

# REDESCUBRIENDO LA GOBERNANZA MÁS ALLÁ DEL BUEN GOBIERNO. DEMOCRACIA COMO BASE, DESARROLLO TERRITORIAL COMO RESULTADO

**Juan Romero y Joaquín Farinós**

Departamento de Geografía e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universidad de Valencia

## RESUMEN

El término gobernanza es polisémico y ambiguo. Los autores proponen un estado de la cuestión sobre el tema a la vez que sugieren un enfoque posible basado en un adecuado equilibrio entre esfera pública, mercado y sociedad civil. Entendiendo la gobernanza como modalidad reforzada de buen gobierno fundamentada en un papel insustituible del Estado, una concepción más sofisticada de la democracia y mayor protagonismo de la sociedad civil. Analizan la situación en Europa y dedican atención especial al caso español comparando analogías, déficit y patologías institucionales.

**Palabras clave:** buen gobierno, gobernanza territorial multinivel, Europa, España, innovaciones democráticas, desarrollo territorial.

## ABSTRACT

Governance is a polysemous and ambiguous term. Authors present territorial governance' state of the art, and suggest as new perspective on it based on an appropriate balance between public powers, market and civil society. In this way, governance is understood as reinforced (right) government —because the irreplaceable role of the State—, a more sophisticated practice of democracy, and an increasing leading role of civil society. They analyze current situation of governance in Europe, paying special attention to Spanish context by comparing analogies, deficits and institutional pathologies.

**Key words:** right Government, Multi-level Territorial Governance, Europe, Spain, Democratic Innovations, Territorial Development.

---

Fecha de recepción: marzo 2010.

Fecha de aceptación: mayo 2011.

## I. PREÁMBULO

Los autores de este artículo hemos venido trabajando directamente —con diferentes registros, enfoques y ámbitos— en este tema de la llamada nueva gobernanza desde hace ya casi una década (ESPON 2.3.2, 2007; Farinós, 2009, 2011; Plaza, Romero y Farinós 2003; Romero, 2009; Romero y Farinós, 2006). Tras este tiempo se constata que el discurso de la gobernanza ha sido asumido de forma clara y decidida por parte de la academia, técnicos, población e incluso, nominalmente, por parte de los tomadores de decisiones. Sin embargo, en la práctica, la falta de voluntad política para proceder a los necesarios cambios de cultura política, de entender la democracia, institucionales y de coordinación entre niveles de las administraciones del Estado, en la coordinación de las políticas, en la forma de interpretar y poner en marcha un verdadero empoderamiento de la sociedad civil en los procesos de participación pública, hacen que los numerosos instrumentos legislativos y de desarrollo de las políticas puedan ser aplicados de forma coherente y eficiente.

La sensación que existe en muchos ámbitos académicos es que se ha tocado techo. Finalmente hemos llegado a la bóveda de cristal que permite ver el futuro de cerca, pero que a la vez nos aprisiona y nos mantiene en un *status quo* que los poderes establecidos parecen esforzados en perpetuar. Sin embargo, aquí se sostiene la idea de que esta es una barrera que hay que romper por diversas razones: porque los resultados demuestran la ineficiencia del actual sistema; porque el análisis comparado muestra la posibilidad de hacer las cosas de forma distinta y con buenos resultados, y porque desde el ámbito de la academia (y más concretamente desde la Universidad, uno de los pocos, si no el último, de los reductos desde donde promover la politización de la sociedad) es posible, necesario y hasta obligado, seguir ofreciendo interpretaciones y respuestas distintas al pensamiento único y al pragmatismo que impone la inmediatez que recientemente se ha apoderado de la política y que desvaloriza (tildando de *naif* y ‘buenista’) su razonamiento.

Para contribuir a levantar nuevos cimientos que detengan esta «carrera hacia el fondo» se hace perentorio recuperar los valores intrínsecos de la democracia, la voz y la acción de la ciudadanía. Además de la ética pública, son estos valores democráticos y de participación ciudadana los que se reivindican como base de una nueva gobernanza necesaria tanto para procurar, en primer lugar, una inflexión de la actual situación, como para sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible. Más allá de su nivel de vertebración, duración y efectividad (lo relevante no es el epicentro, sino el hipocentro de estos movimientos), acontecimientos muy recientes como el del 15 de mayo, con su grito « Democracia real, ya!», han venido a demostrar y confirmar que la ciudadanía, también en nuestro país, no está satisfecha ni se resigna a una democracia demasiado domesticada, ajustada a unas reglas bien conocidas y utilizadas de forma finalista por parte de algunos grupos, que parecen querer ceñirse a la letra, pero pareciera que queriendo olvidar el espíritu.

Falta por ver si hay expectativa futura, desde la propia política tradicional, desde la propia sociedad y desde el mismo movimiento ciudadano. Pero la gran cuestión sigue vigente: cómo reforzar la democracia, cómo hacer que algo cambie pero para que todo no continúe igual. Es aquí donde pretendemos situar algunos avances en la forma de entender y promover la gobernanza.

## II. GOBERNANZA VERSUS GOBERNANZA REFORZADA: UNA TOMA DE POSICIÓN

### 1. De las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define gobernanza como «*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*», y en su segunda acepción «*Acción y efecto de gobernar o gobernarse*». De su lectura puede interpretarse que en ella subyace el papel preeminente que el Estado tiene sobre el resto de componentes (sociedad civil y mercado). Se correspondería esta interpretación con la homologación como sinónimos entre gobernanza y buen gobierno; un argumento que muchos autores, entre ellos quienes suscriben el presente, han venido defendiendo en sus trabajos, apostando por un marcado enfoque neo-institucionalista (vid. figuras 1.1 y 1.2). Este posicionamiento se debía a los recelos que la gobernanza, término de sospechosa procedencia y dudosa reputación, despertaba.

La opción de una gobernanza reforzada, otorgando al Estado el papel motor y pre-eminente en la relación a tres con el mercado y la sociedad civil, no es la defendida en otros contextos (vid. por ej. el canadiense InSTITUTE on Governance, 2003). La gobernanza, a la que explícitamente se interpreta como cosa distinta del (buen) gobierno, incluye: las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo es ejercido el poder, cómo los ciudadanos intervienen o pueden intervenir y cómo se toman las decisiones en asuntos de interés general, y también la forma en que actúan los mercados. En el último caso, desde el punto de vista de la gobernanza, por el comportamiento de los ciudadanos como consumidores exigentes que reclaman a las empresas responsabilidades de orden social, medioambiental y territorial (algo que podríamos bautizar como Responsabilidad Territorial Corporativa), y que estas aprovechan para la fidelización de clientes y como hecho diferencial ante sus competidoras.

Figura 1.1

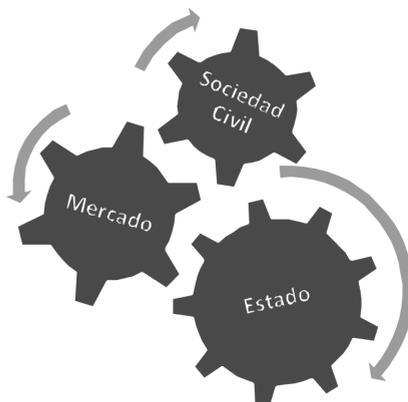


Figura 1.2



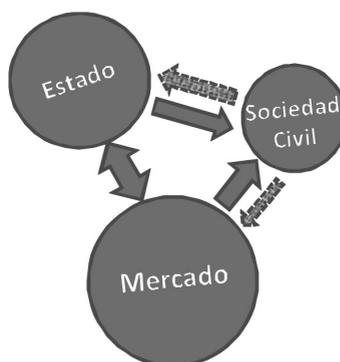
Fte.: Farinós, J. (2010a); adaptado.

Sin embargo, las relaciones que definen la meta-gobernanza (vid. Jessop, 2004; Sorensen y Torfing, 2009; Swyngedouw, 2005) entre Estado, Mercado y Sociedad Civil son muy distintas en cada contexto específico obedeciendo a razones históricas, políticas, culturales, religiosas. Donde la sociedad civil, de la que —desde la metafísica de la democracia— emergen tanto la gobernación como el mercado de la economía, no es lo suficientemente vigorosa, ésta acaba por ser sometida (como la parte paria) a los intereses de la clase dirigente o a la de los poderes económicos que, como no resulta difícil de comprobar, muchas veces supeditan al propio Estado, actuando ambos por separado o en connivencia (vid. figuras 2.1 y 2.2). No puede hablarse entonces de democracia plena, en sentido estricto.

Figura 2.1



Figura 2.2



Fte.: Farinós, J. (2010a); adaptado.

Cómo poder revertir esta situación pasa, necesariamente, por un empoderamiento de la sociedad civil y por una reinterpretación de su función. Gobierno y gobernanza más que antagónicos resultan complementarios, si no consecutivos (en forma de espiral ascendente –vid. Farinós, 2009: 20). No debe olvidarse, sin embargo, que este nuevo buen gobierno vaya a asegurar *per se* la gobernabilidad. Determinados actores hegemónicos, aunque hayan decidido dotarse de unas reglas de funcionamiento común, pretenden escapar de ellas en función de sus propios intereses. Es aquí donde se centra la actividad y el control de la sociedad civil en la custodia del bien común y del interés general.

