

# UNA RESPUESTA A LA CRISIS: LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LAS CIUDADES

*Ponencia pronunciada en el marco de la 2a Conferencia Anual del programa Llegat Pasqual Maragall, el 22 de octubre de 2015*



**Odón Elorza,**

DIPUTADO SOCIALISTA EN EL CONGRESO POR GUIPÚZCOA Y ALCALDE DE SAN SEBASTIÁN ENTRE 1991 Y 2011

**E**l título de la conferencia recoge mi preocupación por la crisis de la política y expresa una convicción: es imprescindible desarrollar nuevos modelos y mecanismos para ampliar los viejos límites formales de la democracia. El objetivo no es otro que “conectar la ciudadanía con una política de regeneración” que dé sentido a la democracia y se apoye en los valores éticos para el buen gobierno desde el que podamos responder y salir de las crisis en las mejores condiciones para las personas.

En España existe una cultura democrática que debe madurar y una escasa experiencia en sistemas

reales de participación. Es una consecuencia de la pérdida de la pasión por la democracia en este complejo discurrir de la política desde una transición difícil pero meritoria hasta llegar a la explosión de la crisis económica. Por diferentes causas y errores fue aumentando la desafección hacia el sistema institucional y ha dejado en evidencia la baja calidad de nuestra democracia, en la calle y en el Parlamento. En el camino se han ido acumulando casos de corrupción en distintos estamentos de la sociedad, se han colonizado los organismos encargados de velar por el control de las instituciones públicas y la división de poderes, ha faltado transparencia y sentido ético en el ejercicio de la política. Todo protagonizado por una parte minoritaria de nuestros políticos pero que ha generado gran escándalo entre la ciudadanía por su gravedad y la lentitud en los procesos judiciales.

El reto es que la ciudadanía visualice que los cambios en la forma de hacer política y en el funcionamiento de las instituciones van en serio. Sólo será posible la dignificación de la política

En España existe una cultura democrática que debe madurar y una escasa experiencia en sistemas reales de participación.

si los candidatos y candidatas a las elecciones generales se mentalizan para transformar los viejos métodos de toma de decisiones con medidas políticas y metodologías de trabajo participativo realmente innovadoras. De eso quiero hablar aquí, en este acto de la Fundación Catalunya Europa: de la Gobernanza y los gobiernos democráticos abiertos.

Decía Pasqual Maragall ya en el año 2006: “En un mundo global, la autonomía del poder político tiene cada vez menos margen de maniobra. La capacidad para decidir sin condiciones se difumina. Y las interdependencias sociales y económicas crecen sin cesar. Sin embargo, los márgenes de la política y la gestión siguen siendo amplios en ámbitos fundamentales para el bienestar, los derechos ciudadanos y los factores de integración. La respuesta a la globalización, pues, no debe ser más proteccionismo, sino más política, con más proyectos y más ideas para garantizar la gobernabilidad de nuestras sociedades, actuando en base a la interdependencia y la colaboración. Éste es el camino a seguir. Se trata de crear los entornos, los espacios de encuentro, las redes y la cohesión necesaria para conseguir que una sociedad sea algo más que la suma de sus energías individuales. Y en este ámbito, el buen gobierno de las ciudades es clave. Las ciudades no son un laboratorio; son una realidad. Y la exigencia de la proximidad, algo ineludible en la gobernanza local, es la mejor garantía para cualquier ensayo de buen gobierno. La Gobernanza democrática local ha de servir para convertir una experiencia de gobierno en el éxito compartido de toda una ciudad”.

Son palabras sabias de Pasqual Maragall recogidas en el prólogo de un apasionante libro titulado “El Buen Gobierno de la Ciudad”, cuyo autor es Josep Centelles i Partella.

He querido referirme a quien fue un adelantado en la aplicación de mecanismos de Gobernanza en su ciudad; hablo con orgullo de amigo del Alcalde más admirado en toda España y a nivel internacional, de quien puso a Barcelona como ejemplo de ciudad innovadora en el mundo.

Pasqual Maragall fue un adelantado en la aplicación de mecanismos de Gobernanza en su ciudad. Puso a Barcelona como ejemplo de ciudad innovadora en el mundo.

Porque fue Pasqual Maragall quien ejerció un liderazgo cívico indiscutible y supo movilizar a sus gentes, a las organizaciones en torno a un modelo de ciudad con un conjunto de objetivos a compartir tras un Pacto de Ciudad.

