
Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España

Moneyba González Medina

Con la *Carta de Leipzig de Ciudades Europeas Sostenibles* (2007), la construcción de una Política Urbana Europea adquiere un nuevo impulso. La peculiaridad de este proceso reside en su carácter fáctico, a partir de la progresiva consolidación de un acervo urbano (*acquis urban*), entendido como el conjunto de valores y conocimiento empírico derivado de la gestión de los procesos de desarrollo urbano. Desde estos presupuestos, surge la pregunta de si, efectivamente, las ciudades europeas convergen en la manera en que construyen e implementan su proyecto de desarrollo urbano, cuestión que es analizada a partir de los estudios de caso de Santiago de Compostela (España) y Konstanz (Alemania). Los resultados evidencian una convergencia en términos de discurso y tipo de procesos estratégicos puestos en marcha en ambas ciudades. Sin embargo, ambos casos presentan diferencias en su diseño e implementación que dependen de factores derivados de la cultura política y del contexto institucional local.

Palabras clave: Carta de Leipzig, Política Urbana Europea, *acquis urban*, europeización urbana, gestión estratégica, gobernanza urbana.

INTRODUCCIÓN

El término “política pública” (*policy*) hace referencia a un proceso de toma de decisiones y de implementación que puede consistir en lo que se está haciendo, pero también en lo que no se está haciendo, y que ha sido necesariamente “generado, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pérez Sánchez, 2005: 53). En el ámbito del análisis de las políticas públicas, pueden distinguirse estudios centrados en el *contenido de las políticas* (explicación del origen

y desarrollo de políticas concretas, que toman un caso de referencia y estudian cómo nació la política, cómo se implementó y los resultados alcanzados), en el *proceso de las políticas* (análisis de cómo un tema pasa a ser una política, haciendo hincapié en el estudio de los distintos factores que influyen en la formulación de políticas) o en la *mejora del proceso de políticas* (búsqueda de la mejora del sistema de formulación de políticas, tratando de analizar la distribución de funciones, los recursos asignados, la planificación, etc.).

Entre los enfoques de análisis de una política pública hay que destacar el impacto que ha tenido la literatura neoinstitucionalista en el ámbito de las políticas de la Unión Europea, ya que para su análisis es preciso tener en cuenta “el contexto evolutivo y las peculiaridades del proceso de integración” que “a pesar de su carácter contradictorio, constituye sin duda la respuesta racional de los Estados miembros a la necesidad de afrontar conjuntamente los problemas comunes en un escenario de incertidumbre y complejidad crecientes” (Morata, 2000: 11). En particular, el institucionalismo histórico guarda una estrecha relación con los estudios dedicados a la “europeización (Featherstone y Radaelli, 2003; Knill, 2001), al reconocer una relación de dependencia (*path dependence*) entre las decisiones y los resultados del juego político respecto de las instituciones u organizaciones preexistentes. En este mismo sentido, otros autores como Hamedinger (2008: 2672) señalan que este enfoque es muy apropiado para el análisis del impacto de las políticas y programas de la Unión Europea en las estructuras de gobernanza domésticas por las siguientes razones: “a) *Focuses on changes in governance processes (and not only on changes in governmental organisations)*; b) *Takes into account the role of policy actors, their norms, values and day-to-day routines in shaping governance structures*; c) *Refers to the importance of existing political cultures, which are deeply rooted in the history of national, regional or local states, in determining development paths*; and d) *Help us to understand the complex interplay between actors and structures in processes of governance change*”. Asimismo, la literatura sobre gobernanza urbana¹ (Jouve, 2005; Marshall, 2004) permite entender mejor los procesos de interacción entre actores y estructuras y los cambios que como consecuencia de dicha interacción se producen en los sistemas urbanos.

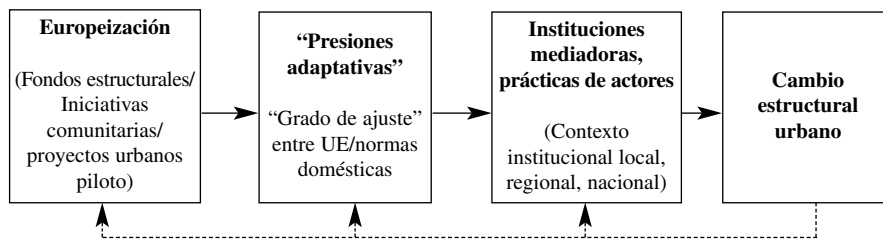
Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior, para explorar el impacto de una política europea resulta apropiado un marco teórico de análisis que incorpore elementos provenientes de la literatura institucionalista, la gobernanza y la europeización: “*The ‘European turn’ experience by urban institutions and actors is a unique process which can only be examined by combining*

1. La noción de gobernanza específicamente urbana resulta interesante “porque las ciudades son cada vez más los marcos espaciales, políticos, económicos, sociales y medioambientales a partir de los cuales las sociedades contemporáneas, se califiquen de modernas o no, están llamadas a transformarse” (Jouve, 2005: 17). En el espacio urbano surgen múltiples formas de interacción y de experimentación en la política y en la gestión, por ello “la conjugación de estas dos propuestas es lo que produce la “fortaleza” de la noción de gobernanza urbana: no sólo las ciudades se beneficiarán de la recomposición de los Estados modernos para emerger como actores colectivos en la escena internacional, sino que además las modalidades concretas del ejercicio de la política serán las opuestas al modelo que M. Weber asociaba al Estado: la dominación a través del uso exclusivo de la violencia legítima en un territorio determinado como medio de agregación, desaparece en beneficio de una forma de política que se basa en el proyecto colectivo, en la coincidencia de objetivos comunes, en una visión idéntica para el futuro de la ciudad, un verdadero proyecto de sociedad urbana” (Jouve, 2005: 52).

elements of the Europeanisation approach with nuanced understanding of urban governance, local dynamics, and domestic contextual factors" (Marshall, 2004: 7). No obstante, hay que señalar que la introducción del concepto de europeización a nivel urbano es relativamente reciente, por lo que ante la ausencia de un paradigma analítico para evaluar desde esta perspectiva los cambios que se producen en los sistemas urbanos, Marshall (2004) realiza la siguiente propuesta a partir de la descripción del proceso de europeización de M. Green Cowles (2001):

FIGURA 1.

EUROPEIZACIÓN A NIVEL URBANO



Fuente: traducción propia de la adaptación de Marshall a partir de Green Cowles (2004).

Desde este enfoque, existen tres dimensiones de europeización relevantes para las ciudades (Kern, 2007):

- a) Perspectiva *top-down*: desde la que las autoridades locales son vistas como meros sujetos implementadores de las decisiones tomadas en Bruselas.
- b) Perspectiva *bottom-up*: el proceso de europeización es visto como un proceso bidireccional, en el que se produce una “coevolución” entre los niveles doméstico y europeo (Radaelli, 2003), como consecuencia del desarrollo de una “política internacional” de las ciudades en los espacios de intermediación o *lobbying* en Bruselas (por ejemplo, Comité de las Regiones); o a través de las iniciativas y programas comunitarios, especialmente los INTERREG y URBAN.
- c) *Networking* entre ciudades: la europeización también puede tener lugar aunque las instituciones de la UE no estén directamente implicadas en el proceso, por ejemplo a través de la transferencia de buenas prácticas. Ello requiere que las ciudades estén interconectadas mediante diversas redes de ciudades transnacionales (por ejemplo, Eurocities): *“In recent years the European Union has developed an approach which systematically supports the exchange of experience, learning from peers, and best practise transfer. As European towns and cities face similar challenges, they have developed strategies to facilitate best practice transfer”* (Kern, 2007: 5).