Esta es, a nuestro modo de ver, la razón de fondo que debe explicar la importancia superior concedida a la participación como elemento clave y principal, que no único, de la gobernanza. Es evidente que viejos modelos y fórmulas reglamentistas, burocráticas y dirigistas no han dado los resultados esperados; pero tampoco la desregulación y la confianza ciega en el mercado. La posible solución apunta en dos direcciones: procurar nuevos enfoques, métodos y rutinas para producir y aplicar las políticas, y facilitar los mecanismos de control y dación de cuentas (monitoreo y evaluación). Cabe añadir una tercera, el desarrollo y mantenimiento de una adecuada cultura política y territorial, a la que justamente pretenden contribuir las dos anteriores. Un amplio objetivo, en el largo plazo, para el que

la imbricación y el tendido de puentes entre la academia, los técnicos y tomadores de decisiones, los *policy makers* y la sociedad civil, se adivinan como elementos movilizadores.

## 2. Revisando las cuatro dimensiones de la gobernanza

En un pasado informe (ESPON Project 2.3.2, 2007) definíamos la gobernanza territorial y urbana y sus cuatro componentes o dimensiones: vertical o multinivel (relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos), horizontal (con tres vectores principales: relaciones entre políticas públicas sectoriales, relaciones entre territorios —contiguos y no—, relaciones partenariales entre los actores territoriales-público-privados-tercer sector), participación y desarrollo económico. De entre ellos los que mayor atención han venido recibiendo han sido las relaciones de coordinación multinivel, la cooperación territorial y la participación. Los esfuerzos y avances en la coordinación de las políticas sectoriales, con énfasis en la cohesión y el impacto territorial, han sido sin embargo un tema más de la academia y del colectivo de *planners* con influencia en algunos departamentos de la Comisión Europea, de las regiones y de algunos Estados miembro innovadores o con una cultura de planificación territorial bien asentada. Los partenariados entre actores (insituacionales o no) se relacionan habitualmente con las prácticas de gobernanza multinivel, la misma participación y las estrategias de desarrollo, para el que el funcionamiento institucional y los mecanismos de control, seguimiento y dación de cuentas —se insiste desde las instituciones internacionales— resultan decisivos.

En trabajos anteriores nos habíamos centrado en aspectos tales como: la dimensión horizontal de esta gobernanza, al considerar la ordenación del territorio renovada (*Spatial Planning* o planificación territorial estratégica) el campo predilecto para la aplicación de las nuevas prácticas de gobernanza; en las prácticas y resultados de la participación en materia de planificación del desarrollo territorial sostenible; y en la dimensión vertical o multinivel, en el modelo de organización territorial del Estado y en la (des)coordinación de las políticas a los distintos niveles. Partiendo de lo anterior, conviene trasladar ahora la atención a las relaciones entre gobernanza y desarrollo. Como recogen de informes como el de JRC-IPSC (2010: iv, 33) o el WEF (2010: 4-9, 13), las instituciones y la eficacia de la acción de gobierno, la calidad de la regulación y la fortaleza del estado de derecho (governabilidad) y el control de la corrupción (desde el lado de lo público), y el nivel de gobernanza corporativa (de la parte del sector privado), representan uno de los pilares básicos para incrementar el potencial de las economías regionales. Sin una buena *politics* no son posibles las buenas *policies*, ni tampoco sin una cultura política y carácter cívico suficientemente desarrollados y resistentes. De acuerdo con el segundo de los dos informes citados, la situación española es semejante a la de las economías más avanzadas, excepto, de forma destacada, en indicadores como el de la innovación, la sofisticación de los negocios, la eficiencia del mercado de trabajo y de las instituciones. Si bien cabría hacer un análisis e interpretación más detallado, en la misma ficha nacional (WEF, 2010: 304-305) también se reconoce la excesiva burocracia institucional, un importante factor (tras las dificultades de acceso al crédito y la rigidez del mercado de trabajo —por este orden y con diferencia al cuarto) que afecta negativamente el desarrollo de los negocios.

### III. ESPAÑA EN EUROPA: ANALOGÍAS, DÉFICIT Y PATOLOGÍAS

Durante los últimos años muchos países de la Unión Europea han demostrado la intención de incorporar nuevas formas de gobierno del territorio y de gobernanza. Por esa razón se habla de la emergencia de una nueva cultura del territorio, de visiones integradas e interdisciplinarias, de gobernanza, de consulta pública y de participación. También se constata la creciente relevancia de los lugares, de las escalas regional y urbana: las regiones y las ciudades han dejado de ser «objetos» para convertirse en «sujetos» políticos (Carter y Pasquier, 2010; Henderson, 2010; Pike *et al.*, 2011). Algunas experiencias europeas ya permiten hablar de buenas prácticas en relación con esta cuestión. Pero si se analiza la experiencia española, esta transición hacia nuevas formas de gobernanza territorial aún se encuentra al inicio de un largo camino. Los antiguos, que no viejos, principios de buena gobernanza territorial europea siguen en gran medida inéditos. El esquema ideal de factores para la buena gobernanza en los diferentes niveles y esferas de gobierno aguarda su desarrollo en gran parte de un territorio en el que los episodios de mal gobierno y «desgobierno» (Nieto, 2008: 31) son muchos más que los ejemplos de buen gobierno y gobernanza (Pascual y Godàs, 2010).

#### 1. Gobierno y gobernanza territorial multinivel en España. Retórica y realidad

La producción normativa y la aprobación formal de instrumentos, planes y estrategias para el buen gobierno territorial impulsados por el parlamento español y el gobierno central, por parlamentos y gobiernos regionales y por gobiernos locales en España son ciertamente impresionantes. En teoría, disponemos de uno de los dispositivos normativos más completos de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno, coherencia y cohesión territorial y gobernanza democrática territorial.

El proceso de descentralización política producido en España ha modificado profundamente la geografía del poder político, pero eso no implica necesariamente que hayan mejorado los niveles de gobernanza territorial. La situación actual responde, salvo excepciones muy concretas de buenas prácticas, a la existencia de un nivel preocupante de segmentación en las políticas públicas y una fragmentación del mapa institucional que en el actual contexto hace muy difícil cualquier intento de superar el actual grado de complejidad y de debilidad institucional. En segundo lugar, muchas iniciativas todavía se inspiran en modelos y enfoques tradicionales, descoordinados, compartimentados y sectoriales. Se dificulta así la consolidación de un cambio en la orientación de las políticas públicas que incorpore nuevos elementos de buen gobierno del territorio.

Se trata de un Estado con «textura federal», pero sin cultura federal (Moreno, 2008). La mayor parte de Planes y Directrices se siguen elaborando en paralelo en cada esfera de gobierno, desde cada departamento de un mismo gobierno y desde cada gobierno local. La inercia y las culturas administrativas a veces se imponen a la realidad. Sin reparar en el hecho de que la proliferación unilateral de textos y planes no necesariamente han de suponer avances en la ordenación y gestión integrada de los territorios. Sean Planes o Estrategias Nacionales o Directrices Territoriales, Planes Estratégicos regionales. En otros casos el alcance

queda limitado a acuerdos entre algún actor político con actores sociales, pero el riesgo de caducidad de la iniciativa o el plan es alto porque depende exclusivamente del ciclo político. Gran parte de las competencias de ordenación del territorio residen en la escala regional, pero los diferentes departamentos de la administración central continúan elaborando Planes, Estrategias o Programas Nacionales con escasa preocupación pero clara incidencia territorial. Las propias administraciones regionales acometen en ocasiones sus propios Planes y Programas sin recabar una coordinación y, en su caso, espacios de cooperación con otros niveles regionales y con la propia administración central del Estado que podrían ser necesarios o muy convenientes, dado que también tienen asignadas funciones y competencias. La mayoría no han pasado de ser meros ejercicios de diagnóstico y documentos para ordenar información sin más trascendencia que la de aportar información valiosa y un catálogo de acciones estratégicas a impulsar. Por último, la mejora de la cooperación interregional, que ahora encuentra mayores posibilidades tras la reforma de Estatutos de Autonomía y que ya cuenta con algunas experiencias prometedoras (Arbós, 2009), sigue siendo también uno de nuestros retos geopolíticos más importantes para el futuro inmediato.

## **2. Algunos ejemplos relacionados con el déficit de gobernanza territorial multinivel en la escala Administración General del Estado-Comunidades Autónomas**

### *A) La gestión integrada del litoral*

La incapacidad demostrada por las tres administraciones españolas con competencias en la gestión integrada del litoral es una de las mejores muestras de nuestra debilidad organizativa institucional y de la dificultad de los actores políticos competentes en los tres niveles de gobierno para acordar y coordinar planes integrados de protección y gestión. Hace tiempo que se reclama en la Unión Europea la gestión integrada de las zonas costeras (CE, 2002 y 2007) y la necesidad de crear modelos territoriales sostenibles en espacios litorales mediterráneos (el 23 de marzo de 2011 España ratificaba justamente el *Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo*, lo que suponía su entrada en vigor a partir de la fecha).

