prácticas en las que se constata que dichas prácticas siguen, aunque de un modo incompleto, las características del modelo establecido, aunque los responsables de la gestión de las buenas prácticas, en la mayoría de los casos no conocieran el modelo basado en la gobernanza democrática del territorio. De hecho, el modelo ha sido construido a partir del análisis de las prácticas que el autor conoce y ha investigado, pero como el método de investigación no tiene que coincidir con el modo de exposición, primero se expone el modelo que es lo sustancial y puede orientar las prácticas de otros territorios, y seguidamente las buenas prácticas en las que se puede comprobar hasta qué punto éstas han seguido el modelo expuesto.

En la introducción, partir de diferentes textos de la Unión Europea sobre cohesión territorial y social y de diferentes análisis hechos por reconocidos expertos sobre los mismos, se llegan a las siguientes conclusiones sobre cohesión territorial y cohesión social:

1. La cohesión territorial se entiende como un desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio.
2. La cohesión territorial contribuye a la cohesión social reduciendo o superando la discriminación por localización geográfica.
3. La ordenación del territorio, la movilidad fácil y sostenible y la generación de espacios públicos simbólicos articuladores de la vida ciudadana, permiten el encuentro ciudadano en la diversidad; facilitan que los distintos sectores de la población en un ámbito territorial determinado se sientan pertenecientes y arraigados al lugar y sean capaces de ejercer una ciudadanía activa.
4. El desarrollo territorial guiado por objetivos de cohesión social permite la generación de fondos y el establecimiento de los mecanismos de solidaridad entre territorios e incidir positivamente en la igualdad de oportunidades de la población del territorio.
5. La cohesión territorial facilita el desarrollo de relaciones estables y positivas en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

También se llega a la conclusión de que, al ser entendida cada vez más la cohesión social como un conjunto de relaciones de calidad y positivas entre las personas en diferentes entornos, la cohesión social no sólo puede entenderse como un resultado, sino que es necesario establecer previamente una cohesión social mínima (capacidad de organización y acción del territorio) para generar un desarrollo territorial endógeno guiado por valores y objetivos de sostenibilidad y reducción de desigualdades sociales.

En el primer capítulo se establece un marco estratégico (modelo de actuación) para las políticas de cohesión territorial que se basa en tres ejes:

- a) El primero hace referencia a los objetivos y contenidos de las estrategias territoriales, que coinciden con la finalidad, directrices y opciones políticas establecidas en la ETE.

- b) El segundo hace referencia al modo operativo necesario para poder impulsar el desarrollo territorial de acuerdo con las directrices europeas. Es decir, la necesaria capacidad de organización y acción del territorio (cohesión social) para lograr un desarrollo endógeno, sostenible y sostenido en el tiempo.
- c) El tercero se refiere al tipo de gobernación del territorio que permite dirigir o alinear los factores territoriales del modo de gobernar, o los elementos que componen la capacidad de organización y acción del territorio: La gobernanza democrática del territorio.

La síntesis de los objetivos de las estrategias territoriales guiadas por objetivos de sostenibilidad y reducción de desigualdades en el territorio es:

- El desarrollo espacial y policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad:
 - Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado en la UE.
 - Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas.
 - Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales.
 - Asociación entre campo y ciudad.
- Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento:
 - Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y al acceso al conocimiento.
 - Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad.
 - Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.
 - Difusión de la innovación y el conocimiento.
- Gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural:
 - Naturaleza y patrimonio cultural: potencialidades de desarrollo.
 - Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
 - Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial.
 - Gestión creativa de los paisajes culturales.
 - Gestión creativa del patrimonio natural.

El modo operativo para efectivamente desarrollar los proyectos que asuman estos contenidos de las políticas territoriales es mejorar la capacidad de organización y acción del conjunto de actores de un territorio para que, de manera compartida y sinérgica, puedan desarrollar estos contenidos. Esta capacidad es la que permite efectivamente dar valor al capital físico y económico y humano realmente existente en un territorio. Para mejorar la capacidad se precisa fundamentalmente:

- Una estrategia compartida entre los principales actores institucionales y sectores ciudadanos más implicados en la transformación socio-territorial.
- Un modelo de interacción e intermediación horizontal que facilite el encuentro, el conocimiento mutuo, la confianza basada en objetivos e intereses que se articulan en proyectos.
- El desarrollo de proyectos en red que permiten articular los esfuerzos de los sectores públicos y privados a partir de intereses comunes a los que se ha buscado una complementariedad.
- El desarrollo de una cultura de pertenencia y de compromiso hacia el colectivo humano que habita en el territorio.
- La existencia de un soporte social a la estrategia territorial y una participación ciudadana entendida como implicación y responsabilidad en el devenir del territorio.

