

# AXENDA URBANA DO EIXO ATLÁNTICO PARA UN SISTEMA URBANO INTELIXENTE

## Documento Base para debate



Febreiro 2016

# UNHA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO PARA UN SISTEMA URBANO INTELIXENTE

## DOCUMENTO BASE PARA DEBATE

---

*Este documento foi elaborado a partir das achegas de cinco documentos  
previos nos que participaron: Aldekoa, Andoni; Domínguez, Luis;  
Fernández, Martín; Palma, José; Costa, Artur; Ladeiras, Ana; Fernández,  
Emilio; Ramos, Luis; Barreiro, Xosé Luis; Peña, Pepe; Rodríguez, Severino;  
Cabanas, Marta; V. Mao, Xoan.*

---



## INDICE DE CONTENIDOS

<b>¿POR QUÉ UNHA AXENDA URBANA?</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>ANTECEDENTES DA AXENDA URBANA EUROPEA</b>	<b>17</b>
<b>AVALES E ANTECEDENTES DO EIXO ATLÁNTICO PARA ELABORAR UNHA AXENDA URBANA</b>	<b>27</b>
<b>O MARCO DA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÁNTICO 2020</b>	<b>41</b>
<b>ESQUEMA OPERATIVO DA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÁNTICO 2020</b>	<b>63</b>
<b>SISTEMA URBANO ORGANIZADO: O NOVO TERRITORIO</b>	<b>67</b>
<b>A CIDADE COMPETITIVA: CRECEMENTO E EMPREGO</b>	<b>85</b>
<b>LA CIUDAD ECOLÓGICA: EL DESAFÍO D ELA SOSTENIBILIDAD</b>	<b>119</b>
<b>LA CIUDAD INTEGRADORA Y PARITICPATIVA: LA NUEVA SOCIEDAD</b>	<b>139</b>
<b>CONCELLOS EFICIENTES: A NOVA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>169</b>
<b>CONCLUSIÓN: AS CIDADES QUE QUEREMOS. A AXENDA URBANA. UNHA OCASIÓN PARA SOÑAR CON AMBICIÓN</b>	<b>203</b>



# **UNHA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO PARA UN SISTEMA URBANO INTELIXENTE**

## **Documento Base para Debate**

### **¿Por que unha Axenda Urbana?**

Cada comezo de século invariablemente Europa, afronta unha grave crise. No S. XX foi a máis grave de todas elas, a guerra, pero os efectos da do S. XXI aínda que menos sangentos non están sendo menos devastadores que algunhas das guerras vividas no S. XX. É verdade que os movementos de poboación xa non son para fuxir do terror senón para buscar traballo, pero volve a haber movementos de poboación que configuran pequenos éxodos, de maneira especial, entre os mozos.

A xente xa non queda sen casa como consecuencia das bombas que tiran os avións, pero quedan sen casa igual como consecuencia das políticas económicas erróneas e das praxes bancarias, polo menos moralmente corruptas.

Pode parecer esaxerado este símil, pero se analizamos con raios X a arquitectura da crise que estamos a vivir, veremos que moitos aspectos coinciden coa crise do 29 e a posterior emerxencia de movementos e revolucións autoritarias de ambos os signos, que culminaron na II Guerra Mundial. Movementos que hoxe en día volven emerxer nalgúns países de Europa, que ao parecer non quedaron suficientemente vacinados da experiencia que sufriron no seu propio territorio.

Con todo, dous elementos foron determinantes para non reproducir a gravidade dos erros do pasado: unha sociedade fortemente tecnolóxica cun novo modelo de participación e mobilización dos segmentos máis novos a través de internet e a pertenza a un sistema común, a Unión Europea, que se na toma de decisións non é moi áxil, polo menos serve como foro de encontro para buscar solucións comúns e prevención de situacións non desexadas nalgún dos seus membros, que puidese afectar o resto, como recentemente vimos no caso de deriva autoritaria de Hungría.

Se aceptamos esta premisa de análise, teremos que aceptar a conclusión máis evidente que nos ensina a historia: detrás de cada crise veu un período de crecemento; canto máis grave

foi a crise, maior foi o crecemento posterior. Pero tamén é verdade que a saída da crise foi totalmente distinta da anterior, ou dito doutro modo, cada crise xerou un punto de inflexión no proceso evolutivo da sociedade. Cabe por tanto pensar, se a crise non é no fondo un proceso patolóxico dun corpo social enfermo ao que as súas contradicións e o exercicio de modelos caducos, conduciu a esa situación.

As cidades xogamos, por activa ou por pasiva, un papel determinante en todas as crises, polo menos polo simple feito de que nada ocorre fóra dunha cidade. A cidade é a base territorial primaria de calquera acontecemento, transformación ou crise. É nas cidades onde se producen os grandes procesos de transformación que actúan como motores sociais e económicos, pero tamén é nas cidades onde se producen as contradicións do sistema que xeran todas as patoloxías sociais: violencia física, sexual ou de xénero, desemprego, drogodependencia, etc.

Polo tanto, as cidades non podemos ser meros axentes pasivos, senón que temos que asumir un rol pro-activo na definición dun novo modelo para a saída da crise. Non nos esquezamos que o 54% da poboación mundial reside nas cidades e esperase que esa cifra elévese ao 66% para 2050.

Contamos cunha vantaxe importante, xa que nestes anos as cidades aprendemos a organizarnos, e en casos singulares como o noso, a organizarnos en sistemas urbanos. Non é unha historia nova en Europa, onde as cidades hanseáticas xa configuraron fai varios séculos un dos primeiros antecedentes do sistema urbano organizado.

A cuestión é, que para que nos serve esta estrutura se non asumimos un rol pro activo na saída da crise a través da definición dun novo modelo para o S. XXI, modelo que chega con 15 anos de retraso, o que sen dúbida tamén contribuíu ao desenvolvemento da crise.

É sinxelo, a toro pasado, facer unha análise simplista da implicación das cidades na crise: gastos faraónicos, infraestruturas excesivas e innecesarias, decisión improvisadas e moitas veces populistas... e probablemente todo isto sexa certo. Pero non podemos analízalo dende un punto de vista unifactorial, porque caeríamos nun reduccionismo simplista, que non só non aportaría nada positivo ao análise, senón que o reduciría a un enfoque anecdótico e proto populista. Porque no fondo, todos estes problemas só se produciron nas cidades que non

tiñan claro o seu rol e en consecuencia que non tiñan unha estratexia, tanto a nivel individual como dentro do sistema urbano.

Falar de cidades é falar da xestión de conflitos e é falar de modelos relacionais, que permitan xestionar eses conflitos. A cidade é un corpo dinámico, de persoas e entidades que interaccionan, teñen intereses e en consecuencia como é inevitable, xeran conflitos. A xestión da cidade non consiste como erroneamente creuse, en xestionar eses conflitos, senón en crear as condicións para que os intereses non xeren conflitos ou onde sexa inevitable, sexa o propio corpo social o que xestione a solución dos mesmos. Pero, claro, iso implica un concepto de sociedade participativa historicamente pouco desenvolvido no concepto da nosa administración local, onde a participación cidadá tense vehiculizado historicamente mediante un voto cada catro anos, a creación de estruturas asociativas manifestamente reivindicativas e cun mínimo nivel de compromiso e corresponsabilidade na xestión da cidade, ou mediante o terceiro nivel de participación, o máis habitual nalgunha das nosas cidades, que son as manifestacións cidadás. É evidente que a administración local do S.XXI ten que cambiar radicalmente o seu modelo de xestión, empezando por definir que rol debe asumir o concello, que modelo de participación social debe asumir a cidadanía e as súas estruturas representativas na corresponsabilidade da xestión pública dos intereses cidadáns. En consecuencia, que modelo de financiamento debe viabilizar todo o esquema anterior.

Unha vez definida a locomotora, é preciso definir os vagóns do tren. Dous son os ámbitos centrais, dunha parte o desenvolvemento económico do sistema, sen o cal non existe benestar nin vida cidadá e en segundo lugar garantir que este desenvolvemento non provoque exclusións nin fracturas sociais, incluíndo a difícil tarefa de recuperar aos que a crise excluíu. Polo tanto, se ben vai ser necesario manter políticas paliativas, as políticas sociais deberanse enfocar dende un aspecto preventivo, é dicir entendendo a cultura, educación, a sanidade, etc. como motores de desenvolvemento económico e non como se está a entender por algúns sectores, como elementos que desbordan o gasto público.

Durante estes anos asistimos á inversión de fondos públicos en recuperación de entidades que amén do seu pacto económico ou financeiro representaban persoal de entre 5.000 e 10.000 traballadores, e sen embargo recortáronse as dotacións de servizos públicos que ademais do mesmo impacto económico ou financeiros, representaban persoal de 30.000 ou 40.000 traballadores, isto foi así porque nunca se entendeu ou non se quixo entender, o



impacto económico da industria cultural, da industria educativa ou da industria sanitaria, por citar algún exemplos.

No ámbito do desenvolvemento económico, incluída polo tanto a política social, dous elementos son determinantes: a innovación e a sustentabilidade, identificados claramente como dous motores transversais que non só impulsan a economía senón que actúan como vacinas fronte a novas crises. A partir de aquí cada territorio analizará os seus puntos débiles. O carácter marítimo, nosa proximidade con América, os nosos extraordinarios recursos naturais e patrimoniais ou algúns ámbitos de innovación tecnolóxica son en cambio as nosas fortalezas.

En consecuencia, todo isto é necesario sistematizalo, analizalo, e traducilo en propostas operativas, pero este proceso non debe ser acometido individualmente ou fomentando o conflito entre as cidades, os seus investimentos ou as súas infraestruturas. Sería un inmenso erro. Porque o que aquí vemos como unha cidade, nunha visión máis ampla vese como un barrio. O sistema urbano da Eurorrexión ao que chamamos Eixo Atlántico, configura unha cidade virtual de 38 barrios, algún dos cales se asemella apenas a unha pequena parte dun barrio de Nova York, Shanghai ou Moscova. No seu conxunto, o noso sistema urbano, aínda configurándose como o terceiro da Península Ibérica, aínda situándose por diante da área urbana de Lisboa, apenas alcanza en poboación e nalgúns casos en extensión a áreas urbanas como a de Londres, París ou Nova York, por non falar das megacidades dos dragóns asiáticos, os nosos competidores naturais, aos que temos que saber converter nos nosos aliados necesarios.

Polo tanto, toda esta sistematización da reflexión primeiro e das propostas despois, é o que temos que acometer dende o ámbito das cidades, é dicir, do análise dos seus problemas e necesidades e das propostas de solucións.

Todo isto é o que se chama Axenda Urbana, que é o que pretendemos facer dende o sistema urbano do Eixo Atlántico. Así que loxicamente, é o que chamamos a Axenda Urbana do Eixo Atlántico.

# INTRODUCCIÓN



## 1. INTRODUCCIÓN

As administracións públicas e os representantes electos teñen a encomenda de xestionar, unhas, e liderar, outros, o ben común. Os poderes locais, os máis próximos ás persoas e aos seus problemas, dótanse de ferramentas adecuadas para servir á cidadanía. As axendas estratéxicas son unha desas ferramentas que poden ser moi útiles se atinan no diagnóstico e nas medidas propostas e se conseguen implicar a todos os axentes interesados.

Unha axenda urbana do Eixo Atlântico ten que responder a este modelo e ao mesmo tempo superalo, indo un pouco máis alá. En efecto, temos que tomar conciencia de que cando volvamos á senda do crecemento económico e deixemos atrás a actual crise moitas cousas van mudar. Unha delas, a que máis nos afecta, é o papel que as cidades van xogar a partires dese momento.

### **Que debe e non debe ser unha Axenda Urbana**

Neste contexto de futuro, **a axenda urbana ten que ser unha oportunidade** para reflexionar desde este sistema urbano eurorrexional sobre os erros e as carencias que contribuíron a afondar a crise económica e financeira no marco local, facendo o mellor punto de situación posible para purgar os atrancos e comezar fortalecidos a etapa postcrise. **A axenda urbana ten que ser un instrumento** para facer das cidades o espazo nuclear do crecemento intelixente, sostible e integrador que inspira as políticas da Unión Europea, inserindo as súas respostas no marco estratéxico xeral comunitario porque ese é o noso ámbito de actuación na economía global. **A axenda urbana ten que ser o referente integrador** do esforzo colectivo das cidades galegas e do Norte de Portugal que lles permita liderar os novos tempos e alcanzar posicións de centralidade grazas as plusvalías que representa o marco eurorrexional de cooperación das administracións públicas locais. Pola contra, a axenda urbana **non pode ser un documento elaborado nun gabinete de expertos senón un proceso de discusión e debate** entre os axentes implicados ao longo de varios meses no que todos participen e sexan escoitados: administracións públicas, axentes sociais, sociedade civil, académicos...para que, finalmente, os representantes democráticos electos tomen as decisións.

## O por que e o para que dunha Axenda Urbana agora

**As cidades xogan un papel clave na aplicación das políticas públicas.** Os obxectivos das políticas sectoriais non se poden acadar sen a implicación activa das cidades pero para que isto suceda, os obxectivos e os seus instrumentos deben estar adaptados ás súas necesidades reais.

Así, as cidades han de tratar con todos os ámbitos do desenvolvemento: emprego, migración, demografía, problemas sociais, polución, cambio climático, economía, industrialización, desindustrialización, etc. Deste modo, atopámonos con que gran parte das políticas sectoriais interveñen no ámbito local, pero fano dunha maneira non coordinada. Isto reduce a súa efectividade, pois a miúdo prodúcense contradicións entre elas á hora de aplicarlas sobre o terreo ou, no mellor dos casos, perdese a posibilidade de xerar sinerxías que aumentarían a súa efectividade. Neste escenario, faise patente a **necesidade de coordinar a actuación local de tódalas políticas**, de maneira que cren sinerxías de acción entre elas e, deste modo, se poda facer fronte aos retos do desenvolvemento urbano de maneira máis eficiente.

Unha boa axenda urbana ten que ser o punto de encontro da coordinación das políticas públicas ao servizo da cidadanía. Non só no ámbito de cada concello, que tamén, se non no conxunto do territorio eurorrexional. A expresión «cómpre facer máis con menos» estase a converter nun mantra que escoitamos e repetimos tan cotiamente que xa nos parece que o estamos a facer de tanto dicilo. Pero non é verdade. Moi posiblemente os recursos públicos van tardar en seren tan xenerosos como antes desta crise e convén rendibilizalos. A **concentración de recursos e obxectivos** é un bo camiño nesa dirección e a axenda urbana é unha magnífica oportunidade e un bo instrumento para logralo.

Unha das consecuencias máis negativas da actual crise é, sen dúbida, o incremento notable das **desigualdades sociais**. As cidades sempre foron un termómetro excelente para medir estes desequilibrios e sempre achegaron alternativas para que o entendemento e a tolerancia foran a tendencia, mediante unha serie de políticas sociais e culturais que permitiron reducir a fenda aberta entre os distintos sectores da poboación. A axenda urbana ten que ter un **marcado nesgo social** que faga posible da **rexeneración da vida urbana** e

permita vivir en común. Convivir, esa ten que ser a meta de calquera administración municipal. As políticas sociais resultan imprescindibles pero tamén as políticas culturais que alicercen **identidades colectivas democráticas** nas que todos se poidan sentir cómodos. A axenda urbana tamén ten que servir para avanzar nesas identidades que percorran a todas as xeracións e sexan quen de aproveitar os esforzos dos máis novos e dos máis vellos a prol dun horizonte común que deixe atrás a crise.



**ANTECEDENTES DA AXENDA URBANA  
EUROPEA**





## 2. ANTECEDENTES DA AXENDA URBANA EUROPEA

Na última década, o proceso de urbanización de Europa en particular e do mundo en xeral, experimentou un rápido crecemento. As cidades, agora máis que nunca, preséntanse como o epicentro do crecemento e a creación de emprego. Lugares de intercambio, cultura e innovación, onde as oportunidades e os retos para o desenvolvemento sostible conviven, non sempre en equilibrio.

Nos últimos tempos, diferentes institucións e organismos comunitarios aprobaron importantes documentos que teñen como motor á necesidade de contar con axendas urbanas, tanto no ámbito da UE, como nos ámbitos nacionais, rexionais e locais. Así, o Parlamento Europeo aprobou, xa en xuño de 2011, unha resolución sobre “A axenda urbana europea e o seu futuro na política de cohesión”<sup>1</sup> na que se avogaba por reforzar a dimensión urbana das políticas da UE na programación 2014-2020, solicitando expresamente a elaboración dunha axenda urbana, e se instaba a unha maior cooperación intergubernamental a través de reunións informais de Ministros responsables das políticas urbanas a nivel nacional. Máis recentemente, en setembro de 2015, aprobou a outra resolución sobre “A dimensión urbana das políticas da UE”<sup>2</sup> na que se avoga por “áreas urbanas funcionais” na UE como vantaxe competitiva no mundo global; áreas que constitúen unha estrutura policéntrica única, construída en torno a cidades pequenas e medianas e as súas zonas circundantes, transcendendo os territorios administrativos tradicionais para englobar territorios unidos polos seus desafíos económicos, sociais, medioambientais e demográficos. Así mesmo, o Parlamento Europeo opina que cómpre ir cara unha axenda urbana europea integrada como unha estratexia que, a longo prazo, debería dar lugar a unha política urbana a escala europea; para iso demanda da Comisión unha nova Comunicación sobre a axenda urbana europea na que se defina un novo modelo de gobernanza múltiple nivel que combine estruturas de goberno formais con estruturas de gobernanza informais flexibles que correspondan ás novas realidades da sociedade dixitalizada en rede; entende que para que a axenda urbana sexa unha ferramenta eficaz terá que ser un marco conceptual compartido que se actualice regularmente e cun núcleo temático composto por unha serie de retos no contexto máis

---

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0218+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0307+0+DOC+XML+V0//ES>.

amplio dos obxectivos da Estratexia Europa 2020 e do desenvolvemento sostible, ao tempo que estea en sintonía coa Nova Axenda Urbana da ONU e coas metas e obxectivos da conferencia Habitat III de 2016.