Cómo te echamos en falta Pasqual y cuánto sentimos la ausencia de políticos de la talla de Ernest Lluch. ¡Qué desoladora sensación de orfandad de liderazgos sentimos en España y en Catalunya!

La Barcelona Olímpica, la Barcelona de la innovación y las tecnologías, las redes y el conocimiento, la Barcelona de la participación y la cultura plural, la ciudad de las relaciones internacionales, la ciudad ejemplo de solidaridad y acción política con ciudades en guerra, la ciudad de proyectos y de la movilidad sostenible.

Es evidente que me siento un alumno de Pasqual. De él aprendí mucho en las reuniones que mantuvimos en los años noventa a iniciativa propia, algunas en compañía de los Alcaldes Socialistas de Santiago de Compostela, Girona y Gijón para intercambiar experiencias. Aquello me ayudó a gestionar con pasión indisimulada la ciudad de San Sebastián durante 20 duros años, no solo por las dificultades de la tarea sino por la existencia del terrorismo de ETA y la presión antidemocrática de sus socios políticos.

Volviendo a la actualidad, las ciudades son el ámbito idóneo para reconstruir la democracia, desde abajo, con fórmulas innovadoras y con objetivos claros. Pueden provocar dinámicas democráticas ejemplares en el ejercicio del poder que se extiendan a otras administraciones. No

puedo olvidar que el fenómeno social del 15M y la aparición de partidos emergentes obedeció a una cadena de errores y vicios en el sistema político que van surgiendo antes de la explosión de la última crisis económica pero que se agudizó con su llegada y que dejaron en evidencia la pérdida de calidad de la democracia y la desafección ciudadana. De todo ello quiero hablar, tomando como respuesta una nueva Gobernanza de las ciudades.

Hoy es imprescindible gobernar buscando la implicación de la ciudadanía, de las organizaciones y agentes de la sociedad, a la hora de evaluar y compartir decisiones por parte de los gobiernos municipales. Hoy asistimos a múltiples crisis en una Europa desfigurada, en un mundo global y en un sistema económico inhumano que provoca grandes desigualdades. Por tanto, con mayor razón aún, debemos volver la mirada al papel de las ciudades en su afán por abordar -con evidentes limitaciones- cuestiones como: la promoción de empleo, la acogida a los proyectos de vida de los jóvenes, la atención a la diversidad que convive en sus plazas, las ayudas para evitar la exclusión de tantas familias, la acogida a los nuevos inmigrantes, la revitalización de la democracia local, el combate contra la corrupción urbanística o en concesiones de servicios y el freno al cambio climático.

Lo cierto es que con la globalización venimos asistiendo a un profundo cambio de piel de unas ciudades que cada día son más plurales, complejas e interdependientes, llenas de oportunidades pero también de exclusiones. Ciudades competitivas, atraídas por la comunicación y el conocimiento, territorios donde explotan las consecuencias de las políticas de desigualdad, acogedoras de una multiplicidad de actores sociales y grupos de intereses que piden la palabra y presionan de distinta forma al poder político en la toma de decisiones, ciudades con riesgo de impersonalización por las franquicias.

En este mundo globalizado, las ciudades españolas, tras los cambios en las Alcaldías, viven un tiempo propio para desarrollar la regeneración

En este mundo globalizado, las ciudades españolas, tras los cambios en las Alcaldías, viven un tiempo propio para desarrollar la regeneración democrática.

democrática. Ésta nos impone nuevas formas de hacer política y otra manera de gobernar para afrontar la desconfianza de la ciudadanía en los políticos y para que la democracia nos ayude a frenar las políticas de involución social.

Para ello, las instituciones locales son las más adecuadas para abrirse a un nuevo protagonismo de la ciudadanía y de las organizaciones públicas y privadas que estructuran la sociedad. Esto requiere apostar por un gobierno relacional con una diversidad de actores y agentes urbanos representativos, un gobierno local que interactúe con los diferentes protagonistas sociales y con otros gobiernos multinivel. Y lo haga desde la consulta, el debate, la deliberación y el contraste de pareceres, la negociación y, en ocasiones, la codecisión. Se trata de pasar de un gobierno como único protagonista en la toma de decisiones a la Gobernanza social en red propia del siglo XXI, donde la legitimidad de las actuaciones públicas descansa en la calidad de la interacción entre diferentes niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones de la sociedad civil y empresariales. Y donde un campo de decisiones privadas debiera pasar por la participación de los gobiernos locales.

