

PARA UNA GOBERNANZA URBANA



En la actualidad, las ciudades se enfrentan a problemáticas complejas: el crecimiento demográfico rápido y la acogida importante de nuevas poblaciones en especial, los migrantes: la expansión urbana acelerada, los cambios y fragmentaciones socio-espaciales, el acceso insuficiente de las poblaciones, especialmente las más vulnerables, a los servicios básicos; las degradaciones medioambientales y la mayor exposición al cambio climático. Esta transformación rápida de los territorios, unida a las crecientes pretensiones sociales y a la preocupación de legitimar la acción pública, llevan a replantear la gobernanza urbana.

Ahora más que nunca, la ciudad y los territorios requieren un enfoque global (energía, agua, residuos, movilidad, producción alimentaria, espacios verdes, etc.) e integrado en el tiempo (diseño, realización y explotación). Las autoridades locales, protagonistas legítimas y pertinentes a la hora de crear respuestas innovadoras lo más cerca posible de las necesidades de los habitantes, tienen que superar los marcos técnico-económicos, que, hasta entonces, presidían las decisiones de la gestión urbana. Estas deben tener en cuenta las expectativas de la sociedad civil e integrar criterios sociales, medioambientales y económicos en las políticas urbanas locales. El desafío de la ciudad sostenible obliga a los representantes locales a aportar respuestas coordinadas, abiertas y que combinen las escalas que impliquen al conjunto de los protagonistas, y a favorecer un marco y un proceso de co-producción de los proyectos.

¿QUÉ DISPOSITIVOS DE GOBERNANZA?, ¿PARA QUÉ OBJETIVOS?

La gobernanza urbana consiste en adoptar modalidades conjuntas de acción y de toma de decisiones, que impliquen a los habitantes, especialmente a los más desfavorecidos. La gobernanza urbana concierne a todas las escalas territoriales (escala local, inter-municipal, regional y nacional) y todas las dimensiones del desarrollo económico (público, privado, mixto), social (necesidades de los usuarios), medioambiental, político o cultural.

A nivel local, los representantes del Estado, los servicios técnicos municipales, la sociedad civil, el sector privado, etc. son los agentes a los que implicar plenamente en torno a las autoridades locales en la elaboración y la implementación de las políticas urbanas.

La participación de los agentes puede estar abierta al gran público, limitada a algunos grupos, ser puntual o realizarse dentro de un proceso integrado en el proyecto, ya sea institucionalizado o formal. Desde una información sencilla hasta la participación

en los procesos de toma de decisiones, las formas de diálogo territorial son numerosas (información, consulta, asociación, delegación de servicios) y deben permitir que las acciones de las autoridades locales (i) se basen en la economía local (pública, privada, mixta), (ii) respondan a las necesidades de los usuarios, respetando el derecho y la cultura local, y (iii) tengan en cuenta las propuestas de los mismos habitantes.

Gracias a la multiplicación de los conocimientos expertos (técnicos, ciudadanos, de uso, etc.) se pueden desarrollar planteamientos transversales y complementarios. Para ello, las autoridades locales deben asumir la compleja responsabilidad de encontrar compromisos negociados entre los distintos agentes del desarrollo urbano, llevándolos a reconocer su legitimidad y sus divergencias, a cooperar, establecer lazos y responsabilizarse. Esto supone un reconocimiento del rol y de los valores añadidos de los distintos agentes que se traduce en las modalidades de colaboración.

Las autoridades locales democráticamente elegidas deben garantizar la gobernanza urbana. Esta debe buscar la articulación de la democracia representativa y participativa para construir un proyecto que permita reconciliar a nivel local, y lo más cerca posible de las realidades de la vida diaria, los desafíos, las especificidades y las pretensiones de los distintos grupos de agentes. El objetivo de las autoridades locales consiste en desarrollar una organización accesible del espacio de la ciudad para todos y que se incluya en un desarrollo en armonía con su entorno. Es decir, las políticas públicas deben favorecer una diversificación de las actividades, una distribución justa de infraestructuras y servicios básicos y un desarrollo económico sostenible.