Ahora bien, para generar el marco operativo en el que puedan desarrollarse los objetivos de cohesión territorial y social es preciso un nuevo arte de gobernar el territorio alejado de la jerarquía, la verticalidad y las competencias excluyentes. Este nuevo arte de gobernar se denomina gobernanza democrática territorial y se define, tal como lo ha hecho el Movimiento AERYC (América-Europa de Regiones y Ciudades), como "un nuevo arte de gobernar los territorios que tiene por finalidad el desarrollo humano, cuyo objeto es la mejora de la capacidad de organización y acción de un territorio, y cuyo principal medio o instrumento es la gestión relacional o de las interdependencias".

En el documento se describen los principios de actuación de este nuevo modo de gestionar el territorio:

1. La creciente interdependencia entre territorios.
2. Las políticas urbanas y territoriales superan las competencias de los gobiernos territoriales.
3. Las estrategias definen los territorios y no el territorio las estrategias.
4. El municipio es la unidad básica de las redes territoriales.
5. El territorio-proyecto es el principal factor de desarrollo humano.

También se describen sintéticamente las técnicas de gestión relacional o de las interdependencias entre actores: Planificación estratégica, negociación relacional, técnicas de mediación y de participación, gestión de proyectos en red, gestión de cultura emprendedora y cívica, técnicas de construcción de consenso y dirección sistémica por objetivos.

En el segundo capítulo se analizan cuatro ejemplos: Dos en el ámbito de las políticas regionales y metropolitanas -el Foro Metropolitano de Málaga (España) y la ciudad región de Bogotá-Cundinamarca (Colombia)-; y dos en el ámbito de experiencias en la relación centro y barrios marginales -Barcelona (España) y Caguas (Puerto Rico)-.

Las distintas experiencias tienen en común que los proyectos que desarrollan se enmarcan en los objetivos definidos en la Estrategia Territorial Europea en Postdam, aunque sus inicios, a excepción de Málaga, son anteriores a dicho encuentro. También tienen en común que surgen o se enmarcan en una estrategia compartida entre los principales actores y sectores de la ciudadanía. A partir de estos elementos comunes destacamos la singularidad de cada experiencia.

Foro Metropolitano de Málaga.

Es una organización para elaborar e impulsar proyectos metropolitanos entre los actores institucionales presentes en el territorio, y en especial gobiernos locales. Destaca por su organización que se caracteriza por: 1) Se inscribe en el marco de una estrategia compartida entre actores públicos y privados, entre los que se encuentran todos los municipios. 2) Es una organización horizontal que parte de las necesidades y retos de cada uno de los municipios. 3) Los objetivos y proyectos se establecen de manera compartida y tema a tema. 4) Los objetivos y proyectos se impulsan de manera coordinada.

Los principales resultados del foro hasta el momento son: 1) Abrir y consolidar un espacio permanente (el Foro tiene ya dos años de existencia) de encuentro y deliberación metropolitana. 2) Construir la estrategia metropolitana de manera progresiva a partir de las estrategias y planes de actuación de cada municipio y empezando por temas concretos sectoriales. 3) Definir las estrategias sectoriales de interés común: objetivos y proyectos, articulando en el espacio metropolitano los

proyectos de interés general a partir de las necesidades y retos de cada uno de los ayuntamientos. 4) Fortalecer la colaboración multilateral y multinivel de los gobiernos.

En relación al modelo de actuación expuesto, Málaga destaca por su aplicación de la gobernanza democrática territorial en el ámbito metropolitano y merece estudiarse como espacio de interacción para definir los proyectos metropolitanos.

La Ciudad Región de Bogotá-Cundinamarca.

Es un ejemplo de estructuración y desarrollo de proyectos para la región metropolitana de Bogotá basado en la colaboración interinstitucional y público-privada. Consta de dos operaciones coordinadas y diferenciadas en el territorio: El Consejo General de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional.

Los principales resultados del proceso de concertación para el desarrollo territorial de Bogotá-Cundinamarca, y en especial el CRC, son: 1) Ha contribuido de manera clave en estabilidad institucional al desarrollo estratégico compartido. 2) Ha facilitado el importante desarrollo económico y social de Bogotá y su ciudad región. 3) Es un ejemplo de gobernanza territorial para el conjunto de América Latina. 4) El desarrollo de Bogotá se ha basado en la mejora de la capacidad de organización y acción de la ciudad.

Los retos de futuro del proceso de Bogotá en relación a la cohesión territorial son: 1) Asegurar la estabilidad de la planificación regional territorial. 2) Establecer fuertes vínculos entre el sector privado, académico y cívico en la planificación territorial. También es preciso asegurar que se tienen en cuenta los intereses legítimos de los diferentes actores en la ordenación territorial.