El Ministerio de Medio Ambiente, con el precedente de un *Plan Director de Sostenibilidad de la Costa* (2006), hacía público en septiembre de 2007 un *Documento de inicio* (diagnóstico preliminar) de *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*. Con posterioridad (enero de 2008), la Administración General del Estado hacía públicas sendas *Directrices sobre actuación en playas* y *Directrices para el tratamiento del borde costero* concebidas inicialmente como instrumento de cooperación entre la Dirección General de Costas y ayuntamientos con frente litoral para acometer conjuntamente actuaciones en la fachada marítima. Por su parte, diferentes parlamentos y gobiernos regionales han aprobado leyes y anunciado Planes Generales Territoriales, Estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras, Planes de Acción Territorial del Litoral, Directrices y Planes de Ordenación del Territorio del Litoral, Modelos Territoriales Sostenibles para el Espacio Litoral, Modelos y Estrategias Territoriales.

Sin embargo, las consecuencias territoriales y ambientales de la burbuja inmobiliaria en todo el litoral español evidencian que se está muy lejos de poder hablar de la existencia de

una *Estrategia estatal para una gestión integrada del litoral*. Existen actuaciones de protección yuxtapuestas, impulsadas por administraciones que piensan y actúan en paralelo, de intensidad muy variable, en algunos sectores del litoral español. Algunas muy meritorias y que están demostrando un grado de eficacia notable. La mayoría, cuando no eluden criterios de gestión prudente del territorio, se han demostrado irrelevantes a la vista del ritmo de urbanización y destrucción de la costa.

La propia Administración General del Estado ya reconocía a finales de 2007 que «*la urgente necesidad de actuar en la franja costera como lo que es, una unidad geográfica de gestión, se enfrenta a la realidad de la fragmentación sectorial y administrativa de la gestión de dicha franja. Esta gestión fragmentada y la magnitud de los retos planteados (...) conducen a un nuevo reto, la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación en la gestión del litoral. Esto es, realizar una auténtica Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), que es la política por la que apuesta la Unión Europea para hacer frente a los desafíos existentes hoy en día en su litoral*» (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 13). Otros informes y estudios recientes no han hecho más que corroborar este diagnóstico junto a otros déficit de coordinación (Romero, 2009: 127-141; Barragán, 2011a y 2011b; Farinós, 2011). En este caso puede afirmarse con rotundidad que la esfera académica ha hecho cuanto estaba en su mano pero la política ha impedido progresos significativos.

#### *B) La gestión de recursos hídricos*

En la etapa reciente de la política hidrológica en España se han conocido ya tres Planes distintos desde 1993. Se trata de un problema muy complejo que pone a prueba la capacidad de resolución que pueda demostrar un Estado compuesto en el que la geografía del poder político obliga necesariamente a dialogar, a coordinar políticas públicas y a cooperar, aunque solo sea por la necesidad de poner en común las competencias que tiene encomendadas cada una de las partes que son Estado. En ausencia de un marco global consensuado, la situación es ahora peor que hace diez años, porque no existen compromisos claros entre administraciones que garanticen el equilibrio de los sistemas en su conjunto, ni garantía de escenarios sostenibles a medio plazo. La derogación de dos Planes Hidrológicos *non natos* desde 1993 y el método de elaboración de la alternativa al último de ellos (Programa Agua) adolecen de idénticos defectos: ausencia de acuerdos políticos e institucionales.

Las últimas reformas de Estatutos de Autonomía han incorporado mayor nivel de fragmentación e inconsistencia al sistema. El modelo de administración y gestión del agua resultante no solo no respondía a las características propias de un Estado compuesto, sino que suponía la ruptura de un modelo sin alternativa, plagado de incoherencias e imposible de gestionar. El Tribunal Constitucional ha tenido que ocupar el espacio que abandonó la política, determinando acerca de la inconstitucionalidad de segmentar la gestión de una unidad natural que no conoce, por razones obvias, de competencias regionales. Se supone que las recientes sentencias (STC de 16 y 17 de marzo de 2011), declarando inconstitucionales los artículos de los Estatutos de Autonomía que establecían competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Castilla y León, ayudará a delimitar y definir otras muchas competencias y aspiraciones que otros textos estatuarios, ya aprobados por las Cortes Generales o en tramitación en los parlamentos regionales (como en el caso de Castilla-la Mancha)

han incorporado en su articulado. En todo caso, triste balance geopolítico para un Estado que en materia de gestión del agua lo ha de fiar casi todo a sus tribunales de justicia. El recurso a la judicialización del conflicto habla bien a las claras del insuficiente nivel de gobernabilidad y de prácticas de buena gobernanza que la garanticen.

La política estatal de gestión del agua sintetiza también muchos de los déficit de gobernanza territorial. Es reflejo de la incapacidad de los múltiples actores concernidos (públicos y privados) para concertar una política de gestión del agua de ámbito estatal. La organización del Estado obliga a conciliar legitimidades democráticas, modelos de desarrollo territorial y gestión integrada y sostenible de un recurso escaso. Requiere soluciones complejas y consensos básicos que hasta ahora no han prosperado. No se trata de una cuestión jurídica, y mucho menos judicial, sino de naturaleza estricta y genuinamente política.

### C) La planificación de infraestructuras de transporte

El modelo de planificación de infraestructuras de transporte en España no resiste un análisis riguroso, cualquiera que sea el plano a considerar: la rentabilidad económica, la gestión sostenible de la movilidad o la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En relación con esta última cuestión, la experiencia reciente permite extraer interesantes enseñanzas.

En primer lugar en cuanto a las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno. Se asiste en España a la paradoja de que un nivel de gobierno —el central— que *de iure* carece de competencias en materia de ordenación del territorio, *de facto* establece los grandes ejes de ordenación y vertebración territorial a pesar, al margen o contra los intereses y las visiones territoriales de aquellos niveles de gobierno que ostentan las competencias constitucionales de la ordenación territorial.

En segundo lugar, en relación con el modelo territorial y las prioridades. Un somero análisis de la movilidad cotidiana de regiones urbanas y metropolitanas o de los flujos de pasajeros y mercancías en España, habría dado como resultado una agenda, un trazado y una planificación de inversiones muy diferente a la que se ha llevado a cabo durante muchos años. Un estudio sosegado de los costes económicos y el retorno social de algunas inversiones, en especial la del AVE, hubiera sido muy aconsejable (Albaladejo y Bel, 2011).

Finalmente, no hay justificación posible para algunas costosas inversiones realizadas al margen de toda lógica económica, social y ambiental. La relación de inversiones del gobierno central en la construcción de determinados aeropuertos regionales o la adjudicación de trazados del AVE que sólo se explican por la existencia de determinadas mayorías parlamentarias, son el resultado de un déficit de gobernanza multinivel en un Estado compuesto. Una situación que además se ve agravada por el impulso de algunas inversiones en aeropuertos y carreteras auspiciadas o ejecutadas por gobiernos de Comunidades Autónomas más allá de cualquier lógica. El resultado es un panorama definido por la inconsistencia de unas decisiones que, mientras tanto, pospone durante décadas la inversión en el corredor mediterráneo, precisamente aquella que debiera haberse acometido en primer lugar si se hubiera atendido a criterios objetivos (Pérez, 2010; Boira, 2011). Frente al modelo multilateral de toma de decisiones, ha prevalecido la decisión unilateral o los acuerdos bilaterales que no siempre han guardado relación con las auténticas necesidades y prioridades determinadas por la geografía y la economía.

### 3. Gobierno y gobernanza territorial en la escala autonómica

A escala regional aún queda mucho por hacer en materia de buen gobierno y de gobernanza territorial a la vista de los modestos progresos alcanzados. No de otra forma cabe resumir la situación actual y la distancia existente entre la formidable profusión normativa desplegada por las Comunidades Autónomas y las realizaciones en el ámbito del gobierno del territorio, y entre textos legales y contextos socio-políticos específicos.

La geografía del poder político abre enormes posibilidades en España para que las Comunidades Autónomas puedan dar contenido a los principios esenciales de coordinación y cooperación en la escala regional y subregional, mejorar la coherencia territorial de las políticas y embridar la capacidad de influencia e impacto territorial en manos de los gobiernos locales. Todas las Comunidades Autónomas han demostrado una febril actividad normativa incorporando valores y directrices comunitarias relacionadas con la nueva cultura y el gobierno del territorio. La simple relación de normativa reciente en materia de ordenación territorial refleja fielmente este *giro cultural* formal (Romero, 2009: 148-213).

Se trata de documentos de contenido y estructura formal impecable. Sin embargo, algunas de las medidas e instrumentos apenas han superado la fase de estudio/diagnóstico o de Documento de Bases a pesar de haber transcurrido una década desde su formulación inicial. Muchas han sido publicitadas y nunca desarrolladas o aplicadas. Otras normas han estado sujetas a continuas y periódicas revisiones. Existe una gran variedad entre instrumentos de ámbito regional que solamente tienen carácter informativo o indicativo y son escasos los que tienen carácter vinculante. En general, han llegado tarde para haber podido evitar procesos que ahora, tras el estallido de la burbuja especulativa inmobiliaria, muchos más califican abiertamente de insostenibles.