ORIENTACIONES FRANCESAS EN FAVOR DE UNA GOBERNANZA LOCAL DEMOCRÁTICA

La implementación de una gobernanza local democrática requiere:

Orientación 1:

Facilitar y promover la inclusión y la participación ciudadana en el proyecto de ciudad

La elaboración de políticas públicas requiere la definición de un diagnóstico previo basado en la información compartida entre el conjunto de los agentes. Si se incluye y responsabiliza a los ciudadanos a partir de la fase preliminar de los proyectos se pueden construir proyectos innovadores y adaptados a los usos, priorizar las acciones en función de las necesidades y recomendaciones expresadas por la población. Las autoridades locales construyen la democracia participativa al buscar una participación equilibrada del conjunto de los agentes de un territorio.

Las autoridades locales pueden utilizar distintas herramientas para implicar a los habitantes (colectivos, consejos de barrio, consejos ciudadanos, ciber-democracia, diagnósticos de terreno, presupuestos participativos, fondo de participación de los habitantes, referendos), y deben esforzarse en asociarlas de manera equilibrada (distribución por edad, sexo, categoría social, con una atención especial hacia los públicos frágiles y alejados de la decisión pública). Más allá de facilitar la participación de los agentes, estas herramientas favorecen la calidad de las relaciones entre los Gobiernos locales y los ciudadanos.

Las autoridades locales que adopten modalidades de acción y toma de decisiones asociativas para la gestión y la adaptación de la ciudad, fortalecen la transparencia de las políticas públicas, un factor de aceptación del proyecto a largo plazo. Eso supone federar coaliciones de protagonistas, especialmente entre la sociedad civil, para producir soluciones locales, desarrollar innovaciones, concretar asociaciones y garantizar una coordinación de las acciones que puedan alimentar las políticas públicas.

Orientación 2:

Garantizar una gestión transparente y eficaz

Las autoridades locales deben aumentar la transparencia de la gestión para reforzar la confianza de los ciudadanos y su legitimidad política. Para garantizar el resultado, la calidad y la perpetuidad de la acción pública, las autoridades locales deben ofrecer una gestión que suponga:

- una transparencia de la información
- la legibilidad de los presupuestos
- la movilización de recursos
- la evaluación pública de los proyectos

La gobernanza urbana una forma de regulación urbana determinada con la que las autoridades locales pueden estabilizar los modos de organización y producción urbana, o incluso transformarlos. Esta regulación se expresa mediante normas institucionales, un marco legislativo y reglamentario, una planificación urbana y decisiones políticas. Este papel de regulador lo pueden ejercer directamente las autoridades locales o una entidad especializada, con derecho de control y poder de sanción en caso de incumplimiento de las normas vigentes.

Asimismo, los ciudadanos tienen el derecho de control sobre la acción de las autoridades locales. Este se ejerce a través de tres componentes principales como mínimo: el derecho a tener conocimiento sobre las acciones realizadas, el derecho a evaluar su coherencia y su calidad y, por último, la posibilidad de proponer acciones alternativas.

En un contexto de desarrollo de nuevas tecnologías y de innovación permanente se pueden utilizar nuevos instrumentos para alcanzar la transparencia e inteligencia de la gestión gracias a una e-gobernanza. Gracias al desarrollo de los open-data los ciudadanos pueden estar más informados de las políticas públicas locales y participar en su coproducción mediante espacios públicos numéricos y distintos dispositivos inclusivos. Asimismo, las autoridades locales deben crear un marco jurídico para regular el uso de los datos en términos de transparencia y proteger la vida privada de sus ciudadanos. Las autoridades públicas deben proponer un marco y una mediación que garanticen el libre acceso de todos los ciudadanos a estos nuevos usos.

Orientación 3:

Velar por la justa distribución de los recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de Gobierno

Mediante la implantación de instituciones más cercanas a los ciudadanos, la transferencia de competencias del Estado hacia las autoridades locales es un factor de legitimación de la acción pública. La descentralización es un proceso progresivo que se adapta en función del contexto o la organización empresarial para permitir:

- un despliegue armonioso de la administración en la totalidad del territorio
- la implementación de una administración cercana
- la promoción de la democracia local y la realización de la unidad nacional

Para que los distintos niveles se articulen de forma adecuada, las responsabilidades de cada nivel de decisión -desde el Estado hasta la autoridad local- se deben definir con precisión (naturaleza de las competencias, responsabilidades, obligaciones y funciones), por un marco jurídico y administrativo. En una dinámica cooperativa, las autoridades locales pueden obtener el apoyo de otras administraciones para elaborar sus políticas locales. Por el contrario, los distintos niveles del Gobierno deben producir junto con las autoridades locales la elaboración de políticas que se apliquen a nivel territorial. En un contexto de desconcentración, las representaciones administrativas del Estado a nivel local se encargan de aplicar las decisiones y políticas nacionales en el territorio según ciertas modalidades definidas con precisión.