Pola súa banda, o Comité das Rexións aprobou, o 25 de xuño de 2014, o ditame “Cara unha axenda urbana integrada para a UE”<sup>3</sup> na que, entre outras cousas, insta á nova Comisión Europea para que elabore un Libro Branco sobre o tema no que se inclúa unha definición clara do concepto de desenvolvemento urbano sostible e integrado, e que estableza de xeito inequívoco os obxectivos que a UE desexa alcanzar neste campo e nos diferentes ámbitos políticos.

A Comisión Europea, en xullo de 2014, presentou a Comunicación “A dimensión urbana das políticas da UE: elementos chave dunha axenda urbana para a UE”<sup>4</sup>, abrindo un período de consulta pública entre todos os axentes e cidadáns interesados. En maio de 2015 déronse a coñecer os resultados da consulta<sup>5</sup> que incidían en que a Axenda Urbana Europea debería centrarse nun reducido número de áreas prioritarias para poder alcanzar resultados visibles demostrando, así, o seu valor engadido, sempre en liña coa Axenda Europea 2020 e co programa “Un novo comezo” da Comisión Europea, e adiantando que debemos camiñar cara cidades intelixentes con baixo uso de carbono, reducida xeración de residuos e con sistemas intelixentes de circulación de fluxos que tendan a favorecer un crecemento inclusivo local; cidades verdes amigas do ambiente, resilientes ao cambio ambiental global e que tendan a modelos de urbanismo compactos; cidades inclusivas para vivir de xeito saudable e con boas relacións interxeracionais. Todo isto evitando nova regulamentación e creando marcos flexibles que respecten a heteroxeneidade urbana europea. En decembro de 2015, a Presidencia holandesa, que entrou en exercicio efectivo o 1 de xaneiro de 2016, e a DG REGIO xa puxeron en marcha os primeiros catro grupos de traballo da Axenda Urbana Europea: pobreza urbana, vivenda, calidade do aire e integración de inmigrantes e refuxiados.

Finalmente, O Consello da Unión Europea, baixo a formación de consellos informais de ministros responsables do desenvolvemento urbano e da cohesión territorial ten acordado importantes declaracións ao respecto como as de Toledo de 2010 ou a máis recente de Riga de

---

<sup>3</sup> <https://toad.cor.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSE48DSjocEyvKGIInZqhKk608V%2f0yS2nhXg%3d&ViewDoc=true>

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/urb\\_agenda/pdf/comm\\_act\\_urb\\_agenda\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_es.pdf)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/urb\\_agenda/pdf/swd\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/swd_2015.pdf).

2015. A mediados de 2013, un grupo de Estados membros encabezado por Holanda e Bélxica presentou unha proposta de axenda urbana que forma parte do programa de traballo das sucesivas troikas da Presidencia do Consello desde entón<sup>6</sup> e que se pretende culminar na próxima reunión informal de ministros do ramo, a celebrar en Amsterdam o 30 de maio de 2016, coa sinatura do Pacto de Amsterdam que solemnice a declaración sobre a Axenda Urbana Europea. O fío condutor de todas estas iniciativas pode condensarse en dúas ideas: **a axenda urbana europea debe servir como paraugas para a coordinación da actuación das cidades** en todos os ámbitos da súa competencia, reforzando o seu papel á hora de implementar as diferentes políticas europeas; **a axenda urbana debe servir como un instrumento para guiar ás autoridades locais** no cada vez máis crecente, rápido e complexo proceso de urbanización e de globalización.

Pola súa parte, a ONU, como xa se puxo de manifesto por parte do Parlamento Europeo, tamén ten tomado acordos que deben ser tidos en conta á hora de elaborar unha axenda urbana. En efecto, o 25 de setembro de 2015, a Asemblea Xeral aprobou o documento “Transformar o noso mundo: a Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible”<sup>7</sup> que se marca 17 grandes obxectivos, pondo sempre a xente e o planeta como destinatarios, entre os que figuran expresamente o de alcanzar cidades e comunidades sostibles, reducir as desigualdades sociais, poñer fin a fame e a pobreza, incrementar a saúde e o benestar, empregar enerxía asequible e non contaminante e o fomento de alianzas de parceirado público e privado para alcanzar estes obxectivos.

Na recente COP 21, celebrada entre o 30 de novembro e o 11 de decembro, aprobou o Acordo de París<sup>8</sup> que aposta por manter e promover a cooperación rexional e internacional co fin de mobilizar unha acción máis vigorosa e ambiciosa para facer fronte ao clima, por todas os países asonantes e polos interesados que no son os anteriores, incluídos as cidades, a sociedade civil, o sector privado, as institucións financeiras, e outras autoridades subnacionais; recoñece os esforzos que todos estes axentes que no son partes asinantes están a facer e a importancia central que teñen para lograr alcanzar ese obxectivo de limitar o incremento de

---

<sup>6</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010948%202014%20INIT>

<sup>7</sup>

[http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/agenda\\_2030\\_desarrollo\\_sostenible\\_cooperacion\\_espanola\\_12\\_ago\\_2015\\_es.pdf](http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf)

<sup>8</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>

temperaturas a 1,5° graos de incremento sobre os niveis preindustriais. Obxectivo vital para camiñar cara un desenvolvemento sostible.

## 2.1. Política Urbana da UE

Unha vez que a maior parte dos cidadáns europeos viven nas cidades, está claro que a cohesión económica, social e territorial ten un forte compoñente urbano.

No século pasado, Europa pasou de ser un continente maiormente rural a un continente predominantemente urbano. Estímase que preto do 68% da poboación da UE vive en concentracións urbanas de máis de 5.000 habitantes. A UE presenta unha estrutura policéntrica única de grandes, medianas e pequenas cidades. Uns 200 millóns de europeos viven en cidades de menos de 100.000 habitantes que desempeñan, a miúdo, un papel importante a nivel rexional no ámbito dos servizos, na mellora da calidade de vida e no equilibrio territorial. Estímase que na actualidade, o 67% do PIB de Europa xérase nas rexións metropolitanas que só acollen ao 59% da súa poboación. Estas rexións tamén consumen o 70% da enerxía.

Ademais do *acquis* urbano da UE<sup>9</sup>, o informe da Comisión Europea denominado “As cidades do Mañá”<sup>10</sup>, publicado en 2011, busca demostrar que hai un modelo europeo de desenvolvemento urbano e establecer os desafíos aos que debe facer fronte a gobernanza das nosas cidades no curto e medio prazo. Así mesmo, este informe fai referencia á importancia das cidades pequenas e medianas, que non debe subestimarse. Gran parte da poboación urbana vive en cidades pequenas e medianas distribuídas polo continente europeo. Estas cidades desempeñan un papel no benestar e a subsistencia non só dos seu propios habitantes se non tamén das poboacións rurais circundantes. Son centros de servizos públicos e privados, así como de produción de coñecementos, innovación e infraestrutura local e rexional que se constitúen, en moitos aspectos, en pezas básicas do ideal do urbanismo sostible. A

<sup>9</sup> Carta de Dereitos fundamentais da Unión Europea ([http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)); Carta de Leipzig ([http://feder.dipusevilla.es/opencms/export/sites/default/feder/galeriaFicheros/normativa/europea/carta\\_Leipzig.pdf](http://feder.dipusevilla.es/opencms/export/sites/default/feder/galeriaFicheros/normativa/europea/carta_Leipzig.pdf)), Declaración de Toledo ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/201006\\_toledo\\_declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf)) Axenda Territorial para a Unión Europea 2020 (<http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/el-desarrollo-territorial-en-el-ambito-europeo/union-europea/>)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf)

Declaración de Riga<sup>11</sup>, asinada na reunión informal do consello de ministros de desenvolvemento urbano celebrada na capital letona, o 10 de xuño de 2015, veu consolidar estes presupostos, resaltando se cabe máis aínda o importante papel que deben xogar as pequenas e medianas cidades na consecución dos obxectivos da UE, entendendo por tales aqueles núcleos que teñen entre 5.000 e 50.000 habitantes e que representan o 24,2% da poboación da UE; a Declaración destaca, especialmente, que son estes núcleos quen están chamados a evitar o despoboamento rural, permitindo manter o equilibrio territorial e sendo os nexos de unión das áreas metropolitanas na estrutura urbana policéntrica que caracteriza a UE.

Deste xeito, vemos como, en liñas xerais, toda a documentación referente á política urbana da UE fai referencia ó papel clave das cidades no crecemento e o emprego, así como no seu papel fundamental para a implementación da estratexia Europa 2020 e as súas sete iniciativas emblemáticas. Non entanto, en oposición, o acordo entre os *stakeholders* locais é case unánime: **non existe unha dimensión urbana explícita na estratexia Europa 2020** e os seus obxectivos. É preciso establecer una serie de **obxectivos e instrumentos concretos** en materia de política urbana, recoñecendo, ao mesmo tempo, o **papel esencial das autoridades locais** na consecución dos obxectivos políticos.

## 2.2. Principais retos urbanos

Na súa Comunicación “Cidades do Mañá”, a Comisión Europea identifica dez retos esenciais aos que as cidades deberán de facer fronte no seu proceso de desenvolvemento.

### **Retos para o crecemento intelixente**

1. Apoio á transición cara a sociedade do coñecemento
2. Desenvolvemento de resistencia ante presión económica e crise financeira (ex. Asegurar servizos sociais, manter o sector produtivo, etc.)

<sup>11</sup> [https://eu2015.lv/images/news/2015\\_06\\_10\\_EUUrbanDeclaration.pdf](https://eu2015.lv/images/news/2015_06_10_EUUrbanDeclaration.pdf).

#### **Retos para o crecemento sostible**

3. Asegurar a inversión sostida en transporte público e en adecuar o modelo de mobilidade urbana para facelo máis sostible a través dunha maior eficiencia enerxética
4. Xestión sostible dos recursos naturais (auga, refugallos, solo, etc), loita contra a degradación ambiental e dispersión urbana.
5. Acelerar a transición cara un modelo de cidade sostible (transporte, planificación urbanística, sistemas de xestión da auga e da enerxía, etc.)

#### **Retos para o crecemento inclusivo**

6. Facer fronte á dispersión urbana e aos seus problemas de segregación social e polarización espacial (pobreza infantil, cohesión entre barrios, etc.)
7. Desenvolver capacidades para asegurar a integración social e económica dos inmigrantes.
8. Xestionar e adaptarse aos cambios demográficos, notablemente referidos ao envellecemento da poboación.

#### **Retos transversais para un enfoque integrado de desenvolvemento urbano**

9. Impulsar a atractividade das cidades (ex. Espazos abertos, oferta cultural e deportiva, educación, creatividade, seguridade, etc.)
10. Asegurar a coherencia e a cohesión dentro do núcleo urbano e entre este con respecto a súa área de influencia.

Así mesmo, sintetiza os principios do modelo europeo de desenvolvemento sostible sinalando que as cidades deben ser:

- Lugares de progreso social avanzado.
- Plataformas para a democracia, o diálogo cultural e a diversidade.
- Lugares de rexeneración verde, ecolóxica ou medioambiental.
- Lugares de atracción e motores de crecemento económico.

Pola súa banda, **o desenvolvemento territorial urbano europeo debe:**

- Reflectir un desenvolvemento sostible de Europa baseado no crecemento económico e na organización territorial equilibrados cunha estrutura urbana policéntrica.
- Conter centros rexionais fortes que faciliten o acceso aos servizos de interese económico xeral.
- Ter unha estrutura de asentamento compacta cunha expansión urbana limitada.
- Gozar dun elevado nivel de protección e calidade medioambiental en torno as cidades.

Finalmente, ao longo dos debates iniciados en 2011 teñen xurdido dúas aproximacións posibles cara unha axenda urbana. Por unha parte, hai quen considera que debe ser **un novo método de traballo**. Outros que debe ser **unha estratexia**, con prioridades a longo prazo e directrices operativas a curto. De ambas opinións cabe tirar proveito e entender a axenda urbana como **un proceso continuo**.





**AVALES E ANTECEDENTES DO EIXO  
ATLÁNTICO PARA ELABORAR UNHA  
AXENDA URBANA**



### **3. AVALES E ANTECEDENTES DO EIXO ATLANTICO PARA ELABORAR UNHA AXENDA URBANA**

O Eixo Atlántico, nacido cunha clara vocación de facer Europa desde o seu territorio e de promover o desenvolvemento urbano sostible, ten unha **longa tradición de planificación estratéxica** que non se queda nos meros informes técnicos se non que se vai estendendo de xeito capilar polo conxunto das súas cidades. A asociación de municipios urbanos transfronteirizos de Galicia e Norte de Portugal, Eixo Atlántico, tivo claro desde as súas orixes que as cidades estaban chamadas a ser un actor básico para poder desenvolver eficazmente as políticas públicas da Unión Europea e alcanzar os obxectivos de cohesión e crecemento que incrementaran a calidade de vida dos territorios e das persoas. Así, a ***Declaración de Porto (1 de abril de 1992)***, documento fundacional do Eixo Atlántico comeza con esta frase: «A aplicación e entrada en vigor da ACTA UNICA EUROPEA a partires do 1 de xaneiro de 1993, así como o desenvolvemento das medidas adoptadas na Conferencia de MAASTRICHT requiren a urxencia de adoptar medidas políticas que permitan asegurar o papel das cidades na construción da EUROPA UNIDA.». Os alcaldes que asinaron este primeiro documento tiñan claro que as cidades non ían ser un actor máis, debían ser un actor principal: «Comezamos desde hoxe mesmo a traballar para que Galicia e o Norte de Portugal sexan partícipes das novas centralidades europeas, para que as nosas cidades sexan centros da periferia e deixemos de ser a periferia do centro.»

Ao mesmo tempo, no conxunto da Unión Europea, o principio de subsidiariedade, coa súa aposta polas competencias para a administración máis próxima ao cidadán con capacidade para exercelas, facía posible un novo papel para os actores gobernamentais rexionais e locais. A maiores, o Tratado de Maastricht creaba un novo órgano consultivo, o Comité das Rexións, para que servira de foro para recoller as inxerencias e demandas destas e dos municipios. Ao longo dos anos oitenta a Europa das rexións soaba como futuro rumbo da integración europea. Non obstante, co comezo da última década do século pasado cobraba forza na literatura especializada a idea da Europa hanseática, é dicir, a Europa das cidades-rexión. Tampouco se debe esquecer que a Comisión Europea, sempre necesitada de aliados fronte á hexemonía dos Estados-Nación, estaba a mimar aos poderes locais e rexionais, moito máis a estes que a aqueles, como interlocutores directos trala reforma dos fondos estruturais acometida en 1988.

Conscientes de todas estas mudanzas, a primeira Asemblea Xeral do Eixo acordou, nos primeiros meses de 1993, encargar a elaboración dun Estudo Estratéxico das, daquela, trece cidades que conformaban a asociación. O punto de partida foi o recoñecemento do carácter urbano do Eixo Atlántico, a asunción da responsabilidade que as cidades tiñan no proceso de modernización, transformación e desenvolvemento dos seus respectivos espazos rexionais e, finalmente, a percepción común da necesidade de presentar o feito urbano galaico-norteño — caracterizado por unha certa multipolaridade e unha vasta difusión espacial — na súa auténtica dimensión no interior do sistema urbano e rexional europeo. Todo isto bastante antes de que na UE se comezara a falar de estratexias territoriais europeas e, por suposto, de axendas urbanas. O encargo concreto tiña cinco encomendas:

- Caracterizar o papel das 13 cidades na estruturación do sistema urbano do Noroeste Peninsular.
- Identificar perfís de complementariedade e/ou concorrencia entre as mesmas.
- Identificar carencias e propor intervencións consecuentes desde o punto de vista da promoción da competitividade do Noroeste Peninsular como espazo económico ampliado no contexto comunitario, tendo en conta fundamentalmente as potencialidades do seu sistema urbano.
- Tipificar as novas dinámicas e prácticas urbanas emerxentes nas 13 cidades, correspondentes a experiencias innovadoras e de cualificación da vida urbana — experiencias paradigmáticas de innovación tecnolóxica, social, cultural e institucional —.
- Propor campos temáticos e posibles accións para a promoción das redes de cooperación entre as mesmas.