¿Qué puede destacarse de esta gran producción normativa y de documentos? Todos los gobiernos, más allá de su orientación ideológica, han asumido la retórica de la gobernanza territorial. Pero mientras que en unos pocos casos se han producido avances significativos en favor de una mayor coherencia y desarrollo territorial sostenible, en la mayoría no es más que pura formalidad. Por lo general, la publicidad de normas, Estrategias y Directrices no se ha acompañado de la voluntad política imprescindible para desarrollarlas y solamente en algunos esa voluntad política es manifiesta. En el primer supuesto, las dinámicas territoriales han evolucionado sin guardar relación alguna con los principios y orientaciones que muchas de esas Directrices y Planes supuestamente perseguían. A ello se suma la utilización de figuras específicas al margen del planeamiento, como las *Actuaciones de Interés Regional* incorporadas en algunas legislaciones regionales, que han contribuido, aún más, a desvirtuar y eludir las figuras tradicionales de planeamiento. Por el contrario, cuando desde la escala regional ha existido clara voluntad política de trasladar principios de buen gobierno y de coherencia territorial los progresos son apreciables.

En el primer grupo, mayoritario, si no se han producido avances significativos en materia de buen gobierno del territorio y de gobernanza territorial se ha debido en gran medida a la falta de voluntad política para impulsarlos desde la escala regional, aunque en este caso también se haya incorporado a los documentos toda la retórica de la gobernanza. En el segundo grupo, emerge con claridad una idea central: las Comunidades Autónomas disponen de amplísimas, aunque no exclusivas, capacidades para dar contenido a muchos de los

principios y directrices que la Unión Europea ha establecido como marcos orientadores para el buen gobierno, la buena gobernanza y la mejora en la cohesión territorial. Y haciendo uso de esas competencias han impulsado iniciativas coherentes con esos objetivos y directrices.

#### **4. Gobierno y gobernanza democrática en la escala local**

El catálogo de buenas iniciativas incentivadas desde la propia escala regional o promovidas «desde abajo» por gobiernos locales es ya apreciable. Es el plano en el que la cooperación territorial ha experimentado mayores progresos. Con formatos muy distintos (redes de municipios, consorcios, mancomunidades, alianzas sectoriales, asociaciones voluntarias en torno a proyectos, convenios, convocatorias públicas para cofinanciar proyectos), se han abordado problemas y retos comunes, procurando impulsar planes estratégicos supramunicipales, planes de excelencia, programas de rehabilitación de barrios, iniciativas de promoción económica y desarrollo local, de gestión mancomunada o consorciada de proyectos culturales, de gestión de espacios naturales, de recursos o de servicios, de planes de desarrollo sostenible o de puesta en marcha de Agendas 21 de ámbito supramunicipal. Algunos estudios recientes dan cuenta de los progresos (Romero y Farinós, 2006; Junta de Andalucía, 2007; Unión Europea, 2007; VVAA, 2007; Brunet, 2011).

Lamentablemente, el balance en relación con la ordenación del territorio no puede ser el mismo aunque también existe ya una nueva generación de propuestas y planes urbanísticos municipales de excelente factura técnica. En este caso, el desarrollo de la burbuja especulativa inmobiliaria ha evidenciado carencias, limitaciones, patologías y consecuencias no sólo territoriales y ambientales, sino sociales y políticas. La fragmentación municipal, en ausencia de marcos de ordenación supramunicipales, ha sido letal para el territorio en la mayor parte de España. En este caso, más que hablar de déficit de gobernanza, sería más apropiado hablar de dificultades para consolidar estructuras para el buen gobierno.

Además de las cuestiones relacionadas con el encaje de los gobiernos locales en la organización territorial del Estado y la posible agenda de reformas pendientes a la vista de otras experiencias (Wollmann, 2008), estas consideraciones conducen a la reflexión sobre la relación Estado-mercado, grado de transparencia, sistemas de rendición de cuentas de las administraciones públicas y mecanismos de participación ciudadana. En definitiva, sobre la calidad de la democracia. Los episodios de «captura» de políticas (Matsuda, 2007) y de corrupción política evidencian el calado de un proceso que trasciende con mucho al ámbito estricto de la política; así como la necesidad de acometer reformas urgentes y de amplio alcance, en especial en la escala local, a la vista del repertorio de incumplimientos y de zonas de sombra que facilitan la impunidad y las prácticas ilegales (Iglesias, 2007; Jiménez y Villoria, 2008; Transparency International España, 2008).

##### *A) El mejor laboratorio para la gobernanza territorial: las regiones urbanas y metropolitanas*

Desde la segunda mitad de los noventa del siglo XX las ciudades han ganado posiciones en el tablero geopolítico y económico y disponen de unas oportunidades extraordinarias para ocupar (o no) un lugar destacado o singular en esta realidad cambiante en la que las fronteras de los Estados son menos determinantes que hace veinte años. Pero el 'retorno' de la ciudad

como actor político se ha producido en un contexto post-industrial que es muy diferente al de los años ochenta del siglo XX. Y en este nuevo contexto hay regiones urbanas y ciudades *ganadoras* (pocas) y numerosas regiones metropolitanas y ciudades *perdedoras* (Pike *et al.* 2011). Y ya no depende tanto de la capacidad o tamaño de su propio Estado, sino de la capacidad de los actores públicos y privados concernidos, de su inteligencia y de su voluntad de construir proyectos movilizadores, de su habilidad para encontrar puntos fuertes en torno a una estrategia compartida. La cultura y la inteligencia territorial son hoy fundamentales, y la escala adecuada para desplegar todo el potencial es la escala de la ciudad y la región urbana y metropolitana.

De hecho, el mundo ‘puntiagudo’ que refleja Richard Florida en su conocida cartografía (2008), es en realidad un mundo de ciudades y regiones urbanas y metropolitanas, y no de Estados. Porque es ahí donde se concentra el poder, los recursos, la capacidad de innovación y el talento. De ahí la insistencia del Consejo Económico y Social Europeo en sus dictámenes sobre las áreas metropolitanas en la necesidad de reforzar formas adecuadas de gobernanza para mejorar su capacidad como actores políticos que puedan contar con mayor legitimidad y capacidad de gestión (CES, 2007).

Más allá de la existencia de diferentes tradiciones y modelos de organización territorial, se constata la emergencia de nuevas formas de elaboración de planes estratégicos, se ensayan nuevas vías de participación democrática, se refuerzan mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y se incentivan muy variadas fórmulas de cooperación entre actores públicos y privados. Democracia deliberativa o participativa, ciudadanía, coordinación multinivel, transversalidad, enfoques estratégicos, desarrollo equilibrado, cohesión, gestión prudente del territorio son ingredientes indisolubles de la gobernanza democrática que forman parte de muchas de las iniciativas hoy en curso. Se perfilan nuevas formas de gobierno y procesos participados de toma de decisiones estratégicas en regiones urbanas y metropolitanas orientadas a superar las concepciones tradicionales de gobierno «gerencial» o «burocrático».

En las grandes regiones urbanas y áreas metropolitanas europeas es donde han cristalizado y progresado de forma natural formas diversas de gobernanza territorial, puesto que es aquí donde mejor pueden arbitrarse espacios de cooperación entre actores públicos y entre éstos y otros actores privados. Algunas regiones urbanas y áreas metropolitanas europeas han desplegado una aceptable relación de experiencias que indican esa transición desde formas de gobierno más tradicionales hacia nuevas formas de gobernanza en las que se abre camino también esa transición desde formas de gobierno más vertical y jerarquizado hacia formas de gobierno más horizontal y participativo, más democrático en definitiva. Junto a numerosos fracasos y riesgos de ‘fatiga partenarial’ existen muchos ejemplos de buenas práctica y de formas imaginativas de cooperación flexible. Y no es preciso remitirse a procesos más desarrollados en regiones urbanas extensas, sino que incluso existen buenas experiencias en el grupo de ciudades intermedias. *Lille Métropole* o *Torino Internazionale* son buena muestra (Pinson, 2011).

Los procesos ocurridos en España no son diferentes (Feria y Albertos, 2010), pero no se han desarrollado hasta el momento mecanismos de buen gobierno o de gobernanza territorial capaces de abordar de forma satisfactoria los evidentes desajustes existentes entre estructuras administrativas pensadas para resolver problemas del siglo XIX y las dinámicas territoriales

de la segunda década del siglo XXI. Con la excepción la experiencia de *Bilbao Ría 2000* y de la ley de creación del área metropolitana de Barcelona en julio de 2010, el remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno del territorio adaptados a la evolución de la ciudad «real» en España, constituye uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales. Las dificultades para impulsar proyectos conjuntos, los desencuentros institucionales y la fragmentación administrativa prevalecen sobre la todavía escasa relación de buenas prácticas.