A partir de estas consideraciones, el presente artículo analiza la progresiva consolidación de la “política urbana europea”, cuya peculiaridad reside precisamente en el modo en que se está conformando dicha política: *de facto* en base a la consolidación de un “acervo

urbano” (Atkinson *et al.*, 2009) en la práctica, ante la ausencia de competencias formales en los Tratados europeos para desarrollar una política comunitaria explícita en esta materia. Ello se debe a que, desde un punto de vista jurídico, la política urbana sigue siendo una “cuestión nacional”² (aunque no todos los países de la UE desarrollan una política urbana *ad hoc*). Ante esta situación, puede plantearse la pregunta de cómo estudiar un fenómeno que formalmente no existe, o dicho con otras palabras, ¿cómo hablar de Política Urbana Europea, cuando dicha política no es concebida como tal en sentido estricto? Lo cierto es que aún no existiendo explícitamente, desde las instituciones europeas (especialmente la Comisión Europea y el Consejo de Europa) se hace referencia en varios documentos intergubernamentales a la voluntad y necesidad de la construcción de una Política Urbana Europea (en adelante, PUE). Más concretamente, del espíritu de dichos documentos³ se desliza un *mainstream*⁴ orientado al reforzamiento del concepto de desarrollo urbano integrado de la Política de Cohesión, que refleja el cambio producido en los últimos años en torno a la concepción del desarrollo sostenible, con la incorporación de las dimensiones económica, social y política a la originaria dimensión medioambiental.

La construcción de la PUE debe entenderse, por tanto, a partir de la progresiva consolidación de un acervo urbano comunitario (*acquis urban*), que corre paralelo a la evolución del concepto de desarrollo sostenible, basado en el conjunto de valores y conocimientos derivados de la gestión de los procesos de desarrollo urbano. Partiendo de este presupuesto, se llega a la conclusión de que los elementos caracterizadores de la PUE son: en primer lugar, su vinculación a la evolución del concepto de desarrollo sostenible; y segundo, su profundo carácter metodológico, basado en el conocimiento empírico generado a partir del diseño y puesta en marcha de los procesos de desarrollo urbano.

Por tanto, en la medida en que la PUE debe ser entendida desde la experiencia urbana, se plantea la necesidad de abordar un análisis de casos para comprobar si efectivamente se está produciendo una convergencia de los modelos de desarrollo de las ciudades europeas. Por ello, con el objetivo de constatar si efectivamente se observan similitudes en la manera en que las ciudades europeas definen y llevan a la práctica su proyecto de desarrollo urbano, el presente trabajo se articula en dos partes diferenciadas. La primera se detiene en el proceso de construcción de la PUE y en la descripción de sus elementos definidores; mientras que la segunda se dedica a la exploración de la hipótesis de la convergencia, analizando la presencia de estos elementos en sistemas urbanos concretos. De esta manera, se

2. “A) Considerando que se ha reconocido que, si bien las cuestiones urbanas son competencia de las autoridades nacionales, regionales y locales, las zonas urbanas desempeñan un papel esencial para la aplicación eficaz de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo y se consideran, por consiguiente, prioritarias en la política de cohesión, en la que tienen su responsabilidad las instituciones de la UE” (Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre la dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo periodo de programación (2008/2130(INI)), disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0073:0078:ES:PDF> (Consulta: 3 abril 2009.)

3. Por ejemplo: *Acquis Urbain* (2004), *Acuerdo de Bristol* (2005), *Carta de Leipzig* (2007), *Carta Urbana Europea II* (2009).

4. De hecho, las Iniciativas comunitarias URBAN (2007-2013) se transforman en objetivo —*mainstream*— de la Política de Cohesión: programas con *un fuerte elemento urbano* (JASPERS, JEREMIE, JASMINE y JESSICA).

aborda el análisis de dos ciudades europeas: Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania). Del estudio de estas experiencias se deslizan observaciones contrastantes, que obligan a la reflexión en torno al grado de convergencia real de ambos proyectos urbanos, así como acerca de los factores locales institucionales y de cultura política que parecen haber tenido un impacto en la construcción e implementación de los procesos analizados. Finalmente, a partir de estas experiencias se caracterizarán los escenarios desde los que ambos casos deben ser interpretados.

‘ACQUIS URBAN’: LA EMERGENCIA DE UNA POLÍTICA URBANA EUROPEA

Desde hace más de una década, se ha iniciado un periodo de recomposición y revitalización de los escenarios locales, que nace del reconocimiento de “la importancia del gobierno local para entender lo que sucede en el municipio y para incidir en lo que puede suceder en todo aquello que —desde los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales— afectará a sus ciudadanos” (Subirats, 1999: 3). En este contexto, las ciudades europeas empiezan a ganar mayor protagonismo político en la arena comunitaria, encontrando cada vez más espacios para hacer visibles los problemas a los que se enfrentan y llegar a soluciones comunes.

En la literatura se encuentran argumentos que permiten “sostener la idea del mantenimiento de un esquema común de políticas locales en Europa, ahora bajo las condiciones de un estado de bienestar remodelado” (Subirats, 1999: 3), a partir del establecimiento de unas agendas más complejas, que prestan mayor atención a las políticas económicas, de empleo y ambientales; y del desarrollo de un rol estratégico de los gobiernos locales en un contexto complejo.

De esta manera, han empezado a producirse cambios en la organización y en las formas de gestión en las ciudades, provocando que en los últimos años se esté desarrollando un importante interés científico por conocer cómo y hasta qué punto Europa impacta en el comportamiento de los gobiernos locales, así como en los mecanismos que permiten que los gobiernos locales ganen mayor visibilidad en la arena comunitaria (Kern, 2007).

Esta cuestión es abordada desde los estudios de *europaización* (Green Cowles, 2001; Featherstone y Radaelli 2003; Knill 2001, Marshall 2004), ya que en Europa se han adoptado una serie de acuerdos intergubernamentales en materia urbana que permiten hablar de la existencia de un “acervo urbano” comunitario que opera, en la práctica, como una auténtica política europea: “*Even today conditions are probably not yet ripe for an ‘explicit’ EU urban policy, but step by step the European Commission is working in the direction of creating a ‘consensus’ that may one day become an explicit EU urban policy. [...] the term *acquis urbain* is increasingly being used to suggest the building up a common European methodology of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the *acquis communautaire**” (Atkinson et al., 2009: 2).

Más concretamente, la aprobación de la *Carta de Leipzig* (2007) hace que la construcción del PUE adquiera un nuevo impulso, aunque ya en las últimas dos décadas se constataban dos tendencias que hacen posible plantear la hipótesis de una europeización de los sistemas urbanos: por un lado, la consolidación del “desarrollo integrado” como núcleo duro de las políticas urbanas y, en segundo lugar, la definición una metodología común en la gestión de las ciudades.

Hacia un concepto de desarrollo urbano integrado

Si se analiza la evolución del concepto de desarrollo sostenible en los documentos oficiales y se pone atención en la progresiva vertebración de la dimensión urbana en la UE, se observa que la construcción de la PUE está íntimamente vinculada a la evolución del concepto de desarrollo sostenible.

En 1997, la Comisión, en la comunicación *Hacia una política urbana para la Unión Europea* COM (97) 197 final, describe los objetivos que deberá lograr una Agenda Urbana Europea⁵. Estos objetivos se concretan en: a) promover la competitividad económica y del empleo, b) favorecer la cohesión social y económica, c) inserción de las ciudades en las redes transeuropeas y d) promoción del desarrollo sostenible⁶ y de la calidad de vida en las ciudades; e inspirarán, diez años más tarde, el concepto de “desarrollo urbano integrado” recogido en la *Carta de Leipzig* (2007).