O primeiro gran acerto do Estudo foi a definición da asociación de municipios, Eixo Atlántico, como **o sistema urbano da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal**, poñéndoo en valor como un dos nós estruturadores para a necesaria revitalización da fachada atlántica europea — anticipándose, tamén neste caso, ao que viría a ser a estratexia marítima atlántica da UE. En segundo lugar, o estudo caracterizou **un modelo territorial** que descansa sobre tres

unidades espaciais de análise: a **Cidade-Municipio**, como extensión da área urbana propiamente dita ao conxunto do territorio municipal; as **Áreas Urbanas**, como agregación de municipios abarcados pola cidade, incorporando tamén a aqueles outros nos que a realidade económica ven marcada por unha especialización funcional claramente xerada pola Cidade; A **Rexión-Urbana**, como espazo de influencia territorial das cidades de maior dimensión inseridas en procesos de metropolización e a expresión do fenómeno singular de urbanización difusa extensiva. Os elementos de análise para poder aquilatar cada unha destas unidades foron a demografía, o parque habitacional e, por último, a estrutura do poboamento. A conclusión que se puido tirar desta análise foi a do peso abafante da **urbanización difusa**, agás na aglomeración metropolitana de Porto e nas cidades centrais de Coruña, Ferrol, Vigo, Lugo e Ourense, máis do 50% da poboación — nalgúns casos mesmo máis do 75% — vivía en núcleos de menos de 500 habitantes con todo o impacto que sobre as infraestruturas e os equipamentos sociais ten este dato. Un dos grandes desafíos que lanzaba este estudio era o de configurar un sistema urbano funcional nunha eurorrexión rural capaz de ir incorporando ao interior o dinamismo do litoral.

En terceiro lugar, o estudo estratéxico permitiu establecer o **papel central das cidades no tecido produtivo da Eurorrexión**. No caso galego, as décadas dos anos setenta e oitenta do pasado século consolidaron o proceso de **terciarización da economía urbana**, con peso crecente do sector público, e unha industrialización desigual que só adquire relevancia no caso de Vigo, Coruña e Ferrol; as cidades galegas tiñan daquela unha maior taxa de actividade que o conxunto do país, pero tamén superaban amplamente a media no caso das taxas de desemprego; concentraban dous terzos dos titulados universitarios e ofrecían unha forte solidariedade fiscal co resto do territorio. No caso do Norte de Portugal, malia a tradición industrial das áreas do Grande Porto, do Cávado e de Viana, é tamén o sector terciario quen constitúe a base máis sólida da economía urbana, de forma moi clara no caso da cidade de Porto, auténtico centro terciario de toda a rexión no que toca aos servizos a empresas e sector financeiro; un dos principais desequilibrios detectados era a baixa cualificación da man de obra como elemento que restaba competitividade. No que toca ao conxunto do sistema urbano chegábase a conclusión de que a eventual **intensificación do comercio intra-Eixo Atlántico** ía depender da **interpenetración do investimento directo** entre as dúas rexións e da estratexia

de **diversificación sectorial** que se fora a implementar. Disto ía depender o grao de complementariedade ou concorrencia do tecido produtivo da Eurorexión.

Finalmente, o estudo abordaba a **importancia das infraestruturas de transporte** na economía global. Neste sentido afirmábase a importancia dos portos como factor estruturante do sistema urbano do Eixo e promotor do desenvolvemento socio-económico da súa área de influencia. Os aeroportos estaban chamados a xogar un papel destacado no dinamismo do sector turístico e nas actividades terciarias. As estradas tiñan, entón, moitos temas pendentes: o **acceso aos centros urbanos** era deficiente na práctica totalidade das cidades, as conexións transfronteirizas por autoestradas eran unha necesidade imperiosa demandada polos axentes empresariais para dinamizar os intercambios económicos de todo tipo, as conexións entre as cidades do Eixo e o resto do seus respectivos países e con Europa estaban deseñadas pero sen executar, finalmente, tamén era preciso armar a malla de **conectividade interna da Eurorexión**. Por último, o informe era pesimista no que facía as conexións ferroviarias intra e extra eurorrexionais pola falta de complementariedade dos respectivos plans de investimento nacionais. Nos anos seguintes, boa parte do activismo lobbyista do Eixo se vai enfocar cara a mellora das conexións por estrada e por ferrocarril entre Galicia e Norte de Portugal e co resto de Europa.

O colofón deste primeiro estudo estratéxico foi a celebración dun Congreso, en Vigo, o 17 e 18 de outubro de 1996. Estaba ideado como foro amplificador das conclusións do estudo e contou coa presenza de cincocentas persoas procedentes das 15 cidades — polo medio xa se foran incorporando ao Eixo Vilagarcía e Monforte — que previamente tiñan participado en debates locais sobre as conclusións do estudo. Estas apuntaban á necesidade de xerar un **espazo político urbano** e unhas infraestruturas que permitisen relacionarse aos cidadáns dentro dun modelo urbano rexido por actividades terciarias e por unha oferta de ensino superior crecente.

Este documento estratéxico abriu o camiño dos estudos feitos por equipos interdisciplinares e eurorrexionais, un camiño que recibiría un pulo definitivo coa decisión de abordar os Segundos Estudos Estratéxicos, co desexo de abordar novos escenarios non contemplados nos momentos aurais do Eixo. En efecto, agora os obxectivos reducíanse a tres pero ampliaban o seu ángulo a novos ámbitos:

- Establecer o impacto das competencias administrativas nos procesos sociais e da organización do territorio, así como da práctica da gobernanza.
- Analizar e avaliar as estratexias de cooperación entre cidades e medio rural, nun modelo de natureza policéntrica.
- Analizar os perfís de especialización produtiva das cidades do Eixo Atlântico e o seu efecto sobre a creación de complementariedades e sinerxias.

Para alcanzar estes obxectivos os estudos centráronse en tres capítulos, acordes cos novos tempos comunitarios marcados polas Estratexias de Lisboa e Gotemburgo: sistema urbano e desenvolvemento sostible, políticas sociais e cidadanía e competitividade e innovación.

No que atinxe ao **sistema urbano e ao desenvolvemento sostible** o camiño a seguir pasa por apostar polo policentrismo como modelo de ordenación do territorio, reservando un importante papel a participación cidadá e deseñando mecanismos que fagan accesibles os servizos urbanos desde a entorna rural; a mobilidade ten que ser o fin último das infraestruturas, coa intermodalidade como horizonte que faga posible tirar o maior rendemento dos equipamentos e dos recursos financeiros investidos, pondo o foco nas conexións interurbanas, no acceso externo por estradas, na xerarquización das conexións aéreas en chave eurorrexional, na potenciación do tráfico marítimo de cabotaxe, na creación de portos secos interiores e, por último, na integración do ferrocarril no sistema urbano a través dos servizos de proximidade e dos trens turísticos; na importancia do impulso dos poderes públicos ao desenvolvemento e a súa coordinación co impulso que debe chegar dos axentes económicos e sociais, incidindo nunha progresiva especialización complementaria das cidades, creando parques e polos empresariais e entrando decididamente no eido da administración dixital e no fomento da participación cidadá a partires da e-administración.

Con relación ás **políticas sociais e á cidadanía** os desafíos centrábanse nas industrias culturais como elemento de dinamización e desenvolvemento económico, con parcerías público-privadas e coordinación que permita compartir equipamentos e actividades culturais a través da conformación dunha axenda cultural eurorrexional, potenciando a economía



simbólica dos lugares e territorios turísticos; na participación cidadá como modelo de gobernanza e lexitimidade democrática, facendo énfase no fomento do asociacionismo, do voluntariado como ferramenta de participación e de solidariedade; na necesidade da empregabilidade como horizonte da formación, promovendo o uso das TIC na escola, atendendo á complementariedade das actividades extraescolares, impulsando o e-learning e a educación ao longo da vida como instrumento de adaptabilidade as necesidades cambiantes do mercado laboral en canto a destrezas e competencias formativas; na mellora da calidade de vida da cidadanía mediante plans municipais de saúde que contemplan accións preventivas e de control do consumo de tabaco, alcohol e drogas ilegais, fomento do exercicio a todas as idades, interese na promoción de dietas saudables desde a idade escolar, mellora da calidade do aire e control dos ruídos, saneamento integral das augas, incremento dos equipamentos e dos servizos sociais públicos.

Finalmente, no ámbito da **innovación e da competitividade**, talvez o elemento máis novidoso e directamente vinculado coa Estratexia de Lisboa, os estudos concluían na necesidade de incluír nas axendas políticas dos poderes locais ámbolos dous elementos, a innovación e a competitividade; na necesidade, tendo en conta o peso abafante das PEMES no tecido produtivo eurorrexional, de potenciar a creación e consolidación de actividades con elevado grao de innovación e elevado compoñente de coñecemento intensivo para dificultar os procesos de deslocalización que amezan a sectores tradicionais do tecido industrial das dúas rexións; na necesidade de incrementar a capacidade competitiva do capital humano, creando mellores condicións para que exista unha maior sinerxia entre as empresas e as universidades; na necesidade de concentrar a maior parte dos recursos de I+D, tanto públicos como privados, destinados ao sector primario en sectores chave da economía eurorrexional como, por exemplo, o agro-alimentario, a acuicultura, a cortiza, o moble ou o viño; na necesidade, en fin, de tender a un modelo turístico conxunto que sexa quen de lanzar unha imaxe identificativa potente e singular.

Estes estudos foron presentados no Segundo Congreso do Eixo, celebrado en Ourense en 2005. O gran avance con relación ao primeiro estudo estratéxico radicou na decisión, por parte do Eixo Atlântico, de darlle continuidade á reflexión. Un equipo de profesores universitarios que incluía aos coordinadores dos segundos estudos e ao mesmo tempo a profesionais e políticos que tiveron importantes responsabilidades de xestión nos gobernos de

Lisboa, Santiago e Madrid encargouse de condensar todo ese know how nunha folla de ruta: **A axenda estratéxica do Eixo para 2007-2013**. Un fito que se **anticipou no tempo ás orientacións comunitarias de elaborar axendas urbanas**. O punto de partida foi concibir o documento resultante nunha quántupla dimensión. En primeiro lugar, como **un documento político** porque:

- As cidades son o motor do crecemento e da creación de emprego nas súas respectivas rexións.
- As autoridades locais teñen que colaborar coas autoridades rexionais e nacionais e cos axentes económicos e sociais na elaboración, xestión e seguimento de programas estratéxicos e de desenvolvemento sostible.
- As cidades están chamadas a liderar as súas respectivas NUT III en colaboración coas demais autoridades locais e cos axentes económicos e sociais. A colaboración implica plena vixencia dos principios comunitarios de subsidiariedade e parcería.
- As cidades do Eixo Atlântico teñen que actuar como principal lobby dos intereses eurorrexionais en Lisboa, Madrid e Bruxelas en perfecta sintonía, na medida do posible, coas autoridades rexionais, cos axentes económicos e sociais e coas Universidades.

En segundo lugar, a Axenda tiña que entenderse como **un documento de posicionamento** porque :

- As cidades do Eixo Atlântico están en condicións de gañar os desafíos que presentan as autoridades comunitarias no novo horizonte 2007-2013.
- Temos centros universitarios e de investigación superior de referencia internacional en varios campos. É necesario incentivar a creación de cidades tecnolóxicas que sumen os esforzos das autoridades públicas, das universidades, das asociacións empresariais, dos grupos financeiros para crear emprego e permitir un desenvolvemento sostible.

- Contamos con recursos endóxeos suficientes para crecer. É preciso coidalos e explotalos.
- O noso empresariado está capacitado para afrontar as oportunidades de futuro. As nosas organizacións sindicais tamén. As autoridades públicas deben apostar por manter un bo clima social e facilitar a creación de emprego estable nun contexto sostible.
- É necesario superar as carencias do noso sistema educativo e de formación e anticipar posibles focos de exclusión social que inflúan negativamente no atractivo das cidades para vivir e investir nelas.

En terceiro lugar, tratábase dun **documento de obxectivos comúns** porque:

- Somos unha rede de cidades europeas.
- Somos un mercado de seis millóns de consumidores.
- Somos unha rexión europea de seis millóns de cidadáns.

En cuarto lugar, tiña que ser **un documento estratéxico** concentrado en sete ideas para sete anos:

- Un modelo territorial equilibrado.
- Un sistema urbano sostible.
- Unhas cidades con maior centralidade.
- Fomento da gobernanza e da parcería.
- Aposta na sociedade do coñecemento e da innovación.
- Un desenvolvemento duradeiro e creador de emprego.
- Un espazo cultural común.

En quinto lugar, xa por último, tamén se pretendía que fora **un documento dinámico** porque:

- A creación dunha Comisión de Seguimento resulta imprescindible.
- A Axenda Estratégica concíbese como un documento aberto a adaptacións e modificacións ao longo do proceso.

Acaba de rematar o período de programación comunitaria 2007-2013 e cabe avaliar se a decisión de apostar por unha axenda estratéxica foi acertada e deu froitos. Cumpridos os tempos, o balanço de obxectivos alcanzados é moderadamente positivo. En efecto, apostábase polo **equilibrio territorial** e o Eixo contribuíu poderosamente a elo coa súa ampliación de 18 a 34 cidades, facendo que a malla resultante enriquecera ao conxunto e vertebrara mellor as relacións interior-litoral e espazo urbano-espazo rural. Pero un desenvolvemento intelixente, sustentable e inclusivo só é posible coa implicación dos actores, que deben ter un elevado grao de autonomía de acción para poder aproveitar todo o seu potencial. É por iso que o Eixo foi animando, neste último período, a creación dunha serie de instrumentos estratéxicos que xa son quen de andar por si mesmos. Novas fórmulas de organización territorial informal como as Eurociudades e as agrupacións funcionais de concellos como as da Galicia Central, Galicia Interior ou Interior Transmontano que, desde a autonomía de cada municipio, axudan a potenciar o desenvolvemento endógeno dos territorios. Nótese que o esforzo está centrado, especialmente, nas zonas do interior máis necesitadas de apoio e empuxe solidario.

A segunda idea buscaba promover un **sistema urbano sustentable**. Nesta dirección, o Eixo alumeou o nacemento da Axencia de Ecoloxía Urbana <sup>7</sup> sediada en Vila-Real nunha nova aposta por cumprir o expresado na Axenda Estratégica de incentivar a localización de actividades económicas e de I+D+i no interior <sup>8</sup>, a primeira con carácter transfronteirizo no seo da UE. Os traballos levados a cabo pola Axencia de Ecoloxía do Eixo Atlántico levaron á elaboración do modelo Territorial de Sustentabilidade do Noroeste Peninsular, modelo baseado nos principios de minimización do consumo de enerxía e, en última instancia, na autosuficiencia enerxética, a neutralización das emisións de gases de efecto invernadoiro, a xestión sostible da dispersión urbana, a moderación na transformación do solo no medio rural, a conservación da funcionalidade do ciclo hídrico, a progresiva desmaterialización dos

procesos produtivos e a conservación da biodiversidade e da paisaxe. A concreción deste modelo pasa por dous eixos fundamentais: a eficiencia ambiental, expresada pola capacidade dos ciclos de materiais e enerxía para manter o metabolismo do territorio e, ao mesmo tempo, pola mínima perturbación dos ecosistemas, buscando unha relación de xestión e ordenamento territorial orientada a conseguir a máxima eficiencia no uso de recursos.

A terceira idea procuraba dotar as cidades do Eixo dunha maior **centralidade**. Nesta liña, elaborouse unha Estratexia de Transportes da Eurorexión que incide na necesidade de apostar por unha mobilidade comodal, cun forte fincapé na conectividade dos catro aeroportos, e moi orientada cara o transporte de proximidade, respectuosa co medio ambiente, combinando os intereses de mobilidade das persoas cos dos axentes loxísticos responsables da mobilidade das mercadorías, nomeadamente no último quilómetro, e, sobre todo, asentada nunha planificación e ordenación do territorio racional e previa. Así mesmo, estase a facer unha aposta decidida pola axenda dixital presente na estratexia Europa 2020 concretada, neste territorio, nunha estratexia Smart capaz de contribuír a sustentabilidade ambiental, a cohesión social, a competitividade económica e a gobernanza.

O **fomento da gobernanza participativa** e do parceriado era outra das ideas chave. O Eixo era unha organización pouco recoñecida no ámbito comunitario ao comezo do anterior período e o camiño percorrido nos últimos sete anos foi importante para alcanzar proxección e visibilidade exterior. Fitos desa singladura son: a organización dun workshop en cada unha das edicións dos Open Days de 2007, 2008 e 2009; ou a creación en 2009 da Rede Ibérica de Entidades Transfronteirizas (RIET) da que o Eixo é membro creador e secretaría xeral. Tamén se ten feito un esforzo significativo na introdución das axendas dixitais locais no ámbito da administración pública e, sobre todo, o Eixo ten constituído, en si mesmo, unha boa fórmula de experiencia de gobernanza multinivel tanto dentro do seu ámbito territorial como, moi especialmente, no espazo peninsular e comunitario.

A quinta das ideas chave era **promover a sociedade do coñecemento e da innovación**. O traballo intenso desenvolvido polo Servizo de Estudos e Publicacións do Eixo Atlántico (SEPEA), gañador do premio *Cross border award Seal of Papenburg* en 2008, outorgado pola Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa (ARFE), está a libre disposición de todos os actores comprometidos coa cooperación territorial.

A **creación de emprego e o desenvolvemento económico sostible** era a penúltima das ideas chave. O grande empeño do Eixo nestes anos ten sido lograr a implicación das organizacións empresariais das NUT III fronteirizas en candidaturas conxuntas para impulsar o desenvolvemento cooperativo das cidades e das súas entornas urbanas. Tamén, lograr a incorporación dos empresarios ás estruturas de cooperación con resultados tan prometedores como a súa participación como socios plenos na RIET. Esta é unha boa fórmula para o impulso de clusters transfronteirizos que axuden a dinamizar as economías locais co valor engadido da cooperación.