Apenas disponemos de algunos ejemplos de iniciativas de cooperación metropolitana que vayan más allá de la gestión mancomunada de algunos servicios básicos y de algunas propuestas de ordenación en algunas ciudades centrales y su área inmediata de influencia, pero en materia de ordenación y gestión del territorio no ha sido posible superar el modelo tradicional de base municipal salvo en muy contadas ocasiones. No se dispone de indicadores fiables a escala metropolitana; tampoco de marco jurídico adecuado, puesto que las recientes iniciativas legislativas para las grandes ciudades nada resuelven, porque no responden a las necesidades de gobierno del territorio de la ciudad real. Pero, sobre todo, no existe tradición ni cultura política de cooperación, y esta circunstancia es probablemente el mayor impedimento para favorecer experiencias de gobernanza democrática.

Las áreas metropolitanas son ahora formidables laboratorios donde cristalizan los grandes cambios en curso y, en consecuencia, donde con más claridad se pone a prueba la capacidad de los gobiernos y del resto de actores estratégicos para acometerlos. Procurando el adecuado equilibrio entre tres pilares básicos conocidos: competitividad económica, cohesión social y gestión prudente de los recursos. Evitando desequilibrios muy marcados entre alguno de ellos, porque en ese caso se desequilibra el conjunto. Pero además, incorporando los enfoques estratégicos en la escala adecuada, que ya no puede ser otra que la de la ciudad real, es decir, aquella que integra una región urbana o metropolitana definida por redes y flujos cotidianos entre varios núcleos y donde además hace tiempo han desaparecido los límites entre urbano y rural (Ulled *et al.*, 2010). La gobernanza democrática a escala metropolitana sería hoy el cuarto pilar imprescindible en la que sus actores más relevantes, partiendo de una estrategia compartida, deseen incorporar cohesión y coherencia territorial a sus políticas y a sus proyectos.

Como señalaban Kübler y Heinelt (2005: 22-23), la probabilidad de éxito en las experiencias de gobernanza democrática metropolitana está estrechamente relacionada con la confluencia de tres elementos: la fortaleza de la sociedad civil, la legitimación funcional de los gobiernos locales y el carácter abierto de las redes de actores políticos relevantes en diferentes niveles. Junto a ello, la experiencia europea de buenas prácticas en el ámbito de la gobernanza democrática metropolitana indica que éstas dependen de condiciones favorables económicas, sociales y políticas, de contextos específicos propicios en definitiva. Pero, sobre todo, existen tres factores cruciales: a) la voluntad de cooperación de los actores implicados, b) la existencia de estructuras que incentiven la cooperación, en especial desde niveles institucionales superiores, y c) la capacidad de liderazgo político. Por razones muy diversas, con las excepciones de Bilbao y Barcelona, ninguno de los tres factores cruciales subrayados por Heinelt y Kübler (2005) que explican el éxito de nuevas formas de gobernanza democrática metropolitana han concurrido hasta ahora en España.

#### IV. UN REPASO A LA SITUACIÓN EUROPEA

A partir del desarrollo del citado proyecto ESPON 2.3.2 (ESPON, 2007) que coordinamos en su día, podemos ofrecer algunas claves sobre las condiciones y las prácticas de nueva gobernanza en el espacio de los 29 países ESPON de entonces (la UE de los 27 más Noruega y Suiza). Los resultados venían a demostrar que los avances hacia nuevas formas de gobernanza territorial no habían supuesto cambios radicales, ni tampoco a gran velocidad. A nivel europeo los avances en las relaciones multinivel han sido mucho más evidentes que los de carácter horizontal, en especial en la coordinación de las políticas. Formación de partenariados e iniciativas de cooperación territorial, por el contrario, se manifiestan con buen ritmo.

Respecto a los cinco grandes principios de la buena gobernanza que establecía el Libro Blanco (CE, 2001), cabe destacar lo siguiente:

- **Participación:** si por una parte se trata de promover nuevos partenariados (tanto público-públicos como sobre todo público-privados), los mecanismos de participación (y su eficacia) presentan formas y resultados todavía débiles. La forma más común de participación pública se refiere a actores organizados, habitualmente provenientes de la esfera pública, y las más de las veces la participación se reduce a la consulta en la fase de diseño de las actuaciones, no tanto en las de selección de alternativas, ejecución y evaluación. Como buenas prácticas cabe destacar experiencias como la británica (con la *collaborative planning*), francesa (con una importante proliferación de grupos de interés organizados), holandesa (con la llamada sociedad 'polder', colaborativa y discursiva —si bien con cierta tendencia regresiva) o danesa (con un marcada orientación participativa hacia el control de los efectos medioambientales de las actuaciones). En todos los casos, el valor de la tradición, impulsada institucionalmente desde antaño, tiene un peso muy importante
- La mayor parte de los mecanismos y prácticas que promueven la **apertura** se relacionan únicamente con actividades de información y el cumplimiento de la letra de la ley. La apertura y la transparencia están principalmente relacionadas con las maneras informales mediante las que el público y los diferentes grupos de actores concernidos son informados.
- En lo relativo a la (co-)**responsabilidad**, las diferentes formas de gobernanza nacional, regional y local reflejan metas, objetivos y tradiciones muy distintas. En muchos casos la división de responsabilidades resulta menos clara en los nuevos modelos de gobernanza que van emergiendo a lo largo de Europa que en las tradicionales formas de gobierno. Ni desregulación ni dilución ni exclusividad, sino todo lo contrario, es el reto que parece plantearse. De ahí la importancia que se viene concediendo a la dimensión vertical de la gobernanza, de la que también nos hacemos eco en este artículo.
- Respecto de la **efectividad**, muchas de las formas de nueva gobernanza surgen como proyectos concretos que en muchos casos no son o no llegan a consolidarse como iniciativas de más amplio espectro y a largo plazo. El respaldo político y el compromiso permite una mayor corresponsabilidad, pero también puede suponer el predominio del cortoplacismo y la gestión por resultados. En ese caso el desafío es cómo poder

acomodar los elementos estratégicos a largo plazo a los cortos ciclos electorales. Sobre esta cuestión ya nos hemos manifestado a favor de una planificación territorial estratégica versátil (Farinós, 2010b).

- La **coherencia** (claridad, coherencia entre políticas y coordinación intersectorial) también se refiere a la forma en la que las grandes meta-políticas y meta-objetivos son adaptados e integrados en las propias iniciativas territoriales con el objetivo de lograr mayor cohesión territorial. Las barreras intersectoriales y la descoordinación entre niveles se demuestran como mayores retos a superar. Como casos de buena práctica en este sentido podemos citar el ejemplo de dos países que representan modelos muy distintos: Francia y Alemania. En el primer caso la coordinación horizontal se encuentra muy bien asentada, en lo que tiene mucho que ver el papel jugado desde la década de los años 1960 por la DATAR (ahora DIACT). En cuanto a la coordinación multinivel es en este caso muy evidente a nivel de autoridades locales y agrupación de municipios (NUTS 4 –un nivel escasamente desarrollado salvo en los últimos años, pero que consideramos especialmente adecuado). También en este caso el papel, generoso, del gobierno central francés liderando y promoviendo diferentes tipos de contratos (acuerdos, convenios) con las administraciones locales y regionales (en menor medida) resulta fundamental. En el caso de Alemania, su propia estructura federal (no tan simétrica si se tiene en cuenta la particular situación de la Baviera), facilita especialmente la coordinación de las políticas, que se adaptan a las propias características de cada espacio (enfoque de *Space* más que de *Territoire*). También, como es lógico, una tradicional estructura federal ha consolidado rutinas multinivel muy bien definidas. Sin embargo, la incorporación de un nuevo nivel supranacional (la UE), provoca una relación más conflictiva entre estos y Federación —recuérdese la reacción de los Länder a partir del Tratado de Niza de 2000—, que ha sido resuelta mediante el recurso a una reforma de la propia Constitución (por ejemplo la del año 2005 para permitir que el gobierno federal pudiera tener la posibilidad de preparar una Estrategia Territorial alemana, que podría ser adoptada, o no, por los Estados federados). De este comentario se deduce algo que ya apuntábamos en las conclusiones del citado Proyecto ESPON 2.3.2: las buenas prácticas de gobernanza y sus resultados no dependen de los modelos de organización territorial de los Estados, sino de los procesos y rutinas mediante los que interactúan los actores (un elemento bastante más intangible cuyo cambio y acomodo requiere de más tiempo y esfuerzo). Esta afirmación es tan válida para el caso de buenas prácticas como para el de situaciones problemáticas (como el caso belga o el griego, con unas particulares situaciones bien conocidas por estas fechas).

La historia y la tradición juegan un importante papel en las nuevas prácticas de gobernanza territorial, sobre todo en lo referente a los principios de apertura y participación. Las relaciones entre los diferentes actores, la formación de partenariados y la participación de actores no públicos se encuentran estrechamente relacionadas con las propias tradiciones de cada Estado. Sin embargo, desde un punto de vista dinámico, la evolución hacia esas nuevas formas de gobernanza es muy clara, y tanto más rápida cuanto mayor es el impacto de los reglamentos de los Fondos Estructurales, caso de los nuevos estados miembros (ejemplos como los de Eslovenia, Hungría, Polonia o Rumanía resultan muy ilustrativos).