En la *Carta de Leipzig*, el concepto de “desarrollo urbano *integrado*” incorpora las siguientes dimensiones: *medioambiental* (movilidad, eficiencia energética, gestión de residuos), *social* (identidad, cohesión, inclusión), *económica* (atractivo, inversiones, empleo, innovación) y *política* (servicios, calidad institucional, participación ciudadana, gobernanza, cooperación público-privada). De esta manera, se realiza un reconocimiento explícito de que las ciudades de toda Europa se enfrentan al reto común del desarrollo y se plantea, por ello, la necesidad de establecer una estrategia de sostenibilidad común, que contemple todas estas dimensiones, para hacer frente a los actuales problemas de las ciudades. Para llevar a cabo dicha estrategia, la voluntad política local y la planificación urbana jugarán un papel fundamental.

5. Información actualizada en: “Report on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy” (2011), disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0218&language=EN> (Consulta: 1 julio 2011.)

6. “Sustainable development has increasingly gained legitimacy with the citizens in Europe as a determinant aspect of the quality of life for the present and future generations. The Green Paper on the urban environment of 1990 and the Sustainable Cities Report of 1996 both promote an integrated approach to urban problems encompassing social, economic, and environmental factors. The Sustainable Cities project, started in 1993, aims at encouraging and assisting cities and towns to establish and implement local Agenda 21 or similar sustainability plans through policy reports, exchange of experience, networking and dissemination of good practices cases” (Comisión Europea, 1997: 12).

*The raison d'être of urban policy*⁷

The transformation of an unsatisfactory urban condition to one which becomes as satisfactory as possible for as large a number of people as possible is achieved through an amalgam of determined local political will and urban planning proposed by teams of skilled professionals. This twin political and professional approach is what constitutes urban policy. A wide range of factors affect urban life and need to be taken into account in a comprehensive manner - the economy, technology, socio-cultural factors, legislative framework. Any action taken in towns thus requires considerable analysis, study, knowledge and responsibility.

Urban policy "is concerned with an examination of the relationship between resources, products and movements, aimed at resulting in objectives and services, promoting the development of the municipality, associations and individuals within it, within an overall perspective of sustainable development" (René Parenteau⁸)

Urban policy affects the community as a whole and individuals in many aspects of their private lives. It is a major public act of intervention and direction and should therefore be the fruit of constant, regularly renewed cooperation between elected representatives and the public. It is part of the democratic institutional heritage of towns and cities.

El seguimiento de la evolución de los compromisos impulsados por las instituciones europeas en esta materia pone de manifiesto la conexión entre el desarrollo sostenible⁹ y las bases de un modelo de desarrollo urbano comunitario. Concretamente, el punto de partida se sitúa en la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹⁰ (1992), momento en el que la UE comienza a apostar por una estrategia de fomento del desarrollo sostenible que se materializa primero en la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad* o *Carta de Aalborg* (1994) y, posteriormente, en la *Campaña Europea de Ciudades Sostenibles* (1996). En ella, las ciudades firmantes se

7. Consejo de Europa (2009).

8. René Parenteau es profesor en la School of Urban Planning de la Universidad Montreal, donde enseña gestión urbana medioambiental y planificación urbana.

9. El Tratado de Ámsterdam (1996), en el que se establece por primera vez el desarrollo sostenible como un objetivo explícito de la UE, supone un punto de inflexión en lo que podría denominarse el reconocimiento de una "sensibilidad urbana" de la Unión. Asimismo, el posterior compromiso con el Protocolo de Kyoto en 1997 (III Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático) sirve para constatar un desplazamiento del centro de gravedad de las acciones de desarrollo hacia el espacio urbano.

10. Plan de Acción de las Naciones Unidas para un desarrollo sostenible en el siglo XXI. 1992.

11. "La Agenda 21 Local es uno de los instrumentos de planificación estratégica municipal más usado en España. Los datos a nivel europeo reflejan que un 39,5% de los municipios que han firmado la Carta de Aalborg son españoles (representando más del 10% de los municipios españoles). Aquellos municipios que no han adoptado directamente la elaboración de una Agenda 21 Local deberían integrar en sus planes estratégicos

comprometían a iniciar la Agenda Local 21 y a desarrollar un Plan para la Sostenibilidad. De esta manera, las Agendas 21¹¹, que nacieron bajo un enfoque medioambiental, supusieron no sólo el reconocimiento explícito de la importancia de lo local a través de los principios de proximidad, participación y sostenibilidad, sino que también constituyeron el primer ejemplo de una metodología precisa, basada en procesos de planificación participativos, que permite ilustrar cómo el “desarrollo” comienza a ser operativizado en el ámbito urbano.

En 1996, el *Informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles* hace referencia explícita a la “ausencia de una política urbana específica de la Unión”, de manera que, al año siguiente, empieza a trabajarse en la elaboración de la agenda urbana, cuyas bases se sientan en la comunicación *Hacia una política urbana para la Unión Europea*, COM (97) 197 final. Más tarde, en 1999, la Comisión establece el *Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea*. A partir de este momento, la vinculación del concepto de *desarrollo sostenible* con las cuestiones urbanas es explícita. En 2001, la Comisión aprueba un nuevo documento que lleva por título: *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible* y en 2002, se publica la comunicación: *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, en la que se vincula este concepto al de desarrollo económico, apelando a la responsabilidad de las empresas. De esta manera, las empresas se convierten en sujetos activos y responsables en términos de desarrollo social.

En 2005, se lleva a cabo la revisión de la *Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible* (actualizada en 2007) y en 2007, la *Carta de Leipzig* y la *Agenda Territorial Europea* dan un nuevo impulso al desarrollo urbano y a la política y gestión de las ciudades europeas mediante la integración de la dimensión urbana de las políticas comunitarias¹² en la Política de Cohesión de la UE, cambio sustantivo que se recoge en el documento: *La dimensión urbana en las políticas comunitarias para el periodo 2007-2013*: “el objetivo es la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración económica y social de zonas urbanas en ciudades mediante un *enfoque integrado* y que, además, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de políticas comunitarias. Por otro lado, *el intercambio de experiencias y conocimientos sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible* se efectuará, en este nuevo periodo de programación, a través de la creación de una red de iniciativas urbanas que se pondrá en marcha en un futuro próximo”.

municipales la sostenibilidad y la cohesión social como prioridades. [...] Para que las Agendas 21 Locales se conviertan en un verdadero instrumento estratégico municipal requieren una mayor consideración de los aspectos económicos y sociales y requieren también de un liderazgo al más alto nivel. Complementariamente, a nivel social es esencial contar con el papel activo de determinados agentes de cambio, personas carismáticas y pioneras que se atrevan a innovar y cuya iniciativa anime a otros a seguirlos” (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 156).

12. Firmado por Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional (2004-2009).

Como resultado, los ejes de la estrategia urbana de la UE en los próximos años se concretan en los siguientes puntos:

- 1) *Fomento de un enfoque integrado de desarrollo urbano* en el marco de la gobernanza, de manera que se generalicen culturas relacionales y transversales entre todos los agentes implicados con el desarrollo urbano. Asimismo, se recomienda a las ciudades que *pongan en marcha procesos de planificación integrados* que sirvan para “reflexionar” y “gestionar” el progreso de las mismas, que deberán incorporar la elaboración de diagnósticos acerca de la situación de la ciudad, definir los objetivos que formarán parte de la estrategia de la ciudad, la coordinación con otros planes sectoriales, el aprovechamiento de los fondos a los que acceden tanto agentes del sector público como privado y, por último, fomentar que se involucren en el proyecto otros niveles de gobierno (especialmente a nivel regional), así como otros agentes sociales y económicos.
- 2) *Atender a los barrios más desfavorecidos en el contexto urbano*, poniendo especial atención en los problemas derivados de la globalización, en particular el desempleo y la exclusión social. No sólo se trata de diluir la desigualdad de oportunidades, sino también la desigualdad en la calidad del entorno en el que viven los ciudadanos. En aras de lograr una mayor integración y cohesión social, se pretende satisfacer las demandas de grupos específicos con riesgo de exclusión como las personas mayores, los residentes de zonas deprimidas, etc.