Finalmente, **afondar no espazo cultural** común pechaba o elenco de ideas chave. Unha das mellores iniciativas neste sentido ten sido a creación das Capitais da Cultura do Eixo Atlântico. Un foro que permite dinamizar os recursos propios da cidade elixida ao tempo que permite o intercambio de ideas e de persoas entre todas as cidades do Eixo. A mostra turística das cidades do Eixo, EXPOCIDADES, camiña na mesma dirección, o fomento do traballo en rede para aproveitar ao máximo os recursos de cada un nun enfoque holístico no que a suma de conxunto é superior á suma das partes. Por outra banda, a importancia dada ás industriais culturais tense plasmado no mantemento da Bienal de Pintura que xa vai pola súa décima edición.

O Eixo Atlântico ten demostrado, pois, a súa eficiencia como **instrumento** útil para a **dinamización do territorio** no que se sitúan as súas cidades membro. Ten demostrado que a cooperación transfronteiriza entre Galicia e Norte de Portugal, alén de discursos floridos, é unha ferramenta acaída para **mellorar a calidade de vida** dos seus cidadáns en múltiples ámbitos.

Agora, é hora de dar un paso máis ao abeiro da nova programación comunitaria 2014-2020 que se está a inaugurar e coordinar os esforzos e o traballo futuro para tirar o máximo proveito dos recursos dispoñibles e colocar as cidades do Eixo nunha posición destacada na definición da cidade post-crise.



**O MARCO DA AXENDA URBANA DO  
EIXO ATLÁNTICO 2020**





#### **4. O MARCO DA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO 2020**

Estamos a atravesar unha profunda crise económica de consecuencias aínda non plenamente mensurables dado que non podemos certificar que a teñamos superado. Con todo, unha conclusión si se pode tirar: o emprego é o gran damnificado e o perigo dunha demorada etapa de estancamento no crecemento económico é unha ameaza real. Incrementar a competitividade parece un requisito necesario para poder ter unha saída da crise sólida. Os datos coñecidos, ata o de agora, demostran que as grandes cidades, as capitais e as zonas metropolitanas obtiveron mellores resultados que as outras. O aumento de escala parece, pois, un elemento de competitividade a considerar.

Galicia e Norte de Portugal son dúas rexións fronteirizas cunha longa experiencia de cooperación e cabe aproveitar iso para gañar escala e competitividade. Os datos tamén demostran que o factor fronteira non parece ter sido un elemento clave para explicar a evolución económica daquelas rexións antes e durante a crise. En efecto, se analizamos os datos do PIB a prezos correntes da UE a 28, desde o ano 2000 ata 2013, nalgunhas das rexións fronteirizas máis activas no eido da cooperación territorial na entorna suroccidental de Europa (corrixidos cos estándares de poder adquisitivo para poder facer comparacións certas) e os comparamos cos dos seus respectivos Estados nacionais, podemos observar un comportamento sen características homoxéneas aínda que, como norma xeral nos tres países as rexións máis pobres ofrecen unha maior resiliencia mentres que rexións por riba da media nacional teñen unha caída maior, pero non é posible establecer patróns comúns polo que a condición de rexión fronteiriza non resulta determinante:

Táboa 1 – PIB da UE 28 a prezos correntes

	2000	2008	2000- 2008	2011	2013	2000- 2013
<b>EU 28</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	
España	97	102	+5,1%	95	94	-3,1%
Galicia	75	89	+18,6%	83	<b>83</b>	<b>+10,6%</b>
Extremadura	62	70	+12,9%	66	<b>65</b>	<b>+ 4,8%</b>
País Vasco	119	131	+10%	123	<b>122</b>	<b>+2,5%</b>
Cataluña	118	119	+0,8%	110	<b>111</b>	<b>-5,9%</b>
Portugal	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>0%</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>-1,3%</b>
Norte	64	63	-1,6%	63	<b>64</b>	<b>0%</b>
Algarve	81	83	+2,4%	77	<b>79</b>	<b>-2,5%</b>
Francia	<b>115</b>	<b>106</b>	<b>-7,9%</b>	<b>108</b>	<b>107</b>	<b>-6,9%</b>
Aquitania	103	92	-10,7%	96	<b>94</b>	<b>-8,8%</b>
Languedoc-R	88	82	-6,9%	84	<b>82</b>	<b>-6,8%</b>
Nord Pas de Calais	91	87	-4,4%	88	<b>87</b>	<b>-4,4%</b>
Lorena	96	83	-13,6%	83	<b>80</b>	<b>-16,7%</b>
Alsacia	116	100	-13,8%	101	<b>99</b>	<b>-15,7%</b>

Fonte: Elaboración propia a partir de Eurostat.

O panorama é difícil. A crise e o seu corolario de perda de emprego ten moito que ver coa falta de competitividade que se observa nos sectores produtivos de boa parte dos países da Unión Europea. As consecuencias sociais están a ser profundas e cómpre evitar que se consoliden incrementando a fenda da desigualdade que ameaza o modelo social europeo, cerne da estabilidade do seu sistema político democrático e do seu estado de benestar.

#### **4.1. - Fortalezas e debilidades da cidade post-crise na Eurorrexión.**

Cando máis de dous terzos da poboación europea vive en núcleos urbanos, **a saída da crise ten que pasar necesariamente polas cidades.** Pensar unha **axenda urbana** para as cidades post-crise pode axudar a **identificar os problemas e atopar alternativas** viables que permitan superar a conxuntura actual e asentar as bases do futuro.

A Eurorrexión conta con elementos singulares que poden axudar moi positivamente na saída da crise si se é quen de sabelos aproveitar, converténdoo en **factores de competitividade e de sustentabilidade:**

En primeiro lugar, ten un instrumento contrastado que é **o seu sistema urbano**, organizado en torno ao Eixo Atlântico. Trátase dun caso único na Unión Europea, tanto polas súas dimensións territoriais como pola consolidación e antigüidade das súas estruturas operativas. Trátase dun modelo de concertación e cooperación, a hora de pensar en políticas públicas propio dunha concepción de gobernanza democrática. Estes son, pois, dous elementos centrais que poñen en valor unha axenda urbana dotándoa de credibilidade e posibilidades de execución futura.

## Eixo Atlântico: Sistema Urbano da Euro Região/Eurorrexión



En segundo lugar, os datos de intercambio de persoas, de mercadorías, de servizos e de capitais entre Galicia e Norte de Portugal permiten afirmar que non só se trata de dúas rexións fronteirizas máis. Trátase dunha auténtica Eurorexión que camiña decididamente na configuración dun **mercado único no seu ámbito territorial**, algo decisivo para o incremento de escala na competitividade e para a redución de fluxos no ámbito da sustentabilidade.

**Táboa 2 – Relacións comerciais Galicia-Portugal**

	Total	Portugal	%
<b>EXPORTACIÓNS</b>			
<b>2000</b>	8.328.565	1.469.182	<b>17</b>
<b>2005</b>	12.161.714	2.055.495	<b>16,9</b>
<b>2010</b>	14.913.205	2.263.968	<b>15,1</b>
<b>2013</b>	18.423.781	2.394.525	<b>12,9</b>
<b>2014</b>	17.828.670	2.454.848	<b>13,7</b>
<b>IMPORTACIÓNS</b>			
<b>2000</b>	8.898.370	782.609	<b>8,8</b>
<b>2005</b>	13.757.202	1.621.829	<b>11,8</b>
<b>2010</b>	13.709.964	1.571.119	<b>11,4</b>
<b>2013</b>	14.384.652	1.753.561	<b>12,2</b>
<b>2014</b>	14.540.126	1.870.060	<b>12,8</b>

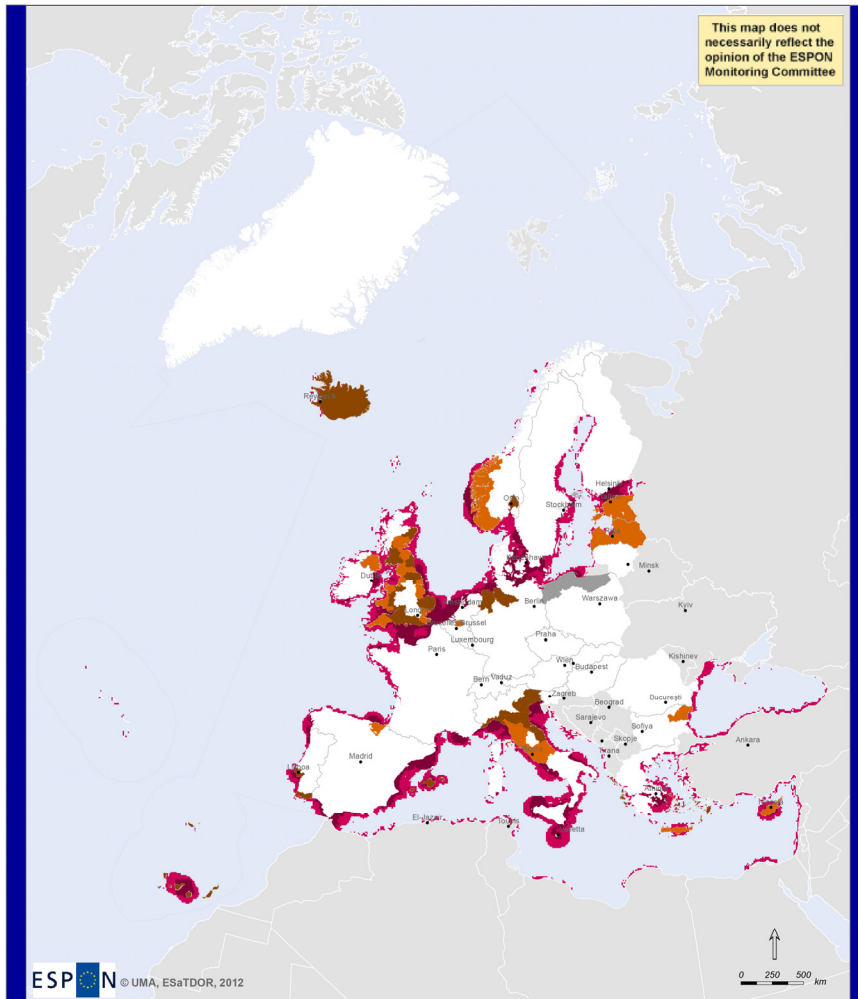
Fonte: Elaboración propia a partir de Instituto Galego de Estatística.



En terceiro lugar, conta cunha fachada marítima ao océano atlántico perfectamente localizada nos principais fluxos do comercio internacional futuro, mesmo en posicións centrais dos que van conectar América con Europa e coa Asia do Pacífico, a través do novo Canal de Panamá. A Eurorrexión tamén está chamada a xogar un papel relevante na Estratexia Marítima Atlántica que a Unión Europea quere pular na próxima década. A **maritimidade** é un factor de competitividade que cómpre explotar moito máis do que ata o de agora se ten feito. Ao mesmo tempo tamén é un factor de sustentabilidade tanto desde o punto de vista do incremento do transporte marítimo como da obtención de enerxías renovables e de novos e vellos recursos naturais.

ACTIVIDADES RELACIONADAS CO SECTOR MARÍTIMO TANTO EN MAR COMO EN TERRA,  
2012

## Maritime-related activities in the sea and land, 2012



ESPON © UMA, ESaTDOR, 2012

Thematic data: Typology Map, Economic Significance and Environmental Pressures Composite Maps  
Land boundaries: © EuroGeographics Association and ESRI. Regional level: NUTS2  
Sea boundaries: OSPAR Convention, EU Integrated Maritime Policy and EEZ

### Typology Map (hotspots)

#### Sea (Environmental Pressures and Flows)

- High intensity
- Very high intensity

#### Land (Economic Significance)

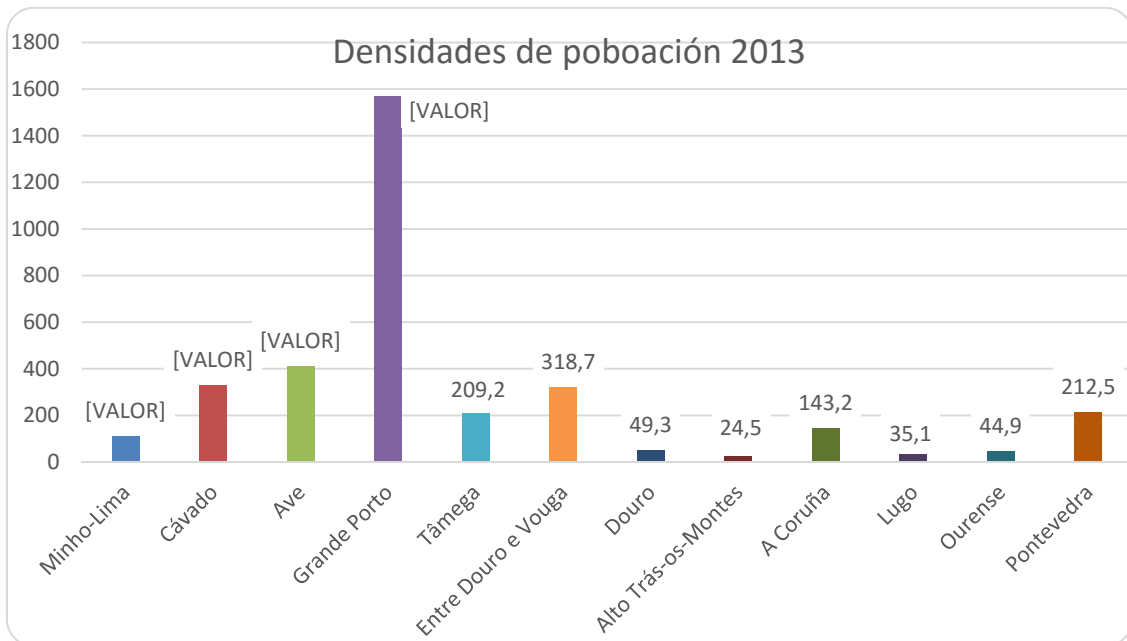
- High intensity
- Very high intensity
- No Data

*This map shows where land-sea interactions are at their most intense in Europe's seas. The effect of the sea on the land is measured in terms of economic significance (employment in maritime sectors) and the effects of anthropogenic activities on the sea are resented by environmental pressures (pollution from pesticides and fertilisers, incidence of invasive species introduced by shipping) and flows (of goods, including container traffic and liquid energetic products, people, from cruise ships and information, from telecommunications cables).*

En cuarto lugar, o sistema urbano ten unha clara **tendencia policéntrica** coa ausencia dun núcleo reitor único — a pesares do peso significativo que xoga o Grande Porto —. Esta configuración casa perfectamente coa Axenda Territorial Europea 2020 e coa Declaración de



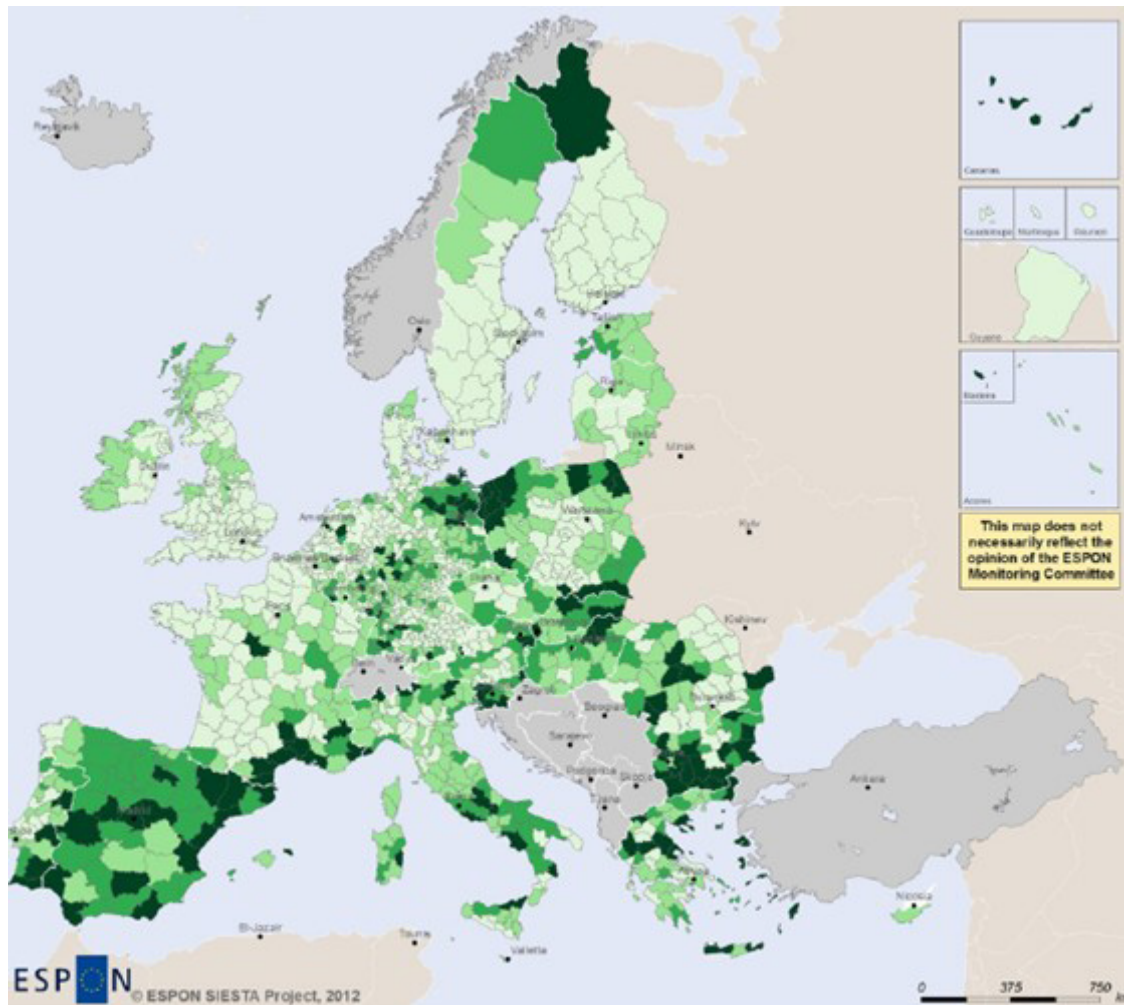
Riga que tenden a favorecer, para a cidade do futuro, un crecemento económico equilibrado e unha organización territorial das actividades económicas cunha estrutura policéntrica que ten que ser compatible cunha redución da dispersión de núcleos en aras dunha maior sustentabilidade.