La situación, sin embargo, resulta muy diferente, y los avances más difíciles, cuando las relaciones entre los actores involucrados en el gobierno del territorio presentan unas relaciones conflictivas, especialmente en lo relativo a la propiedad y los usos del suelo (como sucede en los países mediterráneos). En estos casos, la limitada participación de los actores no públicos no es percibida, curiosamente, como una limitación para la gobernanza territorial. Dado el sensible carácter de la titularidad del suelo y los derechos de urbanización, así como la importancia social del derecho de propiedad sobre el mismo, los avances en materia de apertura, transparencia y co-responsabilidad han sido escasos.

En síntesis, respecto del análisis de la situación de la gobernanza en Europa, cabe concluir lo siguiente:

- No hay un único «modelo de gobernanza», sino que existen procesos diferentes dependiendo de cada contexto institucional y cultural específico. Muchas de las prácticas de gobernanza tienen una larga historia y se relacionan con el capital social, político e intelectual preexistente. Algunas de ellas son consecuencia de la evolución natural de prácticas preexistentes; la mejora la gobernanza es un continuo proceso de aprendizaje por la práctica.
- A pesar de que, teóricamente, la gobernanza se relaciona con nuevas formas de gobierno en red, flexibles y menos dependientes de las relaciones jerárquicas de gobierno, la realidad demuestra que los gobiernos nacionales, regionales y locales siguen jugando el papel principal, y las relaciones jerárquicas todavía determinan muchas de las precondiciones y parámetros de la toma de decisiones, la solución de problemas y la gestión y resolución de conflictos. En otras palabras, el Estado sigue teniendo el papel más importante de articular marcos coherentes de desarrollo, en términos de políticas y de procedimientos, y de favorecer estrategias de desarrollo regionales y transnacionales.
- Son los tomadores de decisiones políticas los que siguen movilizando el territorio. En este sentido, la gobernanza del territorio reclama la vuelta de la política, no tanto para controlar los procesos, sino para poder conducirlos de forma consensuada.
- La legislación existente en un país también puede tener una gran influencia sobre cuáles son las prioridades o dimensiones a las que la gobernanza concede prioridad. Sin embargo, la existencia formal de legislación que favorezca nuevas formas de gobernanza territorial no asegura los progresos. Esta circunstancia es particularmente significativa en el caso de países del centro y del sur de Europa.
- Participación, apertura, efectividad y responsabilidad parecen ser los elementos principales de la buena gobernanza territorial. La importancia de la participación pública parece ir en aumento. Ésta se relaciona con el nivel de apertura (transparencia) y las maneras formales e informales de informar a los actores concernidos. Las fórmulas innovadoras de gobierno suelen estar relacionadas con los procesos de participación y consulta públicos. En algunos casos, también se refieren a nuevos planes, modelos de planificación, herramientas de información y marketing u otras prácticas. Estas nuevas prácticas se producen sobre todo en la fase de implementación o ejecución.
- Precondiciones favorables para la gobernanza territorial son: las experiencias (y tentativas) con procesos de participación y formación de partenariados, en combinación

con procesos de devolución de poderes o de descentralización (acompañada de la consecuente redistribución de recursos) que conduzcan a unas administraciones locales y regionales más fuertes y competentes.

- La coherencia, estrechamente vinculada a la coordinación horizontal, es el principio de buena gobernanza menos habitualmente reconocido. La coherencia de la actuación política puede promoverse más fácilmente a través de una planificación más basada en la evidencia, donde la opinión de académicos, técnicos y expertos puedan ser aprovechadas más activamente para mejorar la coherencia de las actuaciones.
- La cultura de la cooperación vertical y horizontal entre diversos actores demuestra progresos y es práctica regular en algunos países con mayor tradición de la cultura del pacto, en especial la cooperación horizontal de tipo público-público. No obstante, incluso en países con tradición en materia de cooperación, ésta no es fácil ni siempre se produce con éxito. Los principales obstáculos para la cooperación, en especial en países del sur de Europa y los nuevos Estados miembros, se relacionan con la excesiva complejidad legislativa, las rigideces administrativas y la persistencia de estructuras autoritarias y procedimientos burocráticos.
- Existen procesos en los que cabría hablar de «gobernanza deformada» para referirse a la excesiva concentración de poder en la escala local o a la existencia de grupos de interés con presencia excesiva en esa escala (Wassenhoven y Sapountzaki, 2010: 22-26).

## V. A MODO DE CONCLUSIONES: LA SOLUCIÓN DEBE VENIR DE DENTRO

Numerosos autores han subrayado algunas cuestiones relevantes relacionadas con la necesidad de clarificar conceptos (buen gobierno, gobernación, gobernabilidad, gobernanza), con la dificultad para identificar los límites entre gubernamental y no gubernamental, para asignar responsabilidades y delimitar legitimidades, para superar posibles riesgos de desafeción o deslegitimación democráticas, para establecer mecanismos democráticos de rendición de cuentas o para garantizar una real participación de todos los actores políticos y sociales concernidos (véase, por todos, Cerrillo, 2005; Pascual y Pascual, 2009).

En relación con el debate central sobre la relación Estado-ciudadano, el término gobernanza también ha sido incorporado a los enfoques académicos de tradición neoliberal. Frente a ese enfoque, aquí se comparte la tesis central de Joan Prats en torno a lo que debe entenderse por modelos de gobernanza en cada caso y en cada contexto específico, así como sobre el papel central de la esfera pública. «( ) *Contra la opinión* —afirma Prats— *que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática*» (Prats, 2005: 171). Aunque llegados a estas alturas, cabe reinterpretar su función, regresando a su causa originaria y a su objetivo de velar por la 'res publica' y el interés general. Ante el riesgo de convertirse

en el mal menor («el menos malo de los sistemas»), hay que volver a los fundamentos de la propia democracia, la ciudadanía y su ('de-construible') capacidad de organización para la defensa de valores e intereses individuales y colectivos.

Como ya decíamos en el proyecto ESPON 2.3.2, la gobernanza territorial debe ser '*gobernanza democrática*'. Es decir, debe involucrar a toda la constelación de actores, y no únicamente a intereses particulares. Las autoridades públicas, a cualquiera de los niveles, todavía juegan un papel central, y las relaciones jerárquicas siguen determinando muchas de las precondiciones y de los parámetros para la toma de decisiones. Los gobiernos nacionales y regionales deben reforzar su papel en el establecimiento del marco, esto es, de las precondiciones para que puedan producirse las acciones y procesos de gobernanza territorial. Los gobiernos nacionales tienen un papel especial que jugar en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos, pueden contribuir también con un adecuado marco regulador y gestión de la información, pueden contribuir a incentivar la cooperación multinivel y pueden convertirse en referente de apertura y participación si es un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación, apertura y otras prácticas de gobernanza innovadoras.

Respecto de la participación, debe realizarse una distinción entre la participación de intereses y grupos organizados y la de aquellos otros sectores o ciudadanos no organizados y con dificultades de acceso. El objetivo de la participación corre el riesgo de quedar reducido a una mera formalidad; ciudadanos, actores y grupos de interés organizados pueden «cansarse» de estar envueltos en procesos participativos si éstos sólo se producen en el caso de temas marginales mientras que las grandes decisiones quedan fuera de su alcance. Nuevos y diferentes métodos deben ser introducidos para movilizar a ciudadanos «sin voz» y generar, así, una participación más amplia y más justa. Deben realizarse continuados esfuerzos para poder cooperar con un amplio abanico de actores, incluidas las ONGs, las universidades y los grupos de ciudadanos.

Las dimensiones de la buena gobernanza se encuentran entrelazadas; por ejemplo la efectividad no es posible sin coherencia, que a su vez depende de una buena coordinación vertical y horizontal. Es difícil que se produzca una buena participación pública sin apertura y claridad, en relación a su vez con la (co-)responsabilidad. Por tanto, todas ellas deben ser consideradas y actuar conjuntamente. Sin embargo no todas se producen, ni se cumplen, al mismo tiempo. En ese caso, debe optarse por una adecuada y selecta combinación de buenas prácticas o principios. La coordinación y cooperación vertical y horizontal y la participación pública parecen ser los requerimientos mínimos, de acuerdo con las conclusiones de estudios precedentes (proyecto ESPON 2.3.2). El resto de dimensiones pueden mejorar la situación después.

Finalmente, la gobernanza es un proceso dependiente en gran medida de las condiciones de cada contexto específico. Por este motivo, el recurso a los ejemplos de «buenas prácticas» desde otras escalas y contextos únicamente deben ser usadas como ejemplos o por analogía. Las acciones y procesos de gobernanza territorial deben ser territorializados, relacionados con el capital territorial existente. Ello requiere una revalorización del territorio y la mejora de una nueva cultura territorial común o de la generalidad, para cuya consecución el papel de los actores públicos es crucial. En este sentido, mayor atención debe prestarse a la política de gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica, en tanto repre-

senta una muy buena acción para mejorar la coherencia de las políticas. La coherencia se relaciona con la efectividad. Esta coordinación horizontal, sin embargo, lleva tiempo, siendo necesario ser realista respecto de las metas a conseguir.