De esta manera, bajo el concepto de “desarrollo” se ha ido forjando todo un acervo urbano comunitario que ha permitido ir sentando las bases de un modelo urbano europeo, en términos de contenido y de metodología.

El ‘método urbano’: procesos de gestión estratégica

Como se ha señalado, el *acquis urban* europeo está unido a la consolidación de una metodología común de gestión del desarrollo sostenible: “*A common methodology for sustainable urban development has begun to take shape over the last decade and has been generated following the emergence of a ‘acquis urbain’, which builds on the experience gained while supporting integrated and sustainable urban development. This methodology is also in line with the policy principles and recommendations laid down in the Leipzig Charter on Sustainable European Cities*” (Comisión Europea, 2009: 25).

Esta afirmación es muy importante, pues demuestra que la PUE se construye a partir de las prácticas que tienen lugar en las distintas ciudades europeas. En este contexto, la dimensión de proceso gana especial relevancia en términos políticos, reorientando la gestión urbana hacia un enfoque estratégico que integra a los agentes que se instalan en ese territorio, generando compromiso e identidad a corto, medio y largo plazo. De esta

manera, cuando encontramos en los textos oficiales referencias al “método urbano”, debe pensarse en gestión estratégica¹³ del desarrollo urbano.

En este sentido, el siguiente proyecto permite ilustrar los elementos que forman parte del modelo de desarrollo urbano común. Se trata del “Sistema de gestión integrada hacia la sostenibilidad local y regional” (*Integrated Management System-Towards Local and Regional Sustainability*)¹⁴, 2005-2008), que nace de la experiencia e integra todo el conocimiento acumulado en veinte años de implementación de programas europeos urbanos, con el objetivo de servir de guía y referente a las ciudades y regiones europeas.

El objetivo del proyecto era mejorar la calidad ambiental y la gestión de la sostenibilidad. Para ello, aprovechando los marcos de actuación procurados por sistemas de gestión ambiental ya existentes (EMAS, ISO 14001 y *ecoBUDGET*), se rediseñó una metodología de gestión integrada, basada en el entrenamiento y capacitación de las entidades y agentes participantes: “*The complicated system of cities and regions needs management on various levels. To name but a few, economy, the social sector and personnel are all managed in one way or another. Managing tasks individually and sectorially, however, is most often inefficient and leads to increased workload and weak results. Re-organising and integrating existing practices, plans and strategies under one management system will systemize the work, boost the efficiency and provide a multitude of positive outcomes. It will direct all available resources towards the goals defined and secure the transparency and democracy of decision-making. In the integrated management system (IMS), the effort lost in running several parallel management systems can be turned into sustainability*”¹⁵.

Los principios¹⁶ generales del IMS se concretan en: a) *Relevancia*: trata de satisfacer los aspectos derivados del Acuerdo de Aalborg (2004), así como las necesidades de todos los actores clave del sistema, b) *Participación*: implicación de las autoridades locales, de la ciudadanía y de los agentes económicos, c) *Alineamiento y cumplimiento de la normativa* en materia urbana, d) *Mejora continua*: revisión y naturaleza cíclica

13. Para algunos autores, “*lo que singulariza la gestión estratégica urbana es la gestión relacional de una estrategia urbana*” (Pascual Esteve, 2001), afirmación que justifica la aproximación al análisis de la gestión de las ciudades desde el enfoque de la gobernanza. Para facilitar el correcto desarrollo de este tipo de gestión se requieren los siguientes elementos:

- a) Compromiso con la calidad, de manera que la estrategia incorpore las demandas más importantes para la comunidad generando, de esta manera, la confianza y el incentivo necesario para colaborar.
- b) Dar protagonismo a los ciudadanos, a través de la participación, impulsando la dimensión política del proceso.
- c) La gestión del conocimiento sobre la ciudad. El empleo de datos y el aprendizaje las buenas prácticas es fundamental para generar conocimiento acumulativo.

14. Este modelo ha sido desarrollado en el marco del proyecto europeo “Managing Urban Europe-25” (MUE-25), una iniciativa inserta en la Estrategia Temática en Ambiente Urbano. Este proyecto se desarrolló durante el periodo 2005-2008 y en él participaron un total de 25 ciudades y regiones. Fue iniciado y cofinanciado por la Comisión Europea, con un presupuesto de 2,9 m euros, siguiendo las directrices del Acuerdo de Aalborg (2004), en el marco del VI Plan de Acción Ambiental de la EU y de la *Carta de Leipzig* (2007). www.local-management.eu (Consulta: 2 febrero 2009.)

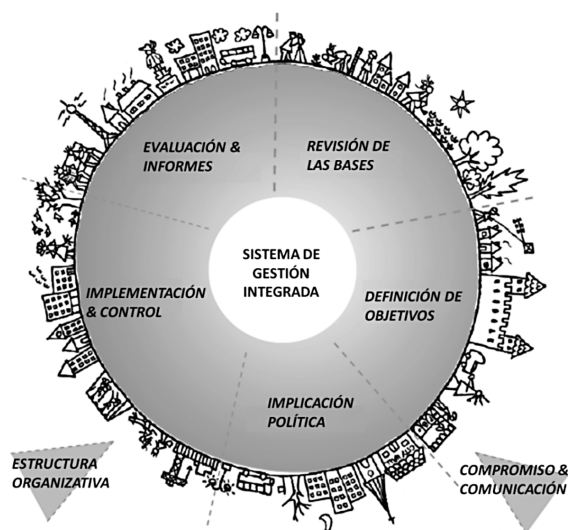
15. *Integrated Management - Towards local and regional sustainability*, en: <http://www.mue25.net> (Consulta: 20 febrero 2009.)

16. *Guidance paper on Overview of the IMS*.

del proceso, e) *Orientación estratégica*: utilidad para informar la toma de decisiones políticas y dar soporte a su implementación, f) *Mainstreaming* (enfoque de sistemas): el sistema está organizado en torno a la gestión integral de la ciudad, g) *Descentralización y coordinación*: la coordinación es fundamental en el seno de la Administración local, pero también en relación a los demás actores participantes en el sistema, h) *Transversalidad*: asegura la integración horizontal a través de varios departamentos y la implicación de los principales agentes de la ciudad, i) *Transparencia y comunicación*: basada en un proceso de comunicación transparente, j) *Inclusión y adaptabilidad*: a las peculiaridades de cada ciudad (tamaño, contextos institucionales, etc.), k) *Carácter integrado*: incorpora los instrumentos de gestión ambiental preexistentes, l) *Trabajo acumulativo*: el sistema se construye a partir de experiencias existentes, m) *Progresividad*: las ciudades pueden expandir progresivamente la escala y los objetivos de su proyecto urbano (territorio, actores y temas), para desarrollar todas las dimensiones que incluye el concepto de desarrollo sostenible integrado.

FIGURA 2.

SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRADA PARA LA SOSTENIBILIDAD (IMS)



Fuente: traducción propia de la *Guidance on line on Overview of the IMS*.

El IMS provee un marco para el desarrollo de procesos interactivos, permitiendo a la Administración determinar dónde y cómo servirse de estos procesos para establecer la dirección estratégica de la ciudad: “*The process gives a frame for the work of the city and within this frame it becomes clear how and when to use the different existing tools of a city*”.

Proyectos como este permiten ilustrar la idea de que la UE propone “consolidar o recuperar el papel de las ciudades europeas como puntos de integración social y

cultural, fuentes de prosperidad económica y desarrollo sostenible y cimientos de la democracia”¹⁷, mediante una serie de programas, estrategias y directrices metodológicas que ayuden a definir una senda común, tanto desde el punto de vista de los contenidos de las políticas de las ciudades europeas, como de su gestión.