**Fonte: Elaboración propia a partir de Eurostat.**

En quinto lugar, a Eurorrexión conta cun rico patrimonio inmaterial, tanto natural como cultural, que mesmo ten obtido o recoñecemento de Patrimonio Cultural da Humanidade. En Galicia: o Camiño de Santiago, a Cidade Vella de Santiago de Compostela, a Muralla Romana de Lugo e a Torre de Hércules. No Norte de Portugal: o Centro Histórico de Porto, o Centro Histórico de Guimarães, a Rexión Vitícola do Alto Douro e os Sitios de Arte Rupestre Prehistórico do Vale do Coa e de Siega Verde. Cómpre incluír tamén os Parques Nacionais e Naturais, espazos protexidos pola Rede Natura 2000, así como a gastronomía e a existencia de tres linguas, dúas delas de ampla proxección internacional. Todo este patrimonio é preciso convertelo en factor de competitividade e de sustentabilidade a través, sobre todo, do turismo e da imaxe de marca-país.

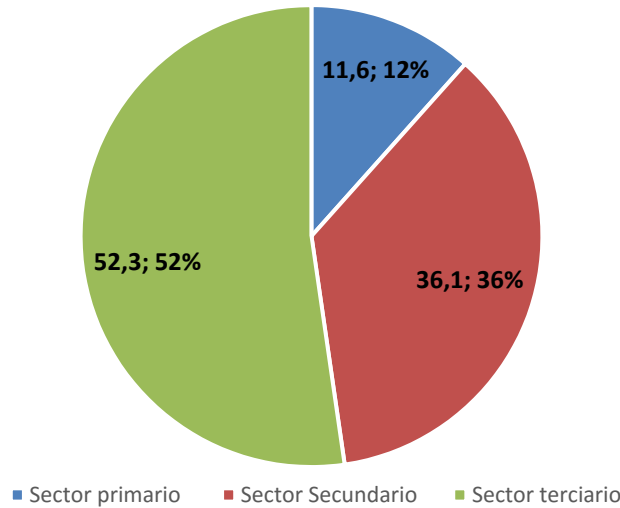
## PORCENTAXES DA ÁREA TOTAL NA REDE NATURA 2000



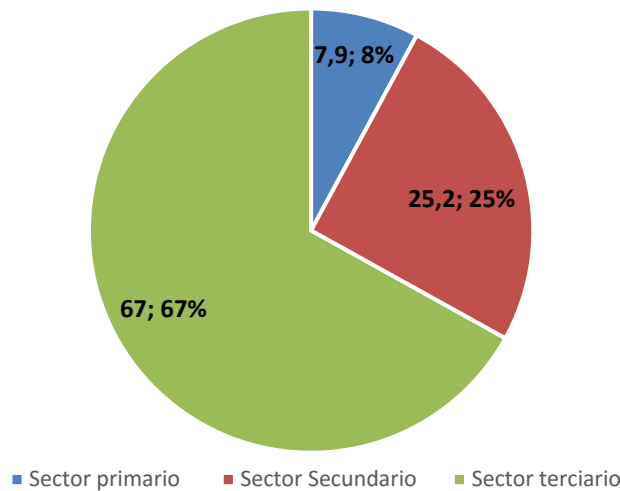
*Fonte: SIESTA – Spatial Indicators for a ‘Europe 2020 Strategy’ Territorial Analysis*

Por último, a Eurorrexión, tendo unha economía con claro predominio do sector terciario, conserva **unha base industrial con importantes potencialidades** na liña do previsto na Estratexia Europa 2020. En efecto, tanto en Galicia como na Região Norte o sector secundario ronda o 30% do seu respectivo Valor Engadido Bruto. Unha sólida base que se ve reforzada, nestes momentos de crise, pola vocación exportadora dos buques insignia dese sector: automoción e téxtil.

Distribución da poboación por sectores 2013 (Norte de Portugal)



Distribución da poboación por sectores 2013 (Galicia)

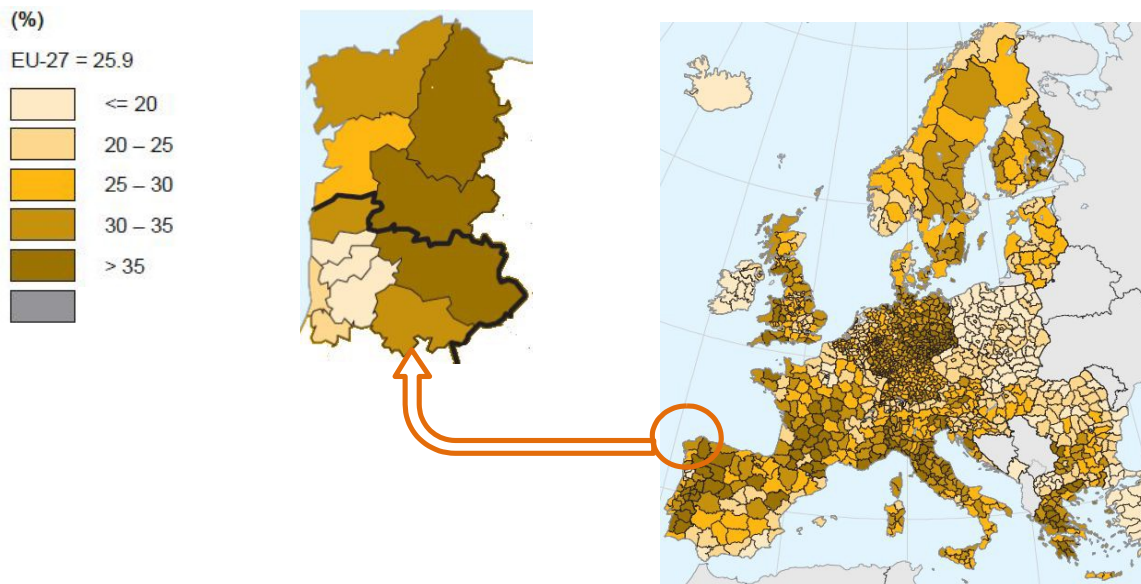


Fonte: Elaboración propia a partir do INE de Portugal e do IGE de Galicia.

Non obstante, tamén existen importantes **debilidades** que, unha vez identificadas, cómpre resolver ou, en todo caso, minorar nos seus efectos máis negativos. O **poboamento disperso** é un factor estrutural co que é preciso contar. Desde as administracións públicas débense implementar medidas que tendan a reducir este tipo de hábitat, sempre con incentivos positivos. Ao lado deste tipo de poboamento, de fondas raíces históricas, agrava a

situación a crise demográfica que ten no **avellentamento** e no incremento das **taxas de dependencia** senil o seu perfil máis preocupante que cómpre atallar a través dun incremento da competitividade e do crecemento económico que permita que a Eurorrexión non expulse activos e consiga atraer poboación moza. O proceso de **perda de talento mozo** debe ser subliñado como un elemento crítico do desenvolvemento deste territorio.

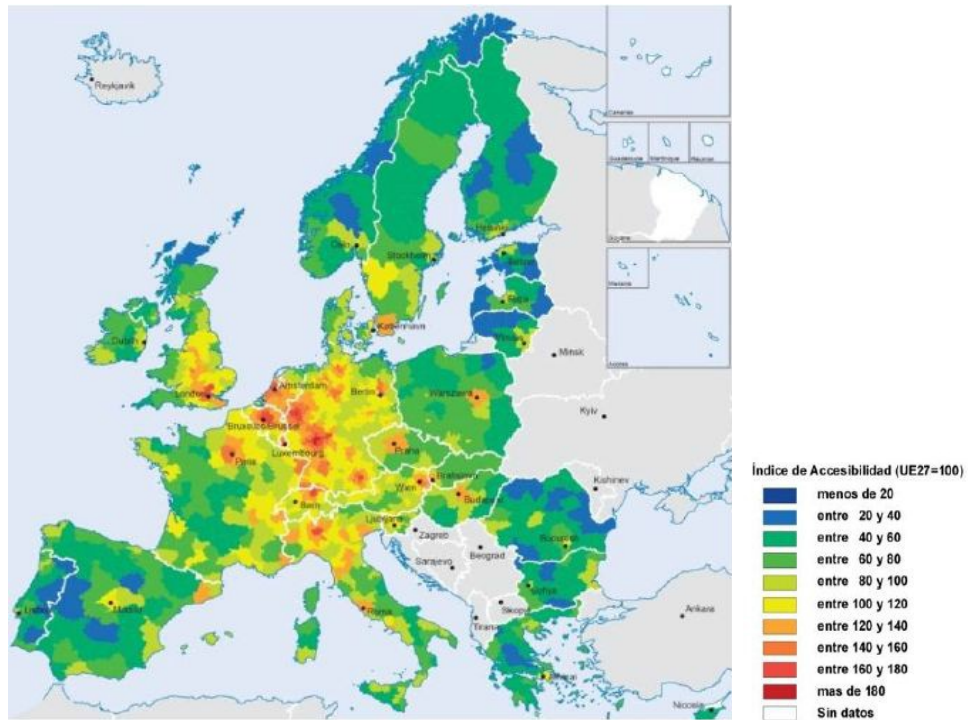
### RATIO DE DEPENDENCIA SENIL. 2011



Fonte: Eurostat.

A **perifricidade do territorio** do noroeste peninsular é unha das súas principais eivas e a aposta pola maritimidade e a conectividade tanto física — a través dos portos, aeroportos e redes transeuropeas de ferrocarril — como virtual — a través da banda ancha e outras opcións das TIC — teñen que ser camiños que mitiguen o impacto periférico e doten a Eurorrexión de maior centralidade.

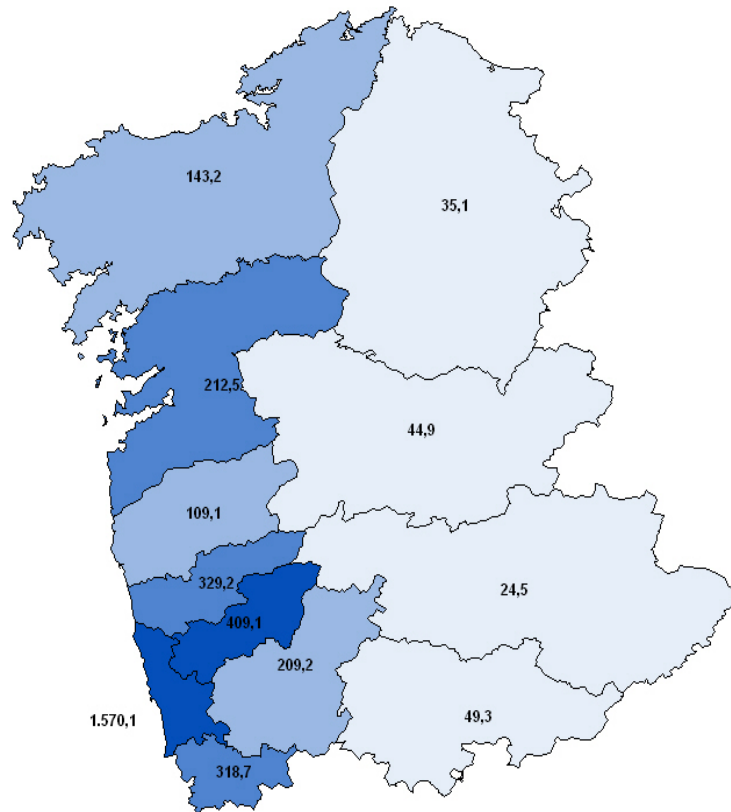
**MAPA DO ÍNDICE DE ACCESIBILIDADE A NIVEL EUROPEO. 2010**



**Fonte: Eurostat**

Tamén debe o sistema urbano da Eurorrexión fomentar políticas públicas que axuden a reducir o histórico e endémico **desequilibrio territorial entre o interior e a costa**, agudizado nas últimas décadas.

### DENSIDADE DE POBOACIÓN (Hab/km<sup>2</sup>). 2013



Fonte: Elaboración propia a partir de Instituto Galego de Estatística

#### 4.2. - As características da axenda urbana do Eixo Atlântico

As cidades están chamadas a ser os piares sobre os que asentar o desenvolvemento económico, social e cultural dos territorios europeos. Reflexionar sobre a mellor axenda urbana é reflexionar sobre o futuro territorial de Europa no seu conxunto. A elaboración da axenda urbana para o Eixo Atlântico non vai ser unha excepción. Neste sentido, cómpre asentar a axenda urbana nunha reflexión sobre os retos globais, nuns principios inspiradores, nunha marcas transversais en nuns obxectivos xerais.

#### 4.2.1. – Retos globais do ámbito local.

A cidades teñen cada vez unha maior relevancia no contexto global, non só polo constante proceso de urbanización ou xeración de megacidades, se non porque se ten demostrado que son o principal foco de actuación, pola súa transcendencia para o futuro do planeta e da humanidade. Todas as cidades enfróntanse a retos globais, que podemos englobar nestes catro ámbitos:

- **Sustentabilidade.** Sen dúbida a sustentabilidade e a acción polo cambio ambiental global pasa pola actuación das cidades neste ámbito. A diminución no consumo enerxético, a ocupación e degradación do solo ou a adaptación ao cambio climático requiren dunha acción decidida nas cidades.
- **Complexidade social e demográfica.** O éxodo demográfico e os procesos migratorios están concentrándose nas cidades, así como as diferenzas sociais e as situacións de pobreza e exclusión, polo que as autoridades estanse enfrontando a realidades sociais cada vez máis complexas que deben ser manexadas con tino e sensibilidade.
- **Competitividade económica.** As cidades cada vez son máis o centro da economía mundial, e onde se concentra gran parte das oportunidades de xeración de riqueza e de empresas. Os gobernos locais, cada vez máis, deberán garantir a viabilidade económica das súas cidades buscando actividades e sectores de futuro que xeren valor a través de procesos de innovación e especialización.
- **Lexitimidade democrática.** Os retos anteriores e a crecente demanda de procesos democráticos por parte da cidadanía, fai que os gobernantes locais teñan que enfrontar o desafío da lexitimidade democrática das súas políticas que vai moito máis alá de seren avalados por procesos electorais con garantías. Participación, eficacia e transparencia serán cada vez máis importantes na gobernanza local.

#### 4.2.2. – Principios inspiradores.

Os principios que propoñemos para informar a axenda urbana serán:

- Fomento do modelo de asociación que representa o sistema urbano da Eurorrexión que permite que a **suma do conxunto supere á suma de cada unha das partes** que o integran.
- Asunción dun modelo de **gobernanza democrática** que pasa por establecer unha xestión estratéxica compartida entre os diferentes niveis das administracións públicas, as empresas, os axentes sociais, o terceiro sector e a economía social e a cidadanía no seu conxunto.
- Aposta por **estruturas de gobernanza informais** que non supoñan creación de novas administracións e que teñan a suficiente flexibilidade para adaptalas as necesidades de cada momento e situación.
- Promoción da **sustentabilidade** como elemento nuclear que permita un desenvolvemento equilibrado e duradeiro tanto dos territorios como das xentes.
- Coordinación que permita **compartir recursos, investimentos e servizos** a través de cooperación reforzadas en función das características das cidades que decidan camiñar xuntas en determinados ámbitos.
- Defensa da **equidade**, entendida como igualdade de oportunidades, dereitos e deberes do conxunto da cidadanía independentemente do espazo territorial no que habiten.
- Impulso da **competitividade do capital humano e do territorio** como panca de creación de emprego e crecemento.
- Adaptación ao escenario internacional de globalización mediante a **modernización institucional e dos sectores produtivos**.
- Apoio á **innovación social** como mellor forma de vertebrar aos distintos grupos sociais e aos diversos territorios que conforman a malla urbana das cidades.
- Concentración dos recursos nunha **programación integrada** que posibilite optimizar os fondos públicos e conferirlles o maior grao de eficiencia.