La situación actual en España en materia de gobernanza democrática territorial abre todavía grandes incertidumbres. La comunidad académica y profesional ha hecho bien su trabajo y en general ha sido capaz de incorporarse plenamente a esta nueva generación de enfoques y propuestas. Pero no se ha producido el salto al terreno de las políticas. La política sí ha incorporado a su discurso la retórica de la gobernanza, como también lo hizo con el desarrollo sostenible, pero sus efectos prácticos son muy escasos. Numerosas experiencias ponen en evidencia que con los niveles de segmentación, fragmentación, solapamiento y descoordinación existentes, la divergencia puede acabar imponiéndose a la convergencia. La coordinación y la cooperación son los elementos básicos de la buena gobernanza territorial. Pero son hasta el momento una de nuestras mayores debilidades, porque la cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización han prevalecido sobre la cultura del consenso.

Durante los últimos años hemos conocido en España una auténtica profusión de documentos denominados Planes, Estrategias o Directrices Territoriales a escala regional. Desde ese punto de vista, nadie podrá negar sustanciales avances en materia de pensamiento y nuevos enfoques. Cosa muy distinta es que muchos de esos documentos hayan demostrado alguna eficacia que haya ido más allá de su publicación y publicitación. No hemos contado con buenos instrumentos de gobierno del territorio (o no se han querido aplicar) y tampoco hemos sido capaces de imaginar nuevas formas de buena gobernanza territorial. Han sobrado documentos y ha faltado voluntad política para consensuar estrategias compartidas.

Nuestra mayor dificultad hace tiempo que se encuentra en el ámbito de la política. La gobernanza democrática descansa, básicamente, sobre los principios de coordinación y cooperación. En consecuencia, sus progresos quedan dificultados en la medida en la que no exista voluntad de acuerdo entre los actores políticos y entre éstos y los actores económicos y sociales. Circunstancia en nuestro caso agravada por el hecho de que la provocada escasa densidad del tejido social favorece que los partidos ocupen la mayor parte del espacio (y que se resisten a perder ante cualquier movimiento ciudadano emergente, como ha quedado de manifiesto en el mes de mayo de 2011, coincidiendo con la campaña electoral de elecciones locales y autonómicas).

Aún estamos lejos de ser un Estado federal (Romero, 2009:79-108). Reforzar la cooperación entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas es fundamental, al igual que cualquier Estado compuesto o de tradición federal (Moreno y Colino, 2010). El impulso político, la lealtad institucional y el funcionamiento eficaz de la Conferencia de Presidentes y de las Conferencia Sectoriales son imprescindibles para mejorar los espacios de coordinación y cooperación institucional. La AGE debe reforzar su presencia y mejorar su capacidad para impulsar procesos e implicar a los diferentes actores, niveles y esferas de gobierno. Los gobiernos autónomos también tienen mucho que decir en el proceso de construcción de un nuevo modelo de coordinación y cooperación en la escala AGE-Comunidad Autónoma y aún más en la escala regional-subregional-local.

La vía de la incentivación a la cooperación «desde arriba» se ha revelado muy positiva. El ejemplo francés bien lo demuestra. Hay que dar continuidad a esas iniciativas, aunque la tasa de éxito de las experiencias sea baja y las realizaciones sean todavía modestas. Son

condición necesaria para favorecer la cultura de la cooperación y para pensar juntos con enfoques estratégicos. De otra parte, mantiene abiertos canales de interlocución para tener posibilidad de abordar nuevos proyectos e iniciativas. Este capítulo y esta modalidad merece mucha más atención de la prestada hasta ahora desde los niveles estatal y regional.

Es prioritario desarrollar nuevas formas de gobernanza democrática en ciudades y regiones urbanas. Al igual que en otros países de tradición federal (Steyleyler, 2010), han de producirse avances para desarrollar otras formas de colaboración entre niveles de gobierno y de cooperación horizontal, flexible y voluntaria que se han demostrado eficaces. Únicas que probablemente pueden ensayarse hoy en España para impulsar proyectos coherentes y para superar el minifundismo administrativo sin cuestionar unas divisiones muy arraigadas en el imaginario colectivo que se resisten a cualquier intento de modificación. Debe igualmente darse pleno contenido al principio de sostenibilidad, en especial en la escala local, de acuerdo con lo establecido en la vigente ley del suelo, para impulsar iniciativas con enfoque estratégico es otra condición necesaria para que las políticas ganen en coherencia.

Los gobiernos locales deben aspirar legítimamente a ganar en seguridad financiera y claridad competencial. Éste es un punto central en el capítulo de políticas territoriales en España. Es en esta escala en la que más claramente se aprecia el negativo impacto territorial de las políticas públicas en ausencia de directrices de coordinación supramunicipales que garanticen mayor coherencia territorial. Han de saber mirar más allá de sus límites administrativos, procurando abandonar la querencia por el corto plazo, el ‘parroquialismo’ político y el localismo.

La buena gobernanza territorial, además de descansar sobre los principios de coordinación y cooperación, requiere además de una sociedad civil fuerte. No es sencillo dar contenido a procesos de participación y transparencia. Las innovaciones democráticas siempre encuentran resistencias. La regulación de canales de participación siempre es dificultosa y en cualquier democracia madura los progresos a veces son más discretos y contradictorios de lo deseable. Los ejemplos ya disponibles sobre democracia participativa en la escala metropolitana o el discreto balance de los procesos de participación de las Agendas 21 en la escala local o los planes de participación pública que acompañan determinados procesos de planificación y evaluación territorial, paisajística o ambiental así lo indican (Echebarría *et al.*, 2007; Kübler y Tomás, 2010; Faure *et al.* 2010, Brunet, 2011; Farinós y Sánchez, 2011). También son conocidos los riesgos de ‘fatiga’, de ‘efecto ventana’ o de instrumentalización táctica, los conflictos entre actores presentes en cada lugar, la tentación de eludir la democracia representativa o los límites y ambigüedades de la democracia participativa (Subra, 2007).

Pero vale la pena intentarlo. Especialmente ahora que se habla tanto de crisis de la democracia, de cuestionamiento de la legitimidad de los actores políticos y del paradigma perdido del interés general. Nos encontramos al inicio de un nuevo periodo en el que emergen actitudes y propuestas que reclaman otra forma de entender y de ejercer la democracia y otra forma de gobierno del territorio. El ámbito académico y profesional, los medios de comunicación y la vitalidad demostrada por movimientos ciudadanos indican que la sociedad está cambiando. También sus valores y sus prioridades. Son expresión de la creciente recomposición social y cultural y de un prometedor proceso de ‘empoderamiento’ social y cultural en muchos lugares, imprescindibles para que arraiguen procesos de gobernanza democrática. Y el balance ya empieza a ser más que significativo en su dimensión sustantiva, relacional,

simbólica y política (Alfama *et al.* 2007; Cruz, 2010). La política es quien tiene ahora mayor responsabilidad y ha de proseguir en su camino de no retorno hacia una democracia de calidad; eso implica facilitar el tránsito hacia una situación como la sugerida en la figura 1.2.

Es imprescindible que las innovaciones democráticas vayan mucho más allá de las formas tradicionales de democracia representativa para imaginar nuevas oportunidades de participación y decisión de los ciudadanos. La democracia representativa, tal y como existe ahora, no es el punto final del desarrollo democrático; de hecho pudiera pensarse, a tenor de lo visto en países como España, entre otros, que ha devenido en atasco que debe solventarse para empezar a situarse en otro registro mejor. Se dispone de un sugerente número de experiencias de buenas prácticas en el ámbito de las innovaciones democráticas (Smith, 2009) o sobre la democratización de los espacios políticos urbanos.

Deben promoverse estrategias combinadas desde arriba y desde abajo. Desde arriba es fundamental el impulso y el liderazgo político para facilitar y propiciar los procesos. En el caso de España el impulso político es fundamental porque desde el plano académico el proceso ya ha tocado techo. Desde abajo creando espacios para la participación y las innovaciones democráticas, especialmente en la escala local.