Recapitulando, hasta aquí se han ido exponiendo los argumentos que permiten afirmar la emergencia de la PUE y la explicitación de sus elementos definidores: “desarrollo urbano integrado” y “método urbano”, a través de la explicación de la evolución del “desarrollo sostenible” al “desarrollo urbano integrado”, que constituye la razón de ser de la PUE (dimensión de contenido); y de la consolidación de un acervo urbano —“método urbano”—, a partir de la experiencia de los procesos de planificación que persiguen el desarrollo de las ciudades europeas (dimensión de proceso).

ESTUDIOS DE CASO: SANTIAGO DE COMPOSTELA (ESPAÑA) Y KONSTANZ (ALEMANIA)

A partir de estas afirmaciones, en el presente apartado se explora “cómo” se ha producido la construcción de los modelos de desarrollo urbano en dos ciudades europeas, a través del análisis de los procesos de planificación que se han puesto en marcha en ellas, con el objetivo de identificar pautas de convergencia teniendo en cuenta los elementos definidores de la PUE.

La estrategia de estudio de casos, en palabras de Yin (2003), resulta adecuada cuando lo que nos preguntamos es “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los hechos y cuando el interés de la investigación se centra en un fenómeno contemporáneo que se produce en un contexto de la vida real, por lo que para explorar la hipótesis de la convergencia se optó por este diseño. La elección de los casos respondió a los siguientes criterios:

- a) Que las ciudades fuesen europeas.
- b) Que se tratase de ciudades medias (menos de 100.000 hab.).
- c) Que las ciudades hubiesen puesto en marcha procesos de desarrollo urbano.
- d) Que dichos procesos se hubiesen llevado a cabo a partir de 1997 (momento en el que se pone en marcha la idea de una “política urbana europea”).
- e) Que el gobierno local tuviese un papel estratégico en dichos procesos.

De esta manera, se procedió a la selección de dos ciudades europeas de similares características, que se habían embarcado en el mismo periodo (1996-2008) en la puesta en marcha de procesos de desarrollo urbano (Agenda Local 21, Plan Estratégico y

17. Comisión Europea (1999), *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*.

Cit -marketing). Estas ciudades fueron Santiago de Compostela (España) y Konstanz (Alemania)¹⁸.

TABLA 1.

PROCESOS DE DESARROLLO URBANO PUESTOS EN MARCHA EN LAS CIUDADES SELECCIONADAS

Procesos de desarrollo Urbano	Santiago de Compostela	Konstanz
Plan Estratégico	<i>Plan Estratégico (2003)</i>	<i>Zukunft Konstanz 2020 (2003)</i>
Agenda Local 21	<i>Axenda 21 Local (2000)</i>	<i>Lokale Agenda (1998)</i>
<i>City-marketing</i>		<i>Stadt Marketing Konstanz (1996)</i>

La ciudad de Konstanz¹⁹, con una población aproximada de 82.000 habitantes²⁰, está situada al sur de Alemania, en la región de Baden-Württemberg, en la frontera con Suiza. Los procesos de la Agenda Local 21²¹ —*Lokale Agenda*— y de marketing de ciudad —*Stadt Marketing*—, iniciados en la década de los noventa, han servido de base para abordar la construcción del modelo de desarrollo futuro de la ciudad, a partir de un plan general en el que se integran todos los planes sectoriales que existían hasta el momento en la ciudad. Nace así la idea del Plan de desarrollo de la ciudad —*Stadtentwicklungsplanung*— (en adelante, STEP), un ejercicio de planificación estratégica de la ciudad.

Los trabajos del STEP comienzan en 2003 y cristalizan en un documento que recibe el nombre de “*Zukunft Konstanz 2020*”. Este plan establece las líneas maestras hacia las que debe orientarse el desarrollo de la ciudad en un horizonte de quince-veinte años, así como su posicionamiento en la región. Dicho plan no constituye un instrumento jurídico sino que se trata de un instrumento de naturaleza política, que permite definir los objetivos a medio

18. El trabajo de campo se llevó a cabo durante el periodo 2004-2008, en el que se realizaron tres estancias de investigación en la Universität Konstanz. Para la obtención de la información se recurrió a las siguientes técnicas: entrevistas en profundidad (semi-estructuradas), observación directa y participante; y análisis de diversos documentos e informes locales. Además, debido a la menor institucionalización del proceso en el caso de Compostela, fue preciso elaborar cuestionarios complementarios y realizar un vaciado de prensa local que abarcó el periodo 2000-2008. Las entrevistas constituyeron un instrumento fundamental para obtener evidencias acerca de las percepciones de los actores implicados en los procesos objeto de estudio, tanto en la fase exploratoria como para obtener datos concretos. La selección de los agentes se realizó, principalmente, a partir de las referencias de los propios entrevistados (técnica “bola de nieve”), tratando de respetar el principio de representatividad. Las entrevistas en Santiago de Compostela fueron realizadas en castellano y gallego, y en Konstanz en alemán. Asimismo, se asistió a varias reuniones y talleres en ambas ciudades, que permitieron analizar el “ambiente” en el que se desarrollaban las dinámicas de grupo entre los actores participantes en cada actividad, así como de las condiciones en las que se había desarrollado la deliberación, el clima organizativo, la propia localización de las sesiones, etc.

19. <http://www.konstanz.de/stadinfo/index.htm> (Consulta: 30 octubre 2009.)

20. <http://www.konstanz.de/rathaus/00749/01594/01595/index.html> (Consulta: 30 octubre 2009.)

21. La Agenda Local 21 de Konstanz trata de responder a las crecientes demandas de participación para lograr un mayor desarrollo económico y social. Esta necesidad, acrecentada en los últimos años, responde a un nuevo contexto en el que se hace necesario planificar con instrumentos complejos, como son los procesos de *city-marketing* o las Agendas locales. La complejidad de estos procesos proviene, entre otras causas, porque en ellos participan diversidad de actores e intereses. Gestionar la realidad local de forma cooperativa e inclusiva exige el establecimiento de procesos de planificación social.

y largo plazo, que orientan las prioridades financieras y presupuestarias de la ciudad y las medidas que deben ponerse en marcha para la consecución de los mismos.

El segundo de los casos fue Santiago de Compostela²² (Galicia), que cuenta con una población de 95.325 habitantes (*Anuario Estadístico de 2009*²³) y con un magnífico patrimonio cultural y arquitectónico, que le ha valido la declaración por la UNESCO de Ciudad Patrimonio de la Humanidad (1985), así como la obtención de varios reconocimientos en materia de planificación urbanística y medioambiental.

Además, Santiago de Compostela fue uno de los primeros municipios de Galicia en adherirse a la *Conferencia Europea de Ciudades y Villas Sostenibles* (Carta de Aalborg), decidiendo, en el año 2000, iniciar el proceso de implantación de la *Axenda Local 21*. Este proceso se desarrolló en paralelo a la revisión del *Plan Xeral de Ordenación Urbana* (en adelante, PXOU), en coherencia con lo establecido en el Plan de Acción Ambiental, que estudiaba el desarrollo urbanístico y económico de la ciudad, la ordenación territorial, la implantación de nuevos servicios y la ordenación del transporte. No obstante, la *Axenda* quedó congelada, principalmente debido a cambios internos en la asignación de la gestión. Por otro lado, a principios del año 2000 surgió la idea de elaborar un Plan Estratégico de ciudad, como proceso superpuesto a la revisión del PXOU, que sin embargo sufrió continuas dilaciones y apenas tuvo presencia en los medios, como consecuencia de la centralidad de la planificación urbanística en la escena política.

El análisis de los procesos de desarrollo urbano de ambas ciudades se llevó a cabo en un doble nivel. En el primer nivel, la atención se centró en la *dimensión de contenido*, esto es, en la identificación del concepto de desarrollo sostenible con el que operaba la ciudad a la hora de afrontar la definición de su modelo de desarrollo urbano. En un segundo nivel, la atención se puso en la *dimensión de proceso*, concretamente en las características de los instrumentos de planificación, en su secuencia temporal, la interrelación entre los procesos, su impacto en la ciudadanía, la participación de los agentes y su coherencia con el concepto de desarrollo urbano.