Asistimos a una etapa de oscuridad e incertidumbres y debemos buscar respuestas. Vivimos un tiempo presidido por la pérdida de vitalidad de la democracia, el grave retroceso del estado de bienestar, la exclusión social y el aumento de la pobreza, las condiciones precarias y abusivas del nuevo empleo, la pervisión partidista del principio de la división de poderes, el cisma territorial por culpa de la derrota de la política, los desfases de la Constitución, el cáncer

de la corrupción y la influencia de los poderes económicos nacionales y foráneos en las decisiones del Gobierno, siempre en la dirección de provocar más miedo, desigualdad, pobreza y amargura.

¿Ante semejante panorama, donde deberíamos poner nuestra esperanza y nuestra inteligencia para empezar a transformar esta realidad?

Ha de ser en las ciudades, que es donde se expresan las desigualdades, sobre todo en sus barrios. En mi opinión tienen que ser los Ayuntamientos, como entidades de proximidad, quienes posibiliten un horizonte de esperanza con cuatro objetivos: la cohesión social, la innovación, la sostenibilidad y la democracia participativa.

La clave reside en defender una democracia participativa -concepto que habría que incorporar en una imprescindible reforma de la Constitución- que permita un Gobierno y un Parlamento abiertos, que empodere a las entidades representativas de la sociedad civil y haga posible una Gobernanza colectiva como nuevo paradigma en las relaciones de poder. Por eso hemos de poner en marcha procesos democráticos de participación, medidas de transparencia real aprovechando mejor las nuevas tecnologías, estructuras de relación en red, iniciativas para rendir cuentas de modo periódico y, en especial, procesos abiertos a los actores urbanos para aportar mayor legitimidad a las decisiones que se toman en nuestras ciudades y encajan en un marco básico aceptado por la inmensa mayoría tras un proceso participativo inicial para definir el modelo de ciudad.

Pero no vale cualquier modelo de ciudad, sino aquel en el que se prime: (1) la búsqueda de la inclusión y la cohesión social, (2) la reducción de las desigualdades, (3) la generación de talento e innovación, (4) la sostenibilidad y (5) la democracia participativa.

Por tanto, de un lado, Gobernanza ha de ser entendida como la cooperación de buena fe entre las propias administraciones de diferentes niveles, con el objetivo de lograr la mejor defensa de los intereses generales.

Tienen que ser los Ayuntamientos, como entidades de proximidad, quienes posibiliten un horizonte de esperanza con cuatro objetivos: la cohesión social, la innovación, la sostenibilidad y la democracia participativa.

Por otro, la Gobernanza, como forma de conducir el gobierno, buscará una mayor eficacia en la gestión, eficiencia en el uso y funcionamiento de los recursos y servicios públicos, pedagogía en su comunicación, capacidad de escucha, búsqueda de entendimiento y calidad en las intervenciones de las instituciones, lo que les llevaría a interactuar con las organizaciones de la sociedad civil. Desde las organizaciones vecinales y sociales de base en los barrios pasando por colectivos por la igualdad de género, movimientos culturales, asociaciones de comerciantes, ecologistas, pequeños empresarios y hasta multinacionales, ONG's internacionales, asociaciones de emigrantes y así un largo etcétera.

Lo cierto es que, aunque algunos inmovilistas no se hayan enterado, en las ciudades y en los Estados ha pasado el tiempo de la política de orden y mando, de las decisiones unilaterales. Hoy que la soberanía es compartida, la interdependencia es total y los problemas de la economía, la crisis, la especulación financiera, los conflictos regionales y las enfermedades traspasan fronteras y se contagian entre los Estados a una velocidad imparable, hacen falta políticas decisionales compartidas e interactivas en base a estrategias; o mejor a una planificación estratégica. Son los gobiernos relacionales e incluyentes que han de promover la creación de redes de colaboración público-privadas no sometidas a las presiones de los *lobbys* económicos tecnocráticos. Nos enfrentamos al reto de modificar los viejos límites de la democracia formal basada en la pura representación.

Estas son las premisas para fortalecer una nueva cultura política fundamentada en principios como la transparencia, el diálogo, la negociación, la rendición de cuentas y el aprendizaje de la convivencia en el pluralismo. Premisas que vengan acompañadas de liderazgos políticos éticos capaces de formular estrategias y promover políticas que sean recogidas con entusiasmo por una gran mayoría social, así como de una nueva comprensión del papel de la ciudadanía como actora corresponsable en estos procesos dirigidos a superar las crisis que nos asedian.