Para implementar el enfoque territorial, los territorios limítrofes deben cooperar el uno con el otro: compartir inversiones para redes y equipamientos importantes, dividir experiencias o establecer complementariedad entre territorios.

En este marco, la definición y la aplicación de estrategias nacionales de formación (por ejemplo, la creación de escuelas dedicadas), es necesaria para la creación o reforma de estatutos de la función pública y la elaboración de herramientas para la gestión de los recursos humanos para que la administración local pueda garantizar todas sus misiones.

Orientación 4:

Planificar el desarrollo urbano para un acceso de todos a los servicios esenciales

Para proporcionar servicios esenciales de calidad que garanticen un marco de vida decente para las poblaciones se ha de adoptar una planificación del territorio a la vez global y diferenciada, según los barrios. El objetivo de la planificación estratégica es establecer una táctica que contemple la igualdad y la continuidad de los servicios públicos suministrados en todo el territorio, adaptándolo, al mismo tiempo, a las necesidades específicas de cada barrio. Para alcanzar la equidad, los barrios desfavorecidos deben representar un objetivo prioritario de las políticas públicas en el acceso a los servicios básicos. Por otra parte, el acceso de todos a los servicios públicos requiere una evolución del derecho de la propiedad que tenga en cuenta las prácticas habituales y los derechos locales para garantizar una determinada seguridad de la propiedad para los habitantes, además de una gestión transparente.

La autoridad local debe desarrollar acuerdos entre el sector público y privado para mejorar el suministro de servicios, un tipo de asociaciones cuyos modos de coordinación y gestión definirá, siempre que lo permita la legislación nacional, el mercado público, la delegación de servicios públicos, la gestión de las inversiones, la estructura arancelaria del servicio, la implementación de intermediación social, etc. La innovación contractual puede ayudar a disminuir el coste de los servicios para hacerlos accesibles a todos, especialmente para las poblaciones más desfavorecidas. La delegación de servicios públicos (mediante acuerdos-público-privados o empresas de economía mixta) puede constituir un catalizador de inversiones para el desarrollo urbano cuando las autoridades locales conserven el control de la obra. Al asegurar un seguimiento de la explotación, las autoridades locales deben garantizar que todos puedan acceder a los servicios y que estos dispositivos no impliquen una subida de tarifas, que será perjudicial para los más desfavorecidos. Por otra parte, si los suscriptores del servicio no pueden soportar las inversiones importantes vinculadas al desarrollo de los servicios, las autoridades locales deberán considerar la amortización sostenible de los costes (tarifa, impuestos, transferencias, subvenciones, compensaciones verticales y horizontales).

Orientación 5:

Reforzar las capacidades institucionales y técnicas de las autoridades locales

En una perspectiva de desarrollo urbano sostenible, se insta a los agentes del desarrollo a que favorezcan el nivel local en sus intervenciones e integren sus acciones en las políticas urbanas que definan las autoridades locales, que son las autoridades contratantes de la acción pública.

La sensibilización de las partes involucradas, el acompañamiento de los agentes encargados de la elaboración de las estrategias y el fortalecimiento organizativo e institucional son esenciales para aplicar las estrategias y su financiación.

Este fortalecimiento de las capacidades pasa también por formaciones que se aplican a largo plazo y que favorezcan una transferencia de competencias hacia las autoridades locales y el desarrollo progresivo de una ingeniería local adaptada a los contextos y los desafíos específicos del territorio. Los intercambios entre iguales y la cooperación ciudad-por-ciudad apoyan también la transferencia de los conocimientos técnicos y la construcción de las capacidades. En este marco, pueden considerarse provechosamente formaciones que asocien agentes y habitantes.