Como resultado, se extrajo una primera conclusión: se observaba una convergencia en términos de discurso (Dukes, 2008) en la medida que en ambas ciudades se empleaban los mismos conceptos y el mismo tipo de procesos (Agenda Local 21, planes estratégicos de ciudad y mecanismos de *city marketing*). Sin embargo, se presentaban diferencias en el nivel de diseño e implementación de dichos procesos.

En primer lugar, ambas ciudades se inspiran en conceptos de desarrollo sostenible de distinto alcance. Aunque formalmente se hablaba de “desarrollo sostenible”, en la práctica hacían referencia a aspectos distintos. En el caso de Compostela, donde el desarrollo sostenible tenía un marcado carácter medioambiental, no se encontró un concepto de desarrollo claramente definido y desglosado en dimensiones e indicadores. Por otra parte, en

22. <http://www.santiagodecompostela.org/>

23. <http://estadistica.maiscompostela.org/estadistica/pdf%5Canuarios%5CANUARIO09%5C01%20Estatistico%20Concello%20Santiago%202009.pdf> (Consulta: 30 marzo 2010.)

relación al diseño e implementación de los procesos de planificación, la actividad planificadora compostelana con trascendencia política, social y mediática se circunscribía a la planificación urbanística (por otra parte, tradicionalmente vinculada al área de medio ambiente), circunstancia que se explica porque en la ciudad (al igual que en el resto de España) existe una tradición urbanística muy arraigada que goza de gran reconocimiento internacional; mientras que los demás procesos de desarrollo urbano (la Agenda Local 21 y el Plan Estratégico de la ciudad) sufrían continuas paralizaciones, apenas tenían visibilidad mediática y no estaban integrados entre sí.

Por su parte, en el caso alemán nos encontramos con la definición explícita de un concepto de desarrollo sostenible más “integrado”²⁴. En particular, existe un informe²⁵ dedicado al desarrollo sostenible, en el que se concreta y operacionaliza con indicadores precisos el concepto de desarrollo específico elaborado para la ciudad de Konstanz, y en el que se identifican las dimensiones medioambiental, económica y social. Este informe sirve de base al proceso de planificación estratégica de la ciudad.

Por lo que se refiere a la dimensión de proceso, como se relatará a continuación, resultaron ser significativos los siguientes factores: a) clima político y tradición institucional, b) liderazgo del alcalde, c) sistema de información y comunicación, d) formas participativas en el marco de los procesos y e) organización y gestión del proceso.

El gobierno de Konstanz, aunque con una elevada fragmentación derivada de la existencia de siete formaciones con representación política²⁶, presentaba un clima político de consenso que, combinado con una sólida tradición cooperativa, facilitaba el avance de los procesos de desarrollo que tenían lugar en la ciudad. Para explicar esto, puede acudirse a factores característicos del sistema institucional alemán —como el hecho de que a nivel local se fomente un estilo de política concordante, *Konkordanzdemokratie*— (Wehling, 2003), que tienen un impacto en el desarrollo de los programas urbanos: a) el tradicional peso político de los gobiernos locales, b) e federalismo cooperativo, c) la tradición de aseguramiento del Estado de bienestar local, y d) la tradición de su política urbana nacional (Dukes, 2008). Mientras, en Santiago de Compostela, que también contaba con un gobierno de coalición²⁷ formado por el Partido Socialista de Galicia (10 concejales) y el Bloque Nacionalista Gallego (4 concejales), frente a los 11 concejales del Partido Popular, los

24. “Konstanz ist eine lebens- und lebenswerte Stadt. Wir Bürger und Bürgerinnen sehen sie als ein weltoffenes wirtschaftsfreundliches umweltorientiertes soziales und kulturelles Zentrum am Bodensee, das sich an den Werten der Solidarität, Toleranz und Humanität für alle Bewohnerinnen und Bewohner, Jung und Alt, ausgerichtet” (Stadt Konstanz, 2007: 4)

25. Stadt Konstanz (2004).

26. Las elecciones de los miembros del Consejo municipal se convocan cada cinco años; mientras que la elección del alcalde se produce cada ocho años. En el momento en que se desarrolló la investigación (Elecciones de 13 de junio de 2004), la composición del Consejo era la siguiente: *Christlich Demokratische Union* (CDU): 11 representantes, *Freie Grüne Liste* (FGL): 10 representantes, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD): 7 representantes, *Freie Wähler Gemeinschaft* (FWG): 6 representantes, *Freie Demokratische Partei* (FDP): 3 representantes, *Neue Linie Konstanz* (NLK): 2 representantes, *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste* (PDS/LL): 1 representante. El alcalde pertenecía al partido de Los Verdes.

27. Elecciones de 27 de mayo de 2007.

entrevistados reconocían la existencia de un clima de competición política —por otra parte, característico del modelo territorial español—, en el que resultaba difícil lograr consensos.

Igualmente, el liderazgo de ambos alcaldes en los procesos ha sido distinto. Si bien en el caso español, el liderazgo del alcalde se centró en el PXOU, clave de interpretación del desarrollo urbano de la ciudad; en Konstanz nos encontramos con un alcalde promotor de un enfoque estratégico, participativo e integrado, a través del STEP. No obstante, la duración del mandato ha podido tener influencia en este liderazgo, pues a la hora de llevar a cabo un proceso estratégico (pensado generalmente para un horizonte de diez o quince años), que su duración sea de ocho años como ocurre en el caso alemán —frente a los cuatro del alcalde español—, puede facilitar una “apropiación” del proceso por parte del alcalde, que lo “libera” del cortoplacismo de los ciclos políticos.

Otra de las grandes diferencias en uno y otro caso ha sido el grado de participación e información de la ciudadanía. El impacto en la prensa compostelana de la Agenda Local y del Plan Estratégico ha sido significativamente menor que el del Plan General de Ordenación Urbana (PXOU). Asimismo, ha resultado difícil encontrar información actualizada en la página web municipal acerca de los mismos, dando a entender que no son una prioridad municipal. Por el contrario, en el caso de Konstanz, la propia página web municipal alberga información relativa a los procesos con un gran nivel de detalle —como las actas de los plenos en los que se han tratado temas que afectaban a los mismos (por ejemplo, la aprobación de las medidas de acción-proyectos)—, además de todos los informes técnicos.

Por otra parte, las oportunidades de participación de la ciudadanía en el caso alemán han sido variadas, aunque ello no ha estado exento de críticas debido a su coste económico. La construcción y gestión del modelo de desarrollo urbano de Konstanz se ajusta más a las características de un sistema de gobernanza, al permitir a ciudadanos individuales, empresas, medios de comunicación, universidad, etc., que participen de forma estable, sistemática y abierta en los procesos de desarrollo urbano de la ciudad a través de los *Agendagruppen* (grupos de la Agenda Local) y de los *Zukunftswerkstätte*²⁸ (talleres de futuro).

En este sentido, hay que tener en cuenta la tradición participativa del sur de Alemania. El *Land* de Baden-Württemberg, al que pertenece Konstanz, ha sido pionero en Alemania, junto con Baviera, en el desarrollo de formas de democracia local, introduciendo ya en la década de los cincuenta la elección directa del alcalde y la posibilidad de celebrar referendos locales. Estos dos instrumentos han sido progresivamente adoptados en la mayoría de los *Länder* alemanes tras la Reunificación, ante las fuertes reivindicaciones de

28. Se trata de un método de participación directa de los ciudadanos, que fue desarrollado en los años setenta por el alemán Robert Jungk (<http://www.jungk-bibliothek.at/>), que sirve para trabajar con grupos grandes (unas cien personas), formados por ciudadanos provenientes de distintos ambientes y con diversos niveles de formación y expectativas de vida, de manera que juntos puedan tratar directamente de aspectos relacionados con su entorno vital. Constituye un instrumento especialmente adecuado para la participación en el ámbito local, que ofrece a las personas interesadas posibilidades de participación, al mismo tiempo que añade un poco de fantasía al proceso tradicional de elaboración de políticas.

los ciudadanos de los nuevos *Länder*. La localización de la ciudad de Konstanz en este espacio ha contribuido al desarrollo de una cultura participativa que, sin duda, ha tenido influencia en sus dinámicas urbanas.