Una aclaración necesaria. La Gobernanza ha de llevarse también al interior del funcionamiento de los Ayuntamientos. Y más en concreto al ámbito de las relaciones entre el gobierno local y la oposición. En esta línea sugiero la adopción de medidas como, por ejemplo: la consecución de un pacto sobre el reglamento del Ayuntamiento, que ostente la presidencia del Pleno una persona de consenso diferente al alcalde o alcaldesa, ofrecer la presidencia de la comisión de contratación a un miembro de la oposición o garantizar la presencia de la oposición en presidencias de comisiones y en todos los organismos municipales, entre otras.

No olvidemos que una de las consecuencias de la Gobernanza es la de construir y hacer ciudadanía; porque la acción de regeneración no puede limitarse y referirse solo a los políticos e instituciones. Esto significa favorecer que la ciudadanía desarrolle un papel más activo y más responsable, empoderándola en procesos de toma de decisiones y sensibilizándola en valores y comportamientos democráticos.

Para ello, la Gobernanza ha de abrir cauces reales de participación y propiciar la conformación de *lobbys* de actores públicos y privados en torno a objetivos compartidos, como el buen gobierno y la defensa del interés general. Debemos promocionar una ciudadanía democrática participativa, con identidades compartidas en un mundo globalizado, abierta a la comprensión de la diversidad, corresponsable de su ejercicio ciudadano y consciente tanto de sus derechos básicos como de sus obligaciones cívicas.

El desafío es poner en marcha *lobbys* cívicos, no entendidos como sindicatos de presión de las élites, sino como estructuras de cooperación para la mejor defensa del interés general.

El desafío es poner en marcha *lobbys* cívicos, no entendidos como sindicatos de presión de las élites, sino como estructuras de cooperación para la mejor defensa del interés general en base a la planificación estratégica y la transparencia, todo lo cual servirá para construir amplios consensos ciudadanos. Eso sí, los procesos de reflexión, consulta y codecisión han de ser finitos y servir para tejer una alianza estratégica con agentes sociales, organizaciones económicas y entidades sociales que permita hacer realidad proyectos de trascendencia para un crecimiento económico inclusivo.

Quiero referirme a la figura de aquellos “Contratos Ciudadanos” a formalizar a nivel local como compromisos entre el gobierno de la ciudad y la ciudadanía o sus representantes y que sirvan para: mejorar los servicios y gestionar de modo más eficiente los recursos públicos; ayudar a tener comunidades vecinales más seguras y solidarias; extender labores de voluntariado y el asociacionismo; promover la innovación y el acceso a las tecnologías; favorecer la inclusión; desarrollar políticas de Interculturalidad; racionalizar el gasto público en campos como el mantenimiento y la limpieza urbana merced a las buenas prácticas ciudadanas, aumentar el reciclaje, tutelar parques, jardines y espacios públicos; gestionar de modo descentralizado instalaciones municipales por entidades, asociaciones y clubes, etc.

Hago un paréntesis para dar un salto. Algunos socialistas expresamos hace más de dos años a la dirección del PSOE que una de las ideas fuerza

del proyecto alternativo, a construir de la mano de una mayoría social de progreso, debiera consistir en proponer un nuevo Contrato a la Ciudadanía sobre políticas de Estado. En pocas palabras, la idea consistía en dejar claro que la salida de las diversas crisis que nos aquejan solo será posible con el esfuerzo solidario del conjunto de la sociedad, con un reparto justo de sacrificios y con la implicación colectiva real en el marco de una Gobernanza de Estado. Quien logre crear ese vínculo de complicidad con la ciudadanía y ponga en valor una estrategia de Pactos de Estado para las grandes reformas pendientes, ganará las elecciones.

El Contrato con la Ciudadanía supone la plasmación de un pacto cívico basado en la ética política, en una concepción participativa de la democracia capaz de articular otra política económica alternativa al modelo involucionista de la derecha neoliberal y, también, en la corresponsabilidad social compartida para buscar una salida a la crisis. Una salida que pivote sobre la justicia, la igualdad, la honestidad y la solidaridad como grandes valores.

En el plano estatal, la regeneración democrática conlleva repensar el funcionamiento de la democracia y actuar con reformas legales urgentes. Reformas que hagan posible los procesos de rendición de cuentas, la práctica de las consultas, las listas electorales desbloqueadas, las primarias ciudadanas con plenas garantías democráticas, el respeto a la división de poderes, la prevalencia de los méritos y el prestigio cierto a la hora de designar a los componentes de los organismos reguladores y de control, la transparencia de las cuentas de los partidos, la prevención y castigo de la corrupción y un desarrollo favorecedor del uso de la iniciativa legislativa popular.