### 4.2.3. – Marcas transversais.

A axenda urbana debe ter un enfoque dos problemas e das alternativas en clave transversal. Nese senso, hai oito marcas fundamentais que se deben ter en conta:

- Unha aposta polo concepto plural das **smart cities**, non como un obxectivo ou medida concreta se non como unha opción transversal útil en moitos dos ámbitos de actuación dunha axenda urbana para a saída da crise. En efecto, o crecemento intelixente é un dos sinais de identidade de Europa 2020 que debe impregnar calquera plan de acción. Sendo a tecnoloxía de vangarda un dos elementos chave do concepto smart cities, o enfoque holístico do mesmo permite abordar outros desafíos que teñen que ver cos elementos inmateriais e intanxibles.
- Unha posición decidida a prol do **cambio ambiental global** que abrangue elementos como a artificialización do solo, o consumo de auga, a sobreexplotación de recursos, a eutrofización a escala global, a contaminación, a perda de biodiversidade, e, por suposto, o cambio climático e a adaptación ás consecuencias socioeconómicas do mesmo, como un dos maiores desafíos ao que se enfrenta a humanidade, no seu conxunto, nas próximas décadas. Cuestións como o incremento de desastres naturais, a afección dos litorais marítimos ou o proceso de silvización de territorios interiores forman parte dese desafío. O ámbito urbano é un espazo especialmente acaído para alcanzar os obxectivos que impón ese desafío, tanto para mitigar os seus efectos a través da redución da pegada de carbono e o uso eficiente dos recursos naturais como para aproveitar as súas oportunidades en economía verde, agricultura e produción de enerxías renovables.
- Unha concepción de **cidade resiliente**, no marco do programa de cidades resilientes da ONU-Habitat, é dicir, cidades que teñen a capacidade de se recuperaren rapidamente dos impactos que sofren. A cidade é un sistema de sistemas que precisa do bo funcionamento de todos os seus sectores para ter boa saúde e manterse funcionando fronte a calquera tipo de crise, sexa esta natural, económica, social, cultural ou política. A cidade ten que adaptarse ao cambio ambiental global e as súas consecuencias; saber xestionar a crecente complexidade social e afrontar os retos de futuro con solidez xurídica e flexibilidade, mediante a constante adecuación do seu

marco normativo. Para que isto sexa posible, as cidades necesitan contar cunha estratexia preventiva, proactiva, transversal e coordinada, que comece por un coñecemento profundo de si mesmas.

- Un desafío acrecentado en traballar pola **rexeneración urbana** pero non entendida só como tarefa de rehabilitación do tecido físico das cidades se non, sobre todo, como reconstrución do tecido económico que permita recuperar unhas taxas de emprego facilitadoras dunha vida digna para a ampla maioría das xentes e como reconstrución do tecido social que non só estimule a recuperación demográfica coa atracción de poboación moza se non que tamén incentive o envellecemento activo dos sectores próximos a súa idade de xubilación. Todo isto nun contexto de urbanización inclusiva que evite a creación de barrios e zonas marxinadas e teña moi en conta a complexidade social das aglomeracións urbanas.
- Unha perspectiva fundada en procesos **de especialización intelixente** no ámbito urbano que, seguindo o modelo das estratexias RIS3 promovidas pola UE, sume as capacidades dos territorios á súa economía para xerar novas oportunidades e sectores empresariais. Existe unha nova tendencia na configuración urbana que é a creación de “*polos rexionais de cidades*” pola que os gobernos locais se complementan e coordinan estratexias para poder competir dunha forma conxunta a nivel global. É a suma das potencialidades de diferentes cidades e das súas especializacións para poder posicionarse dunha forma conxunta a nivel internacional e mundial sumando capacidades e aumentando a súa dimensión e masa crítica.
- Un desenvolvemento axeitado da **diplomacia urbana** facilitada por unhas condicións e demandas moi similares na grande maioría das cidades. Hoxe en día, estas interactúan internacionalmente, participan en redes, constitúense como grupos de presión ante autoridades nacionais, europeas e mundiais, alcanzan acordos entre elas e xeran intercambios de experiencias e coñecemento. Ao mesmo tempo, as cidades compiten e compáranse entre si. Estase a falar, cada vez máis, dunha “*competitividade urbana*” coa creación de parámetros, índices e sistemas de medición entre cidades para determinar a súa posición e a súa competitividade. Son elementos que transcenden do económico e que engloban ao conxunto de políticas públicas e condicións sociais e culturais das cidades.

- Un emprego inclusivo do **proceso de urbanización** polo que, cada vez máis, as dinámicas das cidades determinan as condicións e a vida dos territorios, e xa non só polo progresivo peso demográfico, se non pola influencia das cidades alén do propio espazo urbano. Grande parte das persoas que viven nas entornas rurais e municipios menores vense moi influenciadas e condicionadas polas dinámicas urbanas, polo seu acceso a elas, pola concentración de servizos e pola xeración de actividades. Os comportamentos sociais están condicionados pola facilidade de acceso á vida urbana. Así, as políticas urbanas teñen unha crecente influencia na caracterización del territorio que debemos ter sempre presente.
- Un método de traballo, contrastado ao longo dos últimos vinte anos, que ten na **cooperación colaborativa** o seu alicerce, xerando un sistema urbano organizado que fai posible a coordinación das políticas públicas urbanas cunha clara ganancia de escala para o conxunto de todas as cidades. No mesmo sentido, a cooperación colaborativa debe estenderse cara novas formas de parceirado público e privado que redunde en beneficio da capacidade operativa dos gobernos locais e da sociedade no seu conxunto. Todo elo na liña acordada na Axenda Territorial 2020.

#### 4.2.4. – Obxectivos xerais.

A dureza da delongada crise actual ten afectado gravemente tanto ao tecido produtivo como ao tecido social. As taxas de desemprego teñen medrado moito, sobre todo nas cidades. A desindustrialización do tecido produtivo, moi vinculada co proceso de globalización, provoca una descualificación da man de obra e o crecemento dun sector servizos con pouco valor engadido. Crece a poboación en risco de pobreza e a desarticulación social conseguinte.

A axenda urbana ten que ser un instrumento que axude a saír da crise cunha sociedade máis vertebrada, coas cidades liderando ese proceso, sendo focos de atracción económica que xere emprego de calidade; de calidade medioambiental que asegure unha vida saudable; de inclusión social e de servizos eficientes e eficaces. As cidades teñen que ser o foco de irradiación de dinamismo ao conxunto do territorio mediante unha nova forma de gobernanza democrática e de organización espacial.

En consecuencia, establécense cinco obxectivos xerais e prioritarios:

- Alcanzar un **desenvolvemento territorial policéntrico e equilibrado**. A polarización territorial do rendemento económico é un grave problema no conxunto da UE e tamén no ámbito da Eurorrexión coa crecente disparidade entre o litoral e o interior. As cidades pequenas e medianas teñen un papel crucial que xogar, ao igual que as grandes, na saída da crise. Harmonizar todos os intereses é a mellor maneira de fomentar unha frutífera competitividade territorial. Por outra parte, o desenvolvemento policéntrico é unha aproximación axeitada para abordar a articulación dun sistema urbano transfronteirizo, xerme dunha rexión-cidade funcional.
- Garantir a **competitividade global sobre a base dunha economía local sólida**. O aproveitamento das oportunidades da globalización pasa por consolidar unhas bases fortes de desenvolvemento endóxico que evite riscos de deslocalización. Por outra parte, o marco local e rexional é perfecto para reforzar a investigación, o capital humano, a capacidade de innovación e a achega de ideas. Trátase de identificar cal é a mellor estratexia de especialización intelixente.
- Fomentar **ecosistemas urbanos hipocarbónicos que minimicen o consumo de recursos naturais**. A sustentabilidade do crecemento e do benestar urbano futuro ten que asentarse sobre o uso racional e eficiente dos recursos naturais dispoñibles. A calidade de vida da cidadanía descansa, en grande medida, na calidade medioambiental do aire, do solo e da auga e do grao de contaminación acústica que se poida gozar.
- Promover **comunidades urbanas inclusivas, tolerantes e democráticas**. Procurar o equilibrio entre a defensa da identidade propia, sensibilizada coa súa entorna, paisaxe, cultura e valores singulares, e a apertura multicultural aos valores universais é unha boa fórmula para forxar a integración e a participación que faga das cidades foros de convivencia. Por outra parte, o sentido de comunidade é clave para superar os problemas derivados das diferenzas xeracionais, formativas, culturais e económicas evitando a formación de guetos tanto espaciais como sociais.

- Definir o(s) **modelo(s) de cidade(s) das próximas décadas**. Un obxectivo que pasa por repensar a relación dos centros urbanos coa súa entorna; a organización, estrutura e funcionamento da administración local; os recursos financeiros necesarios e dispoñibles; o seu sinal de identidade, a súa imaxe de marca. Tamén cómpre reflexionar sobre a necesidade de que as cidades asuman novas funcións na área social e na área da saúde para contribuír positivamente na mellora da calidade de vida da cidadanía.

**ESQUEMA OPERATIVO DA AXENDA  
URBANA DO EIXO ATLÁNTICO 2020**



## 5. ESQUEMA OPERATIVO DA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO 2020

O documento da Axenda Urbana debe ser un documento aberto, dinámico e non limitador, que propicie a reflexión das cidades sobre temas de futuro para o seu desenvolvemento. Trátase de definir o rol que as cidades deben xogar no desenvolvemento urbano intelixente, sostible e integrador no século XXI, sen esquecer que se trata **soamente de sentar as bases da reflexión pois son as cidades as que deben tomar as decisións.**

Neste contexto e orientándose nos principios, marcas transversais e, moi especialmente, nos cinco obxectivos xerais propostos, a axenda urbana do Eixo Atlântico artículase sobre cinco grandes eixos de actuación:

### EIXOS DE ACTUACIÓN DA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO

#### 5.1. Sistema urbano organizado: o novo territorio

- 5.1.1. A cohesión territorial interna na Eurorrexión
- 5.1.2. Áreas urbanas funcionais: a matriz de ordenación do novo territorio
- 5.1.3. Un planeamento urbano para cidades atractivas, dinámicas e integradoras
- 5.1.4. Intermodalidade e conectividade nos sistemas de transporte e comunicacións
- 5.1.5. Novos modelos para accesibilidade aos servizos urbanos

#### 5.2. A cidade competitiva: crecemento e emprego

- 5.2.1. Marketing territorial urbano
- 5.2.2. Innovación
- 5.2.3. Cultura e territorios creativos
- 5.2.4. Turismo
- 5.2.5. Maritimidade



<p>5.2.6. Economía rural e dos produtos tradicionais</p> <p>5.2.7. Universidades como polo de especialización intelixente</p>
<p>5.3. <u>Cidade ecolóxica: o desafío da sustentabilidade</u></p> <p>5.3.1. Optimizar os fluxos metabólicos urbanos: enerxía, auga, materiais</p> <p>5.3.2. Alcanzar a suficiencia enerxética</p> <p>5.3.3. Uso racional do territorio: invertir a artificialización do solo</p> <p>5.3.4. Xerar un espazo urbano de calidade</p>
<p>5.4. <u>Cidade integradora e participativa: a nova sociedade</u></p> <p>5.4.1. Demografía, saúde, política social e inclusión</p> <p>5.4.2. Multiculturalidade, interculturalidade e educación cultural</p> <p>5.4.3. Seguridade estrutural, funcional e xurídica</p> <p>5.4.4. Programas integrais de revitalización urbana</p> <p>5.4.5. Gobernanza e sociedade civil</p> <p>5.4.6. Políticas de comunicación</p>
<p>5.5. <u>Concellos eficientes: a nova administración local (entidades locais relacionais)</u></p> <p>5.5.1 Gobernanza: liderado e impulso dunha estratexia integrada de desenvolvemento urbano</p> <p>5.5.2 Eficiencia administrativa: unha administración para a xestión da estratexia</p> <p>5.5.3 Financiamento: suficiencia e autonomía financeira</p> <p>5.5.4 Estructuras de redes e lobby: cooperar e concertar</p>

A Axenda Urbana do Eixo Atlántico, así configurada, non é un documento de compartimentos estanco sen relación entre si. Todo o contrario. Seguindo o principio da **programación integrada** cada un destes eixos está conectado cos demais dado que non é posible desenvolver os seus ámbitos de actuación sen ter en conta os dos outros, é máis, en realidade todos os ámbitos de actuación propostos deben retroalimentarse. Así, o deseño da organización territorial e do planeamento urbano é decisivo para crear o sentimento de pertenza e a atractividade necesarias para a cidade competitiva; o mesmo acontece coa conectividade e a cidade compacta á hora de lograr reducir o percorrido dos fluxos coa correspondente diminución dos consumos enerxéticos e o uso eficiente dos recursos naturais, sen dúbida o planeamento é determinante para lograr, tamén, espazos urbanos de calidade da cidade ecolóxica; en non menor medida, ese mesmo planeamento e a conectividade son fundamentais para construír cidades amigables e inclusivas capaces de integrar aos segmentos desfavorecidos da poboación; sen esquecer que o deseño do territorio e a estruturación de áreas urbanas funcionais son peza clave para alcanzar a eficiencia administrativa, a suficiencia financeira e os sistema de redes que permita establecer entidades locais relacionais.

**A competitividade non pode ser compartimentada.** É, en si mesma, un resultado da actuación global sobre as diferentes dimensións da cidade que, en tanto que organismo vivo, reacciona globalmente a calquera intervención puntual e/ou sectorial. Así, unha cidade competitiva é aquela que é capaz de: fixar poboación, atraer talentos e visitantes, captar investimentos e, simultaneamente, protexer e valorizar o seu patrimonio (incluíndo o natural) sen perder a súa identidade propia. Trátase, pois, desde a perspectiva desta axenda dun concepto multidimensional que non se limita ao desenvolvemento económico local se non que inclúe o incremento das dinámicas sociais e relacionais da cidade. Importa, aínda, suliñar que no ámbito da Axenda Urbana do Eixo, competitividade non significa concorrencia. Significa, antes, manter capacidade e condicións para afirmar a súa identidade propia en tanto que espazo de acollemento de habitantes, investidores e visitantes.

Pola súa banda a aproximación espacial adoptada no eixo da cidade sostible vai ser a escala de barrio. Esta escala considérase a máis axeitada para a súa aplicación a nivel municipal. O eixo do novo territorio ocúpase das escalas territoriais máis amplas. Os distintos eixos da axenda coas súas diferentes aproximacións e escalas de actuación, alimentáranse de maneira recíproca coa finalidade de alcanzar o desenvolvemento harmónico do territorio. **O**

**desenvolvemento urbano sostible esixe unha aproximación holística**, capaz de concibir e proxectar a cidade como un sistema amplo e integrado. A aproximación da tripla P, “People-Planet-Profit”, introducida por Elkington en 1997, responde a este desafío ao tratar de avaliar os efectos do desenvolvemento nos ámbitos social, económico e ambiental e estimular as estratexias inclusivas que aumentan a calidade de vida. Unha aproximación que cada vez está máis estendida na teoría e na práctica da planificación urbana.

A cidade, pola súa propia definición, constitúe un instrumento de integración social, que non só afecta á poboación que a forma, e aos bens e servizos públicos que nela se xeran, se non a todo a entorna territorial que queda vertebrada por ela, e que, en razón das dinámicas que a propia cidade impulsa, pode funcionar, no máis amplo e profundo sentido da palabra, como **unha polis**, ou como **un grupo social participativo**, solidario e seguro, e como un nivel administrativo perfectamente adecuado para a prestación dos servizos de integración e para a elaboración de programas de rehabilitación e sustentabilidade que son necesarios para a pervivenza do modelo urbano europeo. Cando unha cidade desvíase ou debilita a súa capacidade de integración, as súas opcións de participación ou a súa aceptación da multiculturalidade, ou cando pon de manifesto unha perda dos seus niveis de igualdade económica, social ou de xénero, a cidade pódese converter nunha fonte ou instrumento de desintegración, ao dispersar pola súa entorna –xeralmente máis sensible que o propio núcleo urbano- as causas e consecuencias desa regresión social.

Finalmente, pero non por elo menos importante, nas sociedades europeas contemporáneas estase a producir unha importante e vertixinosa transformación económica, social, institucional e de goberno que cuestiona, entre outros, os paradigmas dos gobernos territoriais actualmente vixentes e esixe unha profunda reflexión sobre o exercicio mesmo do goberno das nosas cidades. A literatura científica máis recente fala, case que como metodoloxía de superación da crise actual, de nova gobernabilidade ou gobernanza e da xestión estratéxica dos territorios baseada nas redes. Refírense ao concepto de “goberno promotor” ou “habilitador”, como o selo identificativo dunha nova forma de gobernar fundamentada no compromiso, a concertación, a coordinación e a cooperación de todos os axentes implicados co desenvolvemento das nosas cidades e municipios, o que nos imos denominar **gobernanza democrática**. Unha gobernanza que ten que permear, como orballo, todos os ámbitos de actuación da Axenda Urbana.

## 5.1 O SISTEMA URBANO ORGANIZADO: O NOVO TERRITÓRIO

A Euro-região abrange uma rede de cidades de dimensão e morfologia funcional muito diversificada, desde cidades que constituem espaços metropolitanos até cidades médias e pequenas. Estas cidades estão inseridas em territórios também distintos, das áreas de forte densidade no litoral (relativamente bem comunicadas por estradas ainda que com alguns atrofiamientos que cumpre eliminar) até aos territórios de menor densidade no interior (onde se desenvolvem possíveis eixos horizontais de contacto das cidades do Eixo Atlântico com as grandes rotas de ligação à Europa).