Esta situación contrasta con el caso de Santiago de Compostela, donde estos procesos se han desarrollado con escasa participación de la ciudadanía ante la ausencia de mecanismos estables y eficientes de participación. Por ejemplo, en el *Plan Estratégico* de la ciudad la actividad participativa se limitó a algunas reuniones llevadas a cabo al principio del proceso y a la aprobación, por parte del Consejo Económico y Social de la ciudad (que no tiene una sede permanente y que tiene carácter representativo), de los documentos elaborados por la unión temporal de empresas encargada de diseñar el plan.

Por último, en cuanto a la propia organización y gestión de los procesos de planificación, los recursos personales, económicos y materiales asignados en uno y otro caso a los distintos procesos, no son comparables. Esta situación ha tenido, sin duda, un impacto en sus continuos “parones” y la falta de integración entre los procesos en el caso compostelano.

CONCLUSIONES

En el año 2007, la dimensión urbana se manifiesta como una cuestión clave para la Unión Europea. Los días 24-25 de mayo, bajo la presidencia alemana de la Unión, tuvo lugar en Leipzig la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, en la que fueron aprobados dos documentos intergubernamentales muy importantes para el desarrollo de una política urbana europea: la *Carta de Leipzig de Ciudades Europeas Sostenibles* y la *Agenda Territorial de la UE*, —que incorporaban los resultados de tres documentos anteriores: el Programa de Lille (2000), el *acquis urban* de Rotterdam (2004) y el Acuerdo de Bristol (2005). Su peculiaridad reside en que, a pesar de haber sido acordados fuera de las estructuras formales de la UE y de carecer de base en el Derecho comunitario, estos documentos han servido para la elaboración de la *Estrategia de Desarrollo Sostenible* de la UE (2007), que fomenta una visión integrada y compartida de las cuestiones urbanas. En particular, la *Carta de Leipzig* contiene dos mensajes políticos fundamentales: en primer lugar, la necesidad de la aplicación de un *desarrollo urbano integrado* en todo el territorio europeo, cuyo marco debe ser establecido a nivel nacional y europeo; y, en segundo lugar, que las zonas urbanas deprimidas deberán recibir creciente atención política, con el objetivo de desarrollar una política integrada de desarrollo urbano, de manera que Europa llegue a todos los ciudadanos. Entonces, ¿puede hablarse de la existencia de una Política Urbana Europea?

Ciertamente, en las últimas dos décadas se constatan dos tendencias que hacen posible plantear la hipótesis de una europeización de los sistemas urbanos: por un lado, la consolidación del “desarrollo integrado” como núcleo duro de las políticas urbanas y, en segundo lugar, la definición una metodología común en la gestión de las ciudades.

El análisis de los casos pone de manifiesto que existen elementos que permiten sostener esta idea, como son la introducción de determinados conceptos en el discurso local (por ejemplo, desarrollo sostenible, participación de los distintos agentes, gobernanza, etc.) y la puesta en marcha de procesos de planificación orientados al desarrollo urbano (por ejemplo, Agenda Local 21 o Plan Estratégico). No obstante, los casos revelan igualmente que existen diferencias en el diseño y la implementación de estos procesos, consecuencia del peso de sus tradiciones (culturales e institucionales) locales, que llevan a esbozar dos escenarios o modelos de desarrollo urbano diferenciados²⁹:

TABLA 2.
ESCENARIOS DE DESARROLLO URBANO

Ciudad	Modelo	Concepto desarrollo	Tipo planificación	Racionalidad
Santiago de Compostela	Gobierno (democracia representativa)	Sostenibilidad medioambiental	Sectorial (urbanística, financiera)	Jurídica (obligación legal)
Konstanz	Gobernanza (democracia participativa)	Sostenibilidad integrada (medioambiental, económica, social y política)	Estratégica (integral, multisector)	Política (voluntad consensuada)

Fuente: elaboración propia.

El escenario de Santiago de Compostela se corresponde con un “*modelo de gobierno*”, de corte “más tradicional”, caracterizado por la falta de institucionalización de un marco que promueva las interacciones entre los actores del sistema local, dando muestras de que la ciudad seguía “*haciendo política*” bajo un modelo de gobierno de corte “clásicamente representativo”. Por su parte, el caso de Konstanz obedece, de forma más clara, a un “*modelo de gobernanza*”, más cercano a los principios de la democracia participativa (donde existen mecanismos institucionalizados de democracia directa). El modelo de gobernanza (Kooiman, 2002; Mayntz, 2000) implica, entre otras cosas, entender la actividad política en clave relacional (la interacción es un concepto central), donde la responsabilidad y la confianza, bajo un firme liderazgo, se convierten en recursos fundamentales para animar a todos los actores a implicarse en los procesos urbanos y establecer objetivos comunes.

En lo que se refiere a los procesos de planificación, en el caso español los procesos de carácter estratégico (Agenda Local y Planificación Estratégica) se han dilatado muchísimo

29. “*Governance and government are sometimes approached not as distinct entities but as two poles on a continuum of different types of government. While the extreme form of government was the “strong state” in the era of “big government” (Pierre & Peters, 2000), then the corresponding extremity in the form of governance essentially represents a self-organisation and coordination of the social actor network, in a sense of resisting government leadership and management (Rhodes, 1997)*” (Crespo, Jose Luís. y Joao Cabral, 2010: 643).

en el tiempo y se han visto constantemente interrumpidos por los periodos electorales. Además, los ciudadanos no los conocen (es difícil obtener información sobre ellos) y no es fácil identificar a los responsables de los mismos. Por el contrario, el proceso de planificación urbanística (PXOU) no tiene estos problemas. En primer lugar, porque obedece a una racionalidad jurídica (obligación legal); y, en segundo lugar, porque goza de una mayor tradición y no exige una participación estable y sustantiva por parte actores urbanos, poniendo de manifiesto una suerte de *despotismo planificador* —“se planifica para el pueblo, pero sin el pueblo”—. Ello contrasta con la filosofía que subyace a los procesos de planificación estratégica desarrollados en Konstanz que por su naturaleza, al no tener carácter obligatorio, obedecen a una racionalidad (voluntad) política, de ahí que requieran elevados niveles de consenso para ser llevados a cabo, así como canales de participación estables y sustantivos para los distintos agentes urbanos. En este sentido, como ya se explicó, el contexto alemán (cooperativo) resulta más propicio (si bien no está exento de problemas), para desarrollar estos procesos, que el contexto español (competitivo).