La diferencia entre el caso de Málaga y Bogotá es que el planteamiento de Bogotá se inicia con la elaboración de una estrategia general para todo el territorio, en la que deben inscribirse las políticas sectoriales y los proyectos estructurantes. En cambio, en el caso de la estrategia territorial metropolitana en Málaga se parte de objetivos comunes de tipo sectorial para desarrollar posteriormente proyectos y construir, a partir de ellos, una estrategia general por integración de estrategias sectoriales y proyectos estructurantes.

Caguas: Reforzar el centro para la cohesión territorial y la sostenibilidad.

Caguas es un ejemplo de ciudad en que el desarrollo urbano disperso y fragmentado llevó a la marginación del centro urbano tradicional. En la actualidad la ciudad está desarrollando toda una amplia política territorial para revitalizar el centro histórico que se inserta en una amplia estrategia de competitividad y sostenibilidad de la ciudad en la que se articulan la mayoría de actores económicos y sociales y los líderes comunitarios.

La revitalización del centro urbano tradicional tiene como principales objetivos: 1) Recuperar el carácter comercial del centro histórico para la región. 2) Densificación del centro urbano. 3) Redoblamiento. 4) Lugar de encuentro ciudadano y destino de turismo cultural. 5) Creación de infraestructuras y equipamientos para atraer la localización de actividades económicas, en especial oficinas y servicios. 6) Consolidación de los equipamientos y oficinas del gobierno en el centro urbano.

Es de destacar cómo convergen y se articulan los proyectos de las distintas iniciativas, como es el caso de la administración municipal, la mercantil y la social, en el proyecto de rehabilitación del centro.

La colaboración pública y privada y el soporte ciudadano a la revitalización del centro urbano se inscribe en un gran proceso de transformación de Caguas que se inició

hace una década y que es referente en la modernización de las ciudades de Puerto Rico.

Barcelona: El caso de "Ciutat Vella".

En el caso de este barrio, con fuertes problemas de marginación en los años 80 y situado junto al principal centro urbano de la ciudad, la política urbana consistió en dotar de espacios de centralidad a esta zona en el marco de una amplia política con los siguientes objetivos: 1) Consolidar el proceso de descentralización municipal, alcanzando una administración más ágil, eficaz y útil para el ciudadano del distrito. 2) Mejorar las condiciones de vida en el distrito afrontando prioritariamente las bolsas de marginación y de pobreza y luchando contra la desigualdad de la sociedad. 3) Luchar contra la degradación de la vivienda y promover la rehabilitación. 4) Reducir la densidad del distrito y abrir nuevos espacios urbanizados. 5) Incrementar el número de equipamientos públicos de uso social disponibles en el distrito. 6) Promover la participación y la solidaridad ciudadana en la lucha por la mejora de la calidad de vida en el distrito. 7) Promover la residencia de gente joven en el distrito.

Para alcanzar estos objetivos se actuó primordialmente en dos grandes líneas. La primera, y más importante, fue la renovación urbanística del barrio. La segunda, una línea de actuación enfocada a ofrecer más y mejores servicios de atención a la persona y de lucha contra la marginación y la pobreza.

La amplia renovación urbana ha conseguido importantes éxitos. En especial, destacar que se ha incrementado el uso público del barrio por parte de todos los ciudadanos en base a actividades comerciales, de turismo, ocio y servicios. La seguridad en la zona ha aumentado considerablemente hasta normalizarse en niveles equiparables al resto de la ciudad.

El caso de Barcelona, si bien no puede inscribirse en el modelo de actuación que hemos elaborado sobre cohesión territorial y gobernanza, sí que constituye un claro antecedente del mismo. El plan de Barcelona representó importantes novedades en relación a los planteamientos tradicionales al desarrollo y ordenación urbanos: 1) Se concibió como un proyecto integral que abarcaba aspectos físicos, culturales, sociales y de seguridad. 2) Logró la coordinación de todo el sector público en dicha actuación integral. 3) Se constituyeron empresas de capital mixto, público y privado, con finalidades sociales y públicas, para agilizar la actuación pública y su relación con el sector privado y obtener con mayor prontitud resultados en términos de cohesión territorial y social.

Una tesis general sobresale en todo el estudio: Si bien es importante conocer los contenidos de los proyectos estructurantes que han generado desarrollo territorial y cohesión social, también es importante -o quizás más- conocer el modelo de actuación, es decir, los procesos sociales que se organizaron para que estos proyectos efectivamente tuvieran el acuerdo y el soporte institucional, económico y social para implantarlos.