Para dar passos nesse sentido é necessário, em primeiro lugar, inverter algumas tendências dispersivas e descontroladas, repensando o equilíbrio territorial, a coesão interurbana e o crescimento do povoamento difuso nas periferias urbanas. Os municípios do Eixo devem também adotar um planeamento urbano que valorize a integração entre as cidades e o meio envolvente, designadamente o rural.

Este sistema urbano, organizado, coeso e equilibrado, é o Novo Território que será desenvolvido em três escalas espaciais em simultâneo:

- A primeira é a da rede policêntrica, que se refere aos fluxos e aos laços entre as cidades do Eixo e à integração deste sistema em espaços/redes mais alargados. Refere-se, também, à melhor integração dos pequenos sistemas já existentes no seu interior (exemplos: Tui-Valença, Chaves-Verín, Quadrilátero ou Galicia Central) como eventuais modelos de cooperação a generalizar.
- A segunda, intermédia, é a da relação entre as cidades e o restante território, designadamente os espaços de influência de cada centro, na dupla perspetiva: como fortalecer cada cidade a partir do seu espaço; e como dar coesão e trazer para o restante território as dinâmicas competitivas induzidas pela rede urbana?
- A terceira é a escala de proximidade, da gestão urbana de cada cidade, em que o EANP será sobretudo um espaço de princípios, modelos e metodologias, um fórum de troca de experiências e difusão de boas práticas.

Para responder aos desafios da construção do Novo Território atendendo a todas estas escalas, este Eixo da Agenda Urbana será estruturado em cinco âmbitos de atuação:

- A coesão territorial interna na Euro-região.
- Áreas urbanas funcionais: a matriz de ordenamento do novo território.
- Um planeamento urbano para cidades atrativas, dinâmicas e integradoras.
- Intermodalidade e conectividade nos sistemas de transportes e comunicações.
- Novos modelos para acessibilidade a serviços urbanos.

Qualquer um destes âmbitos se relaciona com aspetos - complementares e interdependentes – que remetem para a consideração das diversas escalas territoriais da organização do sistema urbano. Pretende-se que em todos eles estejam presentes alguns princípios e uma linha de trabalho de partilha de experiências e soluções entre as cidades do Eixo, mas pretende-se sobretudo que possam converter-se facilmente em linhas de intervenção concretas.

### **5.1.1 A Coesão Interna na Euro-região**

#### **5.1.1.1 Introdução**

Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa a coesão territorial é um objetivo irrenunciável da UE. Não pode, por isso, estar ausente do horizonte do Eixo e da sua Agenda Urbana, que visa tornar as cidades em motores do desenvolvimento inteligente, sustentável e integrador da Euro-região. Um modelo de desenvolvimento policêntrico afigura-se adequado às características deste território e pode ser uma matriz de base da sua Agenda Urbana – em linha com as propostas da Declaração de Riga —. A consolidação de um sistema urbano transfronteiriço constituirá, simultaneamente, uma grande mais-valia e uma singularidade deste território. Essa é uma virtude do sistema policêntrico, que assenta no princípio de subsidiariedade, estimulando cada cidade, qualquer que seja a sua dimensão, a contribuir poderosamente para o crescimento conjunto.

### 5.1.1.2 Linhas de intervenção

Este âmbito de atuação orienta-se para dois grandes objetivos:

A. Promover o equilíbrio entre territórios mais desenvolvidos e menos desenvolvidos.

No território da Euro-região persistem desigualdades de níveis de desenvolvimento entre os diversos setores do território. O primeiro, e decisivo, passo no sentido da coesão será o de conseguir superar essas desigualdades, a partir das vontades, dos esforços e dos recursos comuns. Se a Euro-região não for capaz de dar esse passo, que está quase exclusivamente nas suas mãos, a afirmação no contexto externo será mais difícil. Trata-se, neste caso, de adotar:

- A solidariedade entre cidades /municípios como princípio no combate aos fatores de exclusão territorial. A coesão territorial interna na Euro-região.
- Políticas públicas comuns com objetivo de diminuir disparidades de desenvolvimento económico e social.
- Modelos de valorização económica dos recursos e potencialidades dos territórios do interior /rural nos grandes mercados do litoral /metropolitano /denso.
- Uma comunicação que aumente a visibilidade das pequenas cidades /municípios no processo de desenvolvimento do Eixo Atlântico.

B. Reforçar a relação entre as cidades e os seus territórios de inserção

O Eixo é uma rede de cidades, mas estas cidades são realidades funcionais e territoriais complexas e integradas no sistema do noroeste peninsular – que integra outras tipologias de territórios e até alguns núcleos urbanos que não fazem parte da Associação. Cada cidade apenas pode ser compreendida e afirmar-se se conseguir uma plena integração nesse contexto de relações territoriais. A Agenda Urbana deve promover:

- O entendimento da cidade como porta de um território, seu centro de prestação de serviços, principal interface de acessibilidade e nó de conexão.
- A valorização dos territórios rurais de proximidade, constituindo um ecossistema social integrado; os meios rurais são produtores de bens e serviços essenciais à qualidade de

vida urbana e contribuem positivamente para o reequilíbrio dos impactes ambientais e territoriais das concentrações urbanas.

- A constituição de sistemas urbanos de proximidade, baseados em redes de pequenas e médias cidades, em euro-cidades transfronteiriças e valorizando complementaridades e articulações.

#### **5.1.1.3 Resultados esperados**

Estes objetivos correspondem a atuações concretas, devendo a Agenda Urbana fixar metas para a sua implementação. Propomos, desde já, que essas metas permitam medir os progressos aos seguintes níveis:

- Diminuição significativa da disparidade de indicadores de desenvolvimento socioeconómico entre os municípios do Eixo, com incremento nos territórios menos desenvolvidos (PIBpc; IDS/IDH).
- Maior valorização do contributo dos territórios envolventes rurais para os indicadores de desenvolvimento urbano.
- Aumento de fluxos internos entre regiões do Eixo (bacias de emprego, trocas comerciais, etc.).
- Maior visibilidade dos territórios interiores na comunicação do Eixo.
- Aumento da participação conjunta das cidades /municípios do Eixo em redes de cooperação europeias /internacionais.

#### **5.1.1.4 Benchmark de boas práticas: Staffordshire**

**Região urbana-rural de Staffordshire (UK):** existência de diversas parcerias para desenvolvimento urbano-rural sustentável - Local Enterprise Partnership, The Rural Enterprise Academy, Community Forest Partnership, Central Rivers Initiative, Staffordshire & Stoke-on-Trent Local Nature Partnership.

Independentemente da existência de modelos institucionais inovadores no Reino Unido, que seria necessário adaptar à realidade do Eixo, as diversas experiências de valorização integrada dos produtos e recursos dos territórios rurais e urbanos parecem ser bons exemplos a seguir.



## **5.1.2 Áreas Urbanas funcionais: a matriz do ordenamento do novo território**

### **5.1.2.1 Introdução**

Os desafios exigem repensar o modelo territorial e a “geometria” das políticas. Não se trata de criar novas estruturas administrativas, com o seu respetivo sistema de burocracia e legislação, mas de adotar uma abordagem inovadora ao território comum, que permita às cidades superar os constrangimentos jurídicos e administrativos, tanto internos como externos, à criação de espaços de cooperação (especialmente os que resultam da coexistência de 2 Estados).

As áreas urbanas funcionais, espaços concretos para a intervenção, são a resposta a esta questão. Definem-se como territórios, contíguos ou não, que coexistem, mas não se condicionam, com os limites administrativos e se podem considerar pertinentes para aplicação de determinadas soluções, estratégias e políticas.

A definição de áreas urbanas funcionais na Euro-região implica o cumprimento simultâneo das seguintes condições:

- Agregam áreas que partilham problemáticas, recursos ou prioridades.
- São valorizadoras da natureza policêntrica da Euro-região.
- Pode demonstrar-se que constituem espaços geográficos suscetíveis de otimizar os resultados da implementação de projetos ou políticas.



### 5.1.2.2 Linhas de intervenção

Em muitos casos, estas áreas urbanas funcionais serão compatíveis com “limites administrativos” pré-existentes, mas noutros a sua criação implicará algumas roturas, sendo natural a existência de maiores dificuldades na sua implementação. O processo deve ser progressivo, aprofundando a convergência entre os diversos setores territoriais que integram uma área urbana funcional:

- A criação de áreas urbanas funcionais implicará a estruturação de redes e sistemas (institucionais, empresariais, de cidadania) coerentes com os respetivos territórios, nascidos da cooperação entre os distintos níveis da administração pública (nacional, regional, local) e do envolvimento de parcerias extra -administração.
- O processo da definição das áreas urbanas funcionais, sobretudo quando transfronteiriças, poderá ter um carácter experimental e de difusão de mecanismos facilitadores, valorizando modelos já existentes ou não na Euro-região (ex: euro-cidades, euro-distritos).
- Deve ser garantida a flexibilidade do modelo de áreas urbanas funcionais, designadamente no que respeita à sua delimitação: temáticas distintas implicam (ou podem implicar) áreas urbanas funcionais com limites geográficos distintos.

A definição de diretrizes comuns de ordenamento do território na Euro-região, aspeto que abordaremos mais adiante, constituirá um quadro estável de orientação para a criação de áreas urbanas funcionais, sem perda de coerência entre as políticas e intervenções nas diversas áreas temáticas e territórios.

### 5.1.2.3 Resultados esperados

O alcance dos resultados propostos neste âmbito da Agenda Urbana será medido através de:

- Definição, pela Agenda Urbana, dos domínios prioritários para a constituição de áreas urbanas funcionais (ex: redes e sistemas urbanos no interior da Euro-região; estruturas ecológicas e sistemas naturais transfronteiriços; sistemas de conectividade, logística e acessibilidade; redes de equipamentos e serviços de proximidade; macroespaços produtivos).

- Implementação, até 2020, de novos processos de cooperação entre cidades e entidades em territórios de geografia não coincidente com os limites administrativos tradicionais, bem como consolidação dos já existentes (designadamente euro-cidades).
- Definição de um quadro comum (plano) de orientações para o ordenamento do território na Euro-região, abrangendo os domínios temáticos mais relevantes.
- Criação de modelos de cooperação reconhecidos por todas as autoridades territoriais, suscetíveis de replicação.
- Envolvimento de entidades parceiras de diversas áreas temáticas, diferentes naturezas institucionais e em número significativo nos processos de criação de áreas urbanas funcionais.

#### **5.1.2.4 Benchmark de boas práticas: Euro-distrito Estrasburgo-Ortenau**

O modelo dos euro-distritos ou das euro-cidades é o mais evidente, especialmente nos casos em que se consegue uma real integração de instrumentos de intervenção pública e de espaços de vida para os cidadãos. No próprio espaço do EANP há experiências interessantes em desenvolvimento (gestão de área protegida Gerês-Xurés; euro-cidades Tui-Valença e Chaves-Verín).

Como exemplo de uma experiência-piloto bem-sucedida para a supressão de fronteiras e das barreiras administrativas tendo em vista a facilitação da vida dos cidadãos, refere-se o caso do **Euro-distrito Estrasburgo - Ortenau** (<http://www.eurodistrict.eu/fr>)



### 5.1.3 Um Planeamento Urbano para Cidades Atrativas, Dinâmicas e Integradoras

#### 5.1.3.1 Introdução

O planeamento, às diversas escalas, é um passo estruturante da construção do Novo Território. As áreas urbanas funcionais são um primeiro exemplo de espaços a planear, mas, respeitando escrupulosamente o princípio de subsidiariedade, cumpre também harmonizar metodologias de planeamento urbano que procurem controlar o crescimento da cidade difusa e promover o reequilíbrio entre zonas residenciais e zonas laborais – os efeitos ao nível da mobilidade e da descarbonização dos metabolismos urbanos são evidentes. O planeamento urbano desempenha também um papel decisivo na integração social e na segurança.

#### 5.1.3.2 Linhas de intervenção

Importa que a Agenda Urbana promova, portanto:

- A. Uma **focagem da planificação e gestão urbanas em domínios alinhados com a agenda urbana e territorial europeia**, através de modelos de planeamento urbano orientados para a criação de cidades:
  - Inteligentes: criativas, empreendedoras, conscientes de valores coletivos, organizadas, competitivas e tecnologicamente evoluídas. Relevam-se os domínios da eficiência energética, dos sistemas de transportes integrados e da gestão dos serviços urbanos.
  - Verdes: de baixa pegada ecológica, energeticamente eficientes e com modelos de mobilidade de baixo nível de emissão de GEE, controlando a dispersão urbana, adotando zonamento funcional que minimize as deslocações motorizadas, promovendo a proteção de habitats naturais e solos produtivos).
  - Inclusivas: para todos os cidadãos, apostando na acessibilidade, na regeneração física, económica e social de bairros e vizinhanças, em modelos de habitação flexíveis, na prestação de serviços de proximidade através de modelos inovadores).

- B. A adoção de **modelos de planeamento urbano orientados para resultados e promotores de responsabilidade social**, que devem:
- Articular as diversas escalas do planeamento territorial - planear o território urbano de forma coerente com o regional (interurbano e de áreas funcionais) e municipal (relação urbano-rural), inovando no quadro da legislação vigente em cada país e região.
  - Harmonizar metodologias de planeamento, fomentando a troca de experiências inovadoras e eficazes e a criação de uma «escola» de planeamento do Eixo.
  - Desenvolver processos de planeamento e gestão participativos e mobilizadores, que responsabilizem tanto a administração como a sociedade em geral pelos resultados.
  - Apostar em sistemas de monitorização e avaliação do planeamento urbano e da sua influência na criação de cidades inteligentes, verdes e inclusivas.

#### **5.1.3.3 Resultados esperados**

Neste âmbito, o cumprimento dos objetivos poderá ser medido através da monitorização dos seguintes aspetos:

- Criação e aplicação de orientações comuns para o planeamento urbano.
- Adoção de um sistema de indicadores de resultado associados ao planeamento urbano.
- Diminuição de emissões de GEE resultantes das atividades urbanas (mobilidade e transportes, habitação, consumo) nas cidades do Eixo.
- Contenção da dispersão urbana.
- Diminuição dos custos dos sistemas de prestação de serviços urbanos.

#### 5.1.3.4 Benchmark de boas práticas: Euro-distrito Estrasburgo-Ortenau: Reiquiavique e Hamburgo

Apresentam-se dois exemplos de dinâmicas em que o planeamento urbano se orienta para objetivos convergentes com a criação de cidades sustentáveis, inteligentes e inclusivas:

- (a) **Reiquiavique**, Islândia, que definiu como objetivo ser, em 2050, completamente independente de combustíveis fósseis (cidade verde).



- (b) **Hamburgo**, Alemanha: **Hafen City**, um grande projeto de regeneração urbana com soluções sustentáveis e inovadoras (cidade inteligente) - [hafencity.com/en/home.html](http://hafencity.com/en/home.html).

### 5.1.4 Intermodalidade e Conectividade nos Sistemas de Transportes e Comunicações

#### 5.1.4.1 Introdução

Reafirmando o território do Eixo como um território-rede, policêntrico, constituindo a armadura urbana da Euro-região do noroeste peninsular, é indiscutível a importância de assegurar a comunicação entre os nós, e destes com os territórios envolventes. Essa comunicação, baseada em sistemas físicos e/ou imateriais de transportes e comunicações, deve, para ser eficiente, assentar numa visão global de conectividade e acessibilidade, por contraponto a uma visão de matriz predominantemente infraestrutural. A acessibilidade e a conectividade são os princípios de base sobre os quais deve ser construído o espaço policêntrico, “homogeneizando” o território tanto do ponto de vista do seu posicionamento perante o exterior como da atenuação das assimetrias internas.

Neste âmbito, é fundamental a amarração das redes locais e urbanas com os grandes eixos e as grandes portas de entrada-saída, com especial atenção aos territórios do interior. Em muitos casos, esta “last mile” pode ser decisiva para conferir efetivas condições de igualdade e competitividade aos distintos nós do sistema urbano e, também, para otimizar grandes investimentos públicos realizados em infraestruturas através do aumento da massa crítica dos seus utilizadores.

Esse efeito é reforçado pelo incremento dos pontos nodais de intermodalidade e multifuncionalidade: os sistemas de transportes (por terra, água e ar) devem ser organizados para mercadorias e pessoas (residentes, visitantes e turistas), com modelos de exploração sustentáveis e implementação de serviços (informação, logística, bilhética) que atendam a esta multiplicidade de opções e destinatários.

#### **5.1.4.2 Linhas de intervenção**

Preconiza-se, assim, uma aposta decidida por um **sistema intermodal de transportes e mobilidade em todas as escalas territoriais**:

- Urbana e interurbana, incluindo: o transporte individual e o coletivo; em modos suaves, rodoviários e ferroviários; com coordenação de horários, sistemas de informação aos utilizadores e sistemas de bilhética integrados; logística da distribuição e abastecimento urbano.
- Regional e internacional, articulação entre os aeroportos da Euro-região e destes com os principais *hubs* mundiais; valorização da frente marítima através de portos multifuncionais competitivos, e sua ligação ao *hinterland* através de plataformas logísticas eficientes; integração de todas as cidades do Eixo Atlântico em redes rodoviárias de alta performance, ligando à Europa continental e marítima (norte e Mediterrâneo); superação do défice das conexões ferroviárias de passageiros e mercadorias.