La otra cara del contrato con la ciudadanía, movimientos y agentes sociales aborda la tarea de reconstruir juntos el estado del bienestar y la maltrecha estructura productiva del país; en ambos casos con garantía de sostenibilidad presupuestaria y desde una posición de corresponsabilidad social ante la crisis. Porque se trata de un contrato

Quien logre crear un vínculo de complicidad con la ciudadanía y ponga en valor una estrategia de Pactos de Estado para las grandes reformas pendientes ganará las elecciones.

bilateral para una nueva etapa en la que muchas cosas deberán cambiar, con derechos y deberes para todas las partes, con un cumplimiento solidario de las obligaciones cívicas: como la del pago de impuestos (incluido el IVA), el buen uso de los servicios y equipamientos públicos, la correcta percepción de las prestaciones de ayuda y la contribución en el logro de la eficiencia y la competitividad en los respectivos puestos de trabajo.

Un apunte a escala de la Unión Europea. Precisamente, cuando más desorientada se percibe a la Socialdemocracia, con algunos tics más propios de fuerzas neoliberales y populistas de la derecha que desfiguran su alma, más deberemos esforzarnos en trazar aquí una vía que permita construir un relato propio y ganar credibilidad para la Socialdemocracia Europea. No tenemos derecho a perder más tiempo ni a contener la rebeldía frente a los miserables.

Para los socialistas el reto es doble: el difícil reencuentro con la ciudadanía y la reafirmación de nuestras convicciones y de los principios éticos para manifestar nuestra voluntad de gobernar a golpe de reformas pero en la idea de transformar una sociedad infeliz por injusta, actuando sobre los poderes económicos, las políticas fiscales y regulando el mercado financiero en una Europa que defienda a las personas. Sin duda algo bien diferente al simple hecho de ocupar y gestionar el poder sin metas ni propuestas de transformaciones estructurales y sin educar en las utopías necesarias.

Sobre la gobernabilidad. A nadie se le escapa la dificultad de la gobernabilidad de las ciudades,

de la estabilidad de gobiernos que no alcanzan la mayoría; ejemplos sobran. De ahí la importancia de apostar por legitimar cada acuerdo o decisión, buscando con esfuerzo y generosidad las mayorías sociales y políticas que permitan sacar adelante proyectos, presupuestos y reformas. Recalco que la nueva Gobernanza no puede suponer el arrinconamiento de los partidos de oposición. Sería un grave error que la dimensión relacional del Gobierno local se dirija a la sociedad civil pero no se ejercite con la oposición.

Una advertencia final. El riesgo de la ingobernabilidad es aún de mayor aplicación al futuro Gobierno de España tras el 20D ante la complejidad de las tareas que deberá acometer y tras una aritmética electoral que se prevé endiablada. Y un país que no sepa valorar debidamente la trascendencia de los gobiernos de coalición y en el que no abunde la cultura de pacto, será un país donde falte predisposición al ejercicio de lealtad política al interés general de la ciudadanía.

Es fácil imaginar la dureza de la tarea de formar gobierno y abordar desde el consenso el listado de reformas imprescindibles como la fiscal, la constitucional, la reforma laboral, la de las pensiones y la educativa. Por no hablar del punto de encuentro para tratar de mantener -de modo satisfactorio para todos- a Cataluña y otros territorios en una España plurinacional que recupere su marca democrática y plural.

Las vías democráticas de acción política aquí esbozadas, los procedimientos participativos en la deliberación y toma de decisiones, darán más confianza en la política y en las instituciones a la ciudadanía, a las fuerzas sociales y a aquellos agentes de sectores económicos que no se comporten como *lobbys* de presión contrarios a la cohesión social y los avances por la igualdad. Si además, la estrategia de regeneración democrática va acompañada de un ejercicio permanente de pedagogía y de coherencia, de la búsqueda de pactos, sin cejar en las transformaciones para combatir las desigualdades de un sistema neoliberal injusto, podremos superar el mar

Un país que no valore debidamente la trascendencia de los gobiernos de coalición ni la cultura de pacto será un país donde falte predisposición al ejercicio de lealtad política al interés general de la ciudadanía

de incertidumbres que nos está ahogando y el discurso del miedo que promueven los enemigos de la igualdad y la libertad.

Finalizo. Mi intervención ha querido ser una puesta en valor de la visión democrática y de la tarea desempeñada por mi amigo Pasqual. Y un reconocimiento al Pasqual Alcalde y al President, al líder político innovador, al federalista y europeísta convencido. Y un homenaje al hombre.

*Barcelona, 22 de octubre de 2015*