En definitiva, a partir de todo lo anterior se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- 1) Desde mediados de la década de los noventa, se está produciendo un claro *reforzamiento de la dimensión urbana* en términos de centralidad política: las ciudades se revelan, hoy en día, como actores políticos estratégicos en el contexto global.
- 2) *El concepto de desarrollo sostenible juega un doble papel*. En primer lugar, como concepto legitimador del protagonismo político de los entes locales, porque el desarrollo es un problema global que necesariamente hay que afrontar desde lo local. En segundo lugar, porque también vertebra la Agenda Urbana Europea, dando contenido a la Política Urbana Europea
- 3) El avance hacia una Política Urbana Europea corre paralelo a la evolución del concepto de desarrollo sostenible hacia el *desarrollo urbano integrado*, cuyos objetivos se concretarían en: a) reforzamiento de la prosperidad económica y del empleo, b) promoción de la igualdad, la inclusión social y la regeneración, c) protección y mejora del medio ambiente urbano, en aras de la sostenibilidad y d) contribuir a la buena gobernanza urbana y al *empowerment* local. En este sentido, se produce un cambio en la concepción del desarrollo sostenible, que suma nuevas dimensiones (económica, social, política) a la variable medioambiental.
- 4) *La construcción de la Política Urbana Europea se produce de facto*. Por ello, esta “política comunitaria” tiene un profundo *carácter metodológico* que induce, aunque no garantiza, una convergencia de los modelos de desarrollo urbano. Las características de este modelo de desarrollo urbano se concretarían en: a) diseminación de buenas prácticas y capitalización del conocimiento (*benchmarking*), b) regeneración urbana con un enfoque integrado, cross-sector y en el que se impliquen los *stakeholders* públicos y privados, c) coordinación horizontal y vertical en el *policy making*: consenso, d) planificación y perspectiva del largo plazo y e) necesidad de control, evaluación y ajuste del proceso.

- 5) Los *casos analizados* ponen de manifiesto que, aunque efectivamente existen aspectos que permiten identificar los elementos de la PUE (generalización de determinados conceptos y del mismo tipo de procesos), su consolidación continúa dependiendo, en gran medida, de factores domésticos (institucionales, cultura política, etc.). Por ello, la europeización sigue pasando por el tamiz de los distintos contextos locales, en los que quizá podamos encontrar las claves que nos permitan entender mejor nuestra propia realidad y, con la ayuda de la colaboración y el intercambio de experiencias, obtener ideas que nos acerquen a un desarrollo urbano más integrado, más equilibrado y, sobre todo, más común.

Referencias

- Atkinson, Rob y Rossignolo, Cristina. 2009. "An 'explicit' EU urban policy alter a 'learning' phase?". Paper presentado en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana. Madrid.
- Crespo, José Luis y Cabral, Joao. 2010. "The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area", *Análise Social* vol. 45 (197): 639-662.
- Davies, Jonathan S. y Imbroscio, David L. 2009. *Theories of urban politics*. London: Sage Publications, Ltd.
- Denters, Bas y Rose, Lawrence E. 2005. *Comparing Local Governance, Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dukes, Thea. 2008. "The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level?", *GeoJournal* 72: 105-119.
- Featherstone, Kevin y Radaelli, Claudio. 2003. *The Politics of Europeanization*. Nueva York, Oxford: University Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Boston: Cambridge University Press.
- González Medina, Moneyba. 2009. *Gobernanza y gestión de las ciudades en la UE. Casos de Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania)*. Tesis doctoral. Santiago de Compostela: USC.
- Green Cowles, Maria; Caporaso, James y Risse, Thomas. 2001. *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca-London: Cornell University Press.
- Hamedinger, Herbert; Wolffhardt, Bartik y Alexander, 2008. "The Impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a 'Europeanisation'?", *Urban Studies* 45 (13): 2669-2687.
- Jouve, Bernard. 2005. *Cuestiones sobre la gobernanza urbana*. Barcelona: Estudis 19, Fundació Pi i Sunyer.
- Kern, Kristine. 2007. "When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System". Paper presentado en la Conferencia bienal de la Asociación de Estudios Europeos. Montreal.

- Knill, Christoph. 2001. *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: University Press.
- Kooiman, Jan. 2002: "Governance. A social-political perspective", en *Participatory Governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kost, Andreas y Wehling, Hans George. 2003. *Kommunalspolitik in der deutschen Ländern*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Westdeutscher Verlag.
- Marshall, Adam J. 2004. "Europeanisation at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction", *Journal of European Public Policy* 12 (4): 668-686.
- Mayntz, Renate. 2000. "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 7.
- Morata, Francesc (ed.) 2000. *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Pascual Esteve, Josep María. 2001. "De la planificación a la gestión estratégica de ciudades", *Estratègies de Qualitat Urbana, Elements de debat territorial*, 13.
- Pérez Sánchez, Margarita. 2005. *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada.
- Stoker, Gerry. 1998. "Theory and urban politics", *International Political Science Review* 19 (2): 119-129.
- Subirats, Joan. 1996. "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común", en Brugué, Quim y Subirats, Joan: *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP.
- Subirats, Joan. 1999. "En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local". Informe IGOP-UAB/1999.
- Van Den Berg, Leo.; Braun, Erik y Van Der Meer, Jan. 1997. "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C*, 15: 153-272.
- Yin, Robert. K. 2003: *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

Documentos oficiales

- Comisión Europea. 1996. *Informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano.
- Comisión Europea. 1997. *Hacia una política urbana para la Unión Europea*, COM (97) 197 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 1999. *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- Comisión Europea. 2000a. *Libro Blanco de la Gobernanza en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. 2000b. *The Urban Audit Manual: Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

- Comisión Europea. 2001a. *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*, COM(2001) 264 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 2001b. *Libro Verde. Fomentar un nuevo marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, COM (2001) 366 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 2002. *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, COM (2002) 347 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 2003. *Trabajar juntos a nivel local para crear más y mejores empleos para todos. La dimensión local de la Estrategia europea para el empleo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. 2004. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, COM (2004) 60 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 2005a. *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, COM (2005) 718 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 2005b. *Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento*, COM (2005) 658 final, Bruselas.
- Comisión Europea. 2006. *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, COM (2006) 285 final, Bruselas, 13-7-2006.
- Comisión Europea. 2007a. *Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, COM (2007) 642 final, Bruselas, 22.10.2007.
- Comisión Europea. 2007b. *Guide. Part 1. The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*, Bruselas.
- Comisión Europea. 2007c. *Guide. Part 2. The urban dimension in other Community policies for the period 2007-2013*, Bruselas.
- Comisión Europea. 2009. *Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities*, DG Política Regional, Bruselas.
- Consejo de Europa. 2009. *Manifiesto for a new urbanity*. European Urban Charter II, Estrasburgo.
- Consejo Ministros UE. 2007a. *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, Borrador Final, 2 de mayo de 2007. Consejo informal celebrado los días 24-25 de mayo de 2007 en Leipzig, Alemania.
- Consejo Ministros UE. 2007b. *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Consejo informal celebrado los días 24-25 de mayo de 2007 en Leipzig, Alemania.
- Cumbre Europea de Gobiernos Locales, 2010. *Gobiernos locales en red para una nueva Europa*, Barcelona, 24-22 febrero.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2006. *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2007. *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*.
- Parlamento Europeo. 2008. *Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig*, A6 0028/2008.
- Stadt Konstanz. 2003. *Arbeitsbuch "Zukunft Konstanz 2020"*.

Stadt Konstanz. 2004. *Nachhaltigkeitsbericht Stadt Konstanz 2004*.

Stadt Konstanz. 2007. *Zukunft Konstanz 2020*.

Urban Future. 2005. *The "Acquis Urban". Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy*, Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference 'Urban future', on June 8-9th, Saarbrücken, Alemania.

Presentado para evaluación: 25 de junio de 2010

Aceptado para publicación: 8 de septiembre de 2011

MONEYBA GÓNZALEZ MEDINA, Escuela Gallega de Administración Pública

moneyba.gonzalez@gmail.com

Investigadora de la Escuela Gallega de Administración Pública y, previamente, del Equipo de Investigaciones Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Es doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (Mención europea) y licenciada en Ciencias Políticas y en Derecho. Sus intereses de investigación se orientan a temas de gestión y gobernanza local, planificación estratégica de ciudades y europeización urbana. Algunas de sus publicaciones sobre estos temas son: "Dimensiones para el análisis de los procesos urbanos en un contexto "postmetropolitano" (2010), *Administración&Ciudadanía*, vol. 6 (2) y "Participation: the necessary condition for the administration and the democracy reform in the local political sphere" (2007), *Tensions between Local governance and Local Democracy*, vol. 1, La Haya: Reed Elsevier.