En consecuencia, y volviendo a la pregunta inicial, en el caso de España no se trata de tener que elegir entre (buen) gobierno y gobernanza democrática, sino que hay mucho trabajo pendiente en los dos planos: el de incorporar mejoras para el buen gobierno y el de innovaciones en el ámbito de la gobernanza democrática. En el primero, hay una extensa agenda pendiente en los tres niveles de gobierno y singularmente en el ámbito de los gobiernos regionales y locales (transparencia, rendición de cuentas, derecho a la información, mejora de la financiación). En el segundo, apostando por la gobernanza democrática como forma superadora de las formas tradicionales de (buen) gobierno. En este caso, frente a lecturas ambiguas o en clave neoliberal del término gobernanza, igualmente legítimas, aquí se reclama más política, más democracia, más ética pública y defensa del interés general, y mayor protagonismo de la esfera pública en el proceso de construcción de una sociedad decente donde puedan llegar a convivir con la debida deferencia, como signo de madurez, sociedad civil, Estado y mercado. En definitiva, frente a tentaciones desreguladoras, de Estado mínimo y de protagonismo del mercado, más democracia, más sociedad civil y mejor Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBALATE, D; BEL, G. (2011): «Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la Alta Velocidad en España», *Revista de Economía Aplicada*, No. 55, Vol. XIX, pp. 171-190.
- ALFAMA, E.; CASADEMUNT, A.; COLL-PLANAS, G.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. (2007): *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*, Barcelona, Icaria.
- ARBÓS, X. (Coord.) (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- BARRAGÁN, J. (2011a): «La gestión de los espacios y recursos costeros en España: política e instituciones de una legislatura (2004-2008)», en Farinós, J.; Cortés, M<sup>a</sup>.C. (Eds.)

- Revisitando la Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Valencia, Universitat de València, Ministerio de Ciencia e Innovación e IIDL.
- BARRAGÁN, J. (Coord.) (2011b): *El papel de las Comunidades Autónomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIALL)*, Fundación Biodiversidad, Universidad de Cádiz.
- BOIRA, J.V. (Coord.) (2011): «El Corredor Mediterráneo», Número monográfico de la Revista *Nexe*, No. 8.
- BRUNET, P. (2011): *L'Agenda 21 i el seu entorn: actors i bones pràctiques*, Palma, Consell de Mallorca.
- CARTER, C. y PASQUIER, R. (2010): The Europeanization of Regions as 'Spaces for Politics': A Research Agenda, *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, No. 3, pp. 295-314.
- CERRILLO, A. (Coord.) (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- CE — COMISIÓN EUROPEA — (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)
- CE — COMISIÓN EUROPEA — (2002): Recomendación 2002/414/CE, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n° L 148, pp. 24-27.
- CE — COMISIÓN EUROPEA — (2007): *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de zonas costeras (GIZC) en Europa*, Comunicación COM (2007) 308 final, Bruselas.
- CES — CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — (2007): Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre «*Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*», Diario Oficial de la Unión Europea, (2007/C 168/02).
- CRUZ I GALLACH, E. (2010): *La veu de la ciutadania en el planejament urbanístic. Una reflexió sobre la conflictivitat territorial a Catalunya*, Barcelona, Tesis Doctoral inédita, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ECHEBARRIA, C.; BARRUTIA, J.M<sup>a</sup>.; AGUADO, I. (2007): La Agenda 21 Local en Europa: una visión general», Agenda 21 local, *Ekonomiaz*, No. 64, 1er cuatrimestre. Número monográfico dedicado a desarrollo sostenible.
- ESPO Project 2.3.2 (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 pp. (FARINÓS, J. -coord., comp. y ed. lit.). ([http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPO-2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPO-2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr2.3.2_final_feb2007.pdf)).
- FARINÓS, J. (2011): «La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de 'Spatial Planning'», en Farinós, J. (Ed.) (2011): *La Gestión Integrada de Zonas Costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València/Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial' n° 9, pp. 13-31
- FARINÓS, J. (2010a): «Planning soft spaces, reflection from Spain», *ESF SCSS Exploratory Workshop: Planning for Soft Spaces across Europe*, Delft (Holanda), 9-10 de diciembre.

- FARINÓS, J. (2010b): «Nuevas prácticas de gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica. Hacia la innovación socio-territorial», en MARTÍN MESA, A. (ed.) *Metodología de la Planificación Estratégica Territorial*, Jaén, Universidad de Jaén/RADEUT/Junta de Andalucía, pp. 89-115.
- FARINÓS, J. (2009): «Lo Scenario: governance territoriale dello sviluppo in Europa», en Governa, F.; Janin, R. y Santangelo, M. (eds.). *La Construzione del territorio Europeo*, Roma, Carocci, pp. 15-35.
- FARINÓS, J. y SÁNCHEZ, J.V. (2011): «Cambios recientes en los instrumentos de política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la Ordenación del Territorio», *Cuadernos de Geografía* 87, pp. 45-64 (en prensa).
- FAURE, A.; GLASSEUY, O.; LERESCHE, JPh. (2010): «Démocratie participative et démocratie différentielle», *Métropoles*, n° 7, pp. 2-10.
- FERIA, J.M.; ALBERTOS, J.M. (2010): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Madrid, Cívitas y Thomson Reuters.
- FLORIDA, R. (2008): *Who's your city?* New York, Basic Books.
- HEILNET, H.; KÜBLER, D. (2005): *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge, pp. 189-201.
- HENDERSON, A. (2010): «Why Regions Matter: Sub-state Politics in Comparative perspective», *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, Nos. 4-5, pp. 439-445.
- IGLESIAS, F. (Ed.) (2007): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid, Fundación Alternativas.
- INSTITUTE ON GOVERNANCE (2003): «Principles for Good Governance in the 21st Century». *Policy Brief No. 15*, by JOHN GRAHAM, BRUCE AMOS AND TIM PLUMPTRE, 8 pp. ([http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15\\_0.pdf](http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf)).
- JESSOP, B. (2004): «Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood», en Bache, I. & Flinders, M. (Eds.) *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 49-74.
- JIMÉNEZ, F.; VILLORIA, M. (2008): «Percepción social de la corrupción en España», *Encuentro Urbanismo y Corrupción*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid.
- JRC —JOINT RESEARCH CENTRE— & IPSC —INSTITUTE FOR THE PROTECTION AND SECURITY OF THE CITIZEN— (2010): *EU Regional Competitiveness Index 2010*, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 'JRC Scientific and Technical Reports', 289 pp.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007): *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía: una aproximación inicial*, dirigido por José María Feria, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local.
- KÜBLER, D.; TOMÁS, M. (2010): «Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises», *Métropoles*, No. 7, pp. 2-10.
- MATSUDA, Y. (Coord.) (2007): *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington.

- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Documento de inicio*, septiembre de 2007.
- MORENO, L. (2008): *La federalización de España. Poder Político y Territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- MORENO, L.; COLINO, C. (Eds.) (2010): *Diversity and Unity in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press.
- NIETO, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel.
- PASCUAL, J.M<sup>a</sup>; PASCUAL, J. (2009): *Cohesión social y Gobernanza democrática. Por unas regiones y ciudades más inclusivas*, Junta de Andalucía.
- PASCUAL, J.M.; GODÀS, X. (Coord.) (2010): *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*, Valencia, Tirant Lo Blanch, Colección Ciencia Política.
- PÉREZ, F. (2010): «El desarrollo del Arco Mediterráneo español. Trayectoria y perspectivas», presentación del Estudio *El desarrollo del Arco Mediterráneo español. Trayectoria y perspectivas*, 4 Vols, Murcia, IVIE y CAM.
- PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. (2011): *Desarrollo local y regional*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Colección Desarrollo Territorial, núm. 8.
- PINSON, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Colección Desarrollo Territorial, No. 10.
- PLAZA, J.I.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): «Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa», *Ería*, nº 61, pp. 227-249.
- PRATS, J. (2005): «Modos de gobernación de las sociedades globales», en Cerrillo, A. (Coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 145-172.
- ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.
- ROMERO, J.; FARINÓS, J. (Eds.) (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial, núm. 1.
- SMITH, G. (2009): *Democratic innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, London, Cambridge.
- SORENSEN, E. & J. TORFING (2009): «Making Governance networks effective and democratic through metagovernance», *Public Administration* 87(2): 234-58.
- STEYLER, N. (2010): *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill Queen's University Press.
- SUBRA, Ph. (2007): *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.
- SWYNGEDOUW, E. (2005): «Governance innovation and the citizen: the janus face of Governance-beyond-the-state», *Urban Studies*, 42(11), pp. 1991-2006.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2008 y 2009): *Informe Global sobre la corrupción en España* emitido por Transparency International España.
- ULLIED, A.; BIOSCA, O.; RODRIGO, R. (2010): *Narrativas urbano-rurales y tendencias espaciales en Europa: el estado de la cuestión*, Mcri y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

- UNIÓN EUROPEA (2007): *Catálogo de Buenas Prácticas de Planeamiento Urbano*, Trabajo coordinado por Enrique Albergaria, Portugal, INTERREG III-SUDOE, Proyecto CIUMED.
- VVAA (2007): *Los procesos urbanos postfordistas*. Actas del VIII Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía. Editado por A. Artigues, A. Bauzá, M. Blázquez, J.M. González, I. Murria y O. Rullán, Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles, Palma, 2007.
- WASSENHOVEN, L.; SAPOUNTZAKI, K. (2009): «Il difficile percorso della governance territoriale nei paesi europei», en Governa, F.; Janin Rivolin, U.; Santangelo, M. (Eds.) *La costruzione del territorio europeo*, Rome, Carocci Editore, pp. 141-171.
- WOLLMANN, H. (2008): *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany. Between continuity and change, divergence and convergence* (disponible on line).
- WEF — WORLD ECONOMIC FORUM— (2010): *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, WEF, Geneva.