O planeamento e a gestão destes sistemas são exemplos possíveis de temáticas que podem assentar na definição de áreas urbanas funcionais (p. ex. *hinterland* de portos, por tipo e origem-destino das mercadorias).

Para este Eixo Atlântico bem conectado e acessível é também muito importante garantir as melhores condições para a circulação de informação e serviços imateriais, através de redes de telecomunicações de última geração. A Agenda Urbana inclui medidas tendentes à afirmação de um **Eixo Atlântico Digital**: a transição definitiva para a Era da Informação é condição central para a coesão e a competitividade desta rede urbana.

Nesse sentido:

- São indispensáveis melhores condições de infraestruturas e serviços digitais, designadamente acesso a banda larga universal e diminuição substancial dos custos de *roaming*.
- Os conceitos de Cidade e Região Digital devem ser valorizados, nas suas diversas dimensões:
  - Na organização e difusão de informações gerais e serviços, na criação de comunidades virtuais e na representação política dos territórios.
  - Na criação de infraestruturas, serviços e acesso público nas áreas urbanas o uso das novas tecnologias e redes telemáticas.
  - Como instrumento estratégico do ordenamento territorial e urbanismo, para planeamento e gestão.

#### **5.1.4.3 Resultados esperados**

A monitorização dos resultados a este nível poderá ser medida pelos resultados alcançados nos seguintes domínios:

- Incremento global do número de deslocações realizadas em transporte coletivo e em modo ferroviário.
- Aumento do número de pontos de ligação externos e crescimento sustentado dos passageiros e mercadorias embarcados e desembarcados nos portos e aeroportos da Euro-região.
- Criação de um sistema articulado de transporte ferroviário de mercadorias e passageiros, através dos diversos eixos ferroviários existentes, a modernizar.

- Acesso universal a banda larga fixa e móvel e eliminação de custos de *roaming* no interior da Euro-região.
- Aumento do número e tipo de serviços públicos disponibilizados em plataformas digitais de acesso público nas cidades do Eixo.

#### 5.1.4.4 Benchmark de boas práticas: Burgos, Bologna e cidades digitais na Holanda

Invocam-se três casos ilustradores das diversas dimensões referidas neste âmbito.

- (a) Burgos, Espanha: planeamento residencial personalizado de viagens, permitindo reduzir a utilização do automóvel nas deslocações urbanas (<http://ptpcycle-europe.eu/>).



- (b) O **Interporto Bologna**, Itália: uma plataforma intermodal numa região do interior (<http://www.bo.interporto.it/index.asp>).

- (c) Cidades digitais na Holanda: plataformas de informação e cidadania (<https://www.dds.nl/> ou <http://www.dse.nl/>).





## **5.1.5 Novos Modelos de Acessibilidade a Serviços Urbanos**

### **5.1.5.1 Introdução**

Se, como vimos, a conectividade à escala da rede policêntrica é elemento central para a coesão territorial do EANP, o acesso dos cidadãos aos serviços e aos consumos próprios da vida urbana faz-se sobretudo à escala local.

Significa isso que a Agenda Urbana incorporará o espaço urbano como um dos seus espaços de intervenção privilegiados, até porque é nesta escala que se jogam os desafios essenciais da criação das cidades do futuro. As cidades são lugares que geram problemas e que, ao mesmo tempo, engendram soluções. São terreno fértil para a ciência e tecnologia, a inovação, a cultura e a criatividade individual e coletiva, sendo também importantes para mitigar o impacto das alterações climáticas.

### **5.1.5.2 Linhas de intervenção**

A Agenda Urbana do Eixo orienta-se para a diversificação dos modelos de prestação de serviços coletivos (aos cidadãos, às empresas e à sociedade em geral), preconizando a implementação de soluções que combinem:

- A presença local de equipamentos e estruturas, especializados ou multifuncionais, programados em função de critérios de eficácia, eficiência e sustentabilidade social.
- A boa articulação de sistemas de transportes e apoio à mobilidade com as redes de equipamentos e serviços, às escalas urbana e interurbana.
- O acesso a serviços à distância, através de NTIC (ex: tele-saúde, cuidados com os idosos, educação, comércio eletrónico).
- A criação de redes de prestação de serviços públicos através de estruturas móveis – ambulantes.
- A adoção de modelos urbanísticos e edificados promotores da acessibilidade para todos (idosos, pessoas com incapacidades, crianças).
- O envolvimento ativo das comunidades na organização dos sistemas.

Note-se a grande interdependência entre este âmbito e o do planeamento urbano-urbanístico, que aqui ganha uma nova dimensão – não se trata apenas de desenho urbano e de planear espaços e redes, mas também de avaliar alternativas, dimensionar soluções otimizadas, mobilizar agentes múltiplos e focar a intervenção nas pessoas/instituições.

### 5.1.5.3 Resultados esperados

Com este modelo, os resultados que se pretendem alcançar estão ao nível da:

- Melhoria da qualidade dos serviços coletivos, medidos através de indicadores como o nível de satisfação dos utilizadores, o aumento do número de pessoas servidas e a diminuição de tempos de espera.
- Diminuição do número de deslocações (pessoas x quilómetro) para recurso a serviços de proximidade, com os respetivos benefícios ambientais.
- Criação de áreas urbanas funcionais transfronteiriças para prestação de serviços coletivos (áreas urbanas funcionais sociais).

### 5.1.5.4 Benchmark de boas práticas: Nord-Pas de Calais

Um exemplo, entre muitos, de inovação na organização de serviços em parceria entre as autoridades públicas e a sociedade, promovendo uma economia social e solidária, pode encontrar-se na região francesa de Nord - Pas de Calais (França) <http://observatoire-ess.eu/-Etudes-qualitatives,34->



### 5.1.6 Matriz de relações com os objetivos transversais da Agenda Urbana Europeia

No quadro da estratégia Europa 2020, este eixo da Agenda Urbana do Eixo Atlântico tem uma profunda relação com os desafios nos domínios social (emprego, combate à exclusão) e ambiental (redução de GEE e eficiência energética). Essa relação pode entender-se em várias perspetivas, mas importa sobretudo destacar a que resulta da criação de condições

de contexto territorial e institucional para a implementação de políticas tendentes a responder a esses desafios através de algumas linhas de força: a **solidariedade** entre as cidades do Eixo; a **otimização** das infra e superestruturas já existentes; e a **inovação e inteligência** na definição de soluções no Novo Território.

Invoca-se a **solidariedade** em vários sentidos, sobretudo estes três:

- O do diálogo privilegiado e do fomento de projetos em comum, mesmo quando esses projetos extravasam os limites territoriais e institucionais do Eixo.
- O da partilha de experiências, de soluções e de recursos.
- O da coesão e superação de assimetrias entre territórios litorais e interiores, entre territórios urbanos e rurais e entre pequenos e grandes centros.

A dimensão da **otimização** começa pelo planeamento: trata-se, aqui, de planear em espaços pertinentes (às escalas adequadas a cada problemática e com a adoção de áreas urbanas funcionais); e de planear de forma integrada, valorizando as estruturas existentes e complementando-as com um mínimo de investimento. Mas não se restringe ao planeamento: a busca de soluções integradas (por exemplo, ao nível das redes e sistemas de conectividade ou na prestação de serviços sociais e económicos) tem implicações óbvias nos consumos energéticos e no uso eficiente dos recursos.

A **inovação e inteligência** entende-se como o “investimento” (financeiro e institucional) complementar que será focado em soluções inteligentes de planeamento, gestão e prestação de serviços públicos, incluindo modelos institucionais e parcerias adequadas aos problemas e às áreas urbanas funcionais definidas e o desenvolvimento aplicado de soluções baseadas em tecnologias e sistemas digitais - assegurando uma transição efetiva para a Sociedade do Conhecimento, um dos desafios para o futuro das cidades europeias.

Encerrando esta secção do relatório, apresenta-se uma matriz que procura sintetizar as principais áreas de relação entre os diversos âmbitos deste eixo e os objetivos transversais da Agenda Urbana Europeia. Na matriz referenciam-se alguns aspetos que resultam da implementação das orientações da Agenda Urbana do Eixo Atlântico para esses objetivos.

**Matriz de relações entre os âmbitos do eixo Novo Território e os objetivos transversais da agenda urbana europeia**

ÂMBITO	SUSTENTABILIDADE	CRESCIMENTO	INCLUSÃO
<b>1: A coesão territorial interna na Euro-região</b>	Melhor relação rural-urbano, melhorando índices de sustentabilidade ambiental e qualidade de vida em todos os territórios. Criação de fatores de solidariedade institucionais e sociais.	Efeitos de escala acrescidos na produção e consumo, com valorização global dos recursos e potencialidades.	Novas oportunidades de valorização para as populações rurais. Melhor acesso de todos os setores territoriais a serviços coletivos. Diminuição de disparidades internas.
<b>2: Áreas funcionais: a matriz de ordenamento do novo território.</b>	Definição de sistemas ecológicos contínuos e com gestão integrada.	Otimização de sistemas produtivos e logísticos. Áreas funcionais urbanas, incluindo bacias de emprego e de fluxos.	Criação de áreas funcionais de tipo “social” para acesso a serviços coletivos.
<b>3: Um planeamento urbano para cidades atrativas, dinâmicas e integradoras.</b>	Planeamento de cidades ecoeficientes, menos consumidoras, com minimização da pegada ambiental e valorizadoras de recursos renováveis.	Criação de cidades inteligentes e competitivas numa economia de baixo carbono. Desenvolvimento de serviços avançados nos domínios das tecnologias e de profissões relacionadas com o planeamento.	Cidades acessíveis, regeneradas, integradoras e valorizadoras das relações no seio da comunidade.
<b>4: Intermodalidade e conectividade nos sistemas de transportes e comunicações</b>	Desenvolvimento de alternativas de transporte mais ecológicas a todas as escalas territoriais. Incremento da utilização de telecomunicações e Internet, diminuindo as deslocações de pessoas e tornando mais eficiente o transporte de mercadorias.	Criação de condições mais atrativas ao investimento, diminuição de custos de contexto para empresas mais competitivas no mundo global. Desenvolvimento do setor do turismo.	Mais empregos.
<b>5: Novos modelos para acessibilidade a serviços urbanos</b>	Diminuição de custos na prestação de serviços públicos, designadamente associados à manutenção de equipamentos e à mobilidade dos cidadãos.	Desenvolvimento de um setor de economia social.	Serviços públicos acessíveis para todos.



## 5.2 A CIDADE COMPETITIVA: CRECIMENTO E EMPREGO

A Cidade competitiva é um todo complexo dependente da interação e impactos das suas componentes social, ambiental e económica. Ser competitiva é deter um conjunto de fatores que a torne atrativa, a distinga dos restantes territórios e a posicione em função do elevado nível de qualidade de vida e bem-estar que proporciona aos seus cidadãos.

A proposta de promoção da competitividade das cidades do sistema urbano do Eixo Atlântico partirá sempre de um diagnóstico prévio que permita a identificação das vantagens competitivas do território e a consequente definição da respetiva especialização inteligente (à qual também se encontra indiretamente subjacente o desenvolvimento da capacidade de atração e retenção de população; a atração de jovens e de talentos; a internacionalização dos produtos e das marcas locais e a dinamização do mercado transfronteiriço). Uma vez estabelecidos os valores do território (em termos identitários e de especialização) procede-se à definição das respetivas estratégias de diferenciação e posicionamento que obedecerão sempre a dois objetivos basilares: gerar atratividade **para o território** e gerar sentimento de orgulho e pertença **no território**.

A qualidade da cidade moderna pressupõe a existência de um adequado ambiente social, económico e político que disponibiliza recursos humanos qualificados, infraestruturas (logísticas e telemáticas) corretamente dimensionadas, segurança, condições ambientais e urbanas favoráveis e, ainda, uma coletividade coesa, ativa e participativa.

Se, por um lado, as propostas de intervenção em cada um dos âmbitos da competitividade não implicam necessariamente uma ação individual (ao nível da cidade) podendo constituir uma intervenção sobre um determinado território (cidade, concelho ou, até, conjunto de cidades), por outro, considera-se que a existência de polos ou cidades/territórios competitivos é um fator de competitividade do próprio sistema urbano e elemento alavancador dos territórios menos competitivos.

Neste contexto, o eixo Cidade competitiva, reflete sobre as oportunidades de converter as “cidades [no] espaço nuclear do crescimento inteligente, sustentável e integrador” atuando de forma concertada e estruturada sobre seguintes âmbitos:

- Marketing Territorial e Urbano
- Inovação

- Cultura e Territórios Criativos
- Turismo
- Maritimidade
- Economia Rural e dos Produtos Tradicionais
- Universidades como Polos de Especialização Inteligente

## **5.2.1 Marketing Territorial Urbano**

### **5.2.1.1 Introdução**

No contexto da Agenda Urbana do Eixo Atlântico, o marketing territorial corresponde ao instrumento de comunicação dos resultados da gestão das cidades, tornando os residentes conhecedores e partícipes desses resultados e informando os potenciais residentes, investidores e turistas sobre as condições oferecidas pela cidade e o seu território. Corresponde a um instrumento de apoio ao planeamento estratégico urbano que visa a promoção do consumo e a fruição do território em função do que ele é e do que ele oferece estando, necessariamente, vinculado às vantagens competitivas desse território e, conseqüentemente, à sua especialização inteligente. Assim, se o desenvolvimento da competitividade das diferentes cidades do sistema urbano do Eixo Atlântico se basear nas características, valores e vantagens intrínsecas a cada uma delas, então a complementaridade dessa “especialização inteligente” tem como resultado o incremento da competitividade do sistema urbano no seu todo. É, aliás, a existência de diferentes mensagens urbanas dirigidas a públicos diferenciados que torna atrativo o sistema urbano do Eixo Atlântico e, por via dessa atratividade, um território mais competitivo.

O marketing urbano é transversal a todas as políticas municipais porque todas elas devem contribuir para alcançar a visão estabelecida para a cidade. Está presente não apenas na definição da marca da cidade mas também nas próprias estratégias discursivas urbanas. Constitui, em primeira instância, a estratégia de comunicação interna e externa da cidade e do seu território (do seu planeamento estratégico) sendo um dos pilares da construção da sua imagem. Neste sentido, requer um conhecimento prévio e aprofundado da realidade, das políticas e das atuações da gestão municipal bem como das necessidades e vontades dos

atores locais (incluindo os cidadãos) pelo que parece fundamental que o seu desenvolvimento aproveite todas as fontes de informação disponíveis.

Uma boa estratégia de marketing urbano estará sempre vinculada à existência de *smart information* (com origem nos *big data* disponíveis, *open data* gerados por qualquer dos agentes locais, em estratégias de *consumer relationship management* implementadas através das diferentes ferramentas TIC de contacto com os públicos-alvo – residentes, turistas e investidores). A informação inteligente permitirá, ainda, a constante monitorização da assertividade das estratégias de marketing territorial para cada um desses públicos-objetivo reorientando as ações a desenvolver em função do impacto esperado.

Por seu lado, a imagem da cidade é um elemento construído em função da experiência própria do indivíduo e da experiência de outros (contada, lida ou ouvida) sendo conformada tanto por factos concretos como por expectativas, tornando imprescindível que a cidade seja capaz de valorizar os seus próprios atributos aos olhos dos residentes, dos turistas e dos investidores. Neste contexto, cada cidade tem de se afirmar pela sua singularidade ou afirmar-se em conjunto com outras que com ela partilham uma determinada característica que, pela sua complementaridade se torna num atributo único e diferenciador desse território. Tem de se afirmar em função não apenas do seu racional de desenvolvimento mas pela emoção que é capaz de causar.

Assim, a imagem da cidade deve ser representativa da sua identidade (personalidade) contribuindo para a sua construção/consolidação. Será tanto mais válida quanto mais apropriada/interiorizada for pelos residentes (cidadãos e agentes socioeconómicos locais) e mais apelativa for para os não residentes (sejam eles investidores, turistas ou futuros residentes). A imagem deve ter como elementos base: a clareza, a credibilidade, a simplicidade e a capacidade de diferenciação. Só desta forma, a imagem não se distanciará da identidade e da realidade local.

Relacionada com os elementos identidade e imagem e, logicamente, parte integrante do marketing urbano está a marca da cidade que deve ser entendida como um elemento relacional com os públicos-alvo e ter significado para estes últimos, sendo mais forte e eficaz quanto maior a sua capacidade de conquistar preferências e fidelizar os públicos. A marca territorial é composta por um símbolo e uma mensagem que representa a cidade, sendo uma expressão gráfica da sua identidade e uma proposta de valor para cada um dos públicos-alvo a



que se dirige. Ao nível das cidades, a marca deve favorecer o *co-branding* através da extensão dos seus atributos e reconhecimento aos produtos e atividades locais, numa estratégia que valorize o *made in*.

O ciclo de intervenção do marketing territorial para a competitividade da cidade “fecha-se” com a definição do posicionamento pretendido para a mesma, isto é, com a definição do espaço mental que se pretende que a cidade (identidade, imagem e marca) ocupe na mente dos seus destinatários. O posicionamento da cidade estará associado à proposta de valor distintiva que a cidade apresenta face ao restante território e corresponde ao conjunto de traços identitários que a permite situar e distinguir no contexto global.

Por último, indicar que as estratégias ou ferramentas de marketing territorial não são alheias à gestão e à comunicação das cidades. Está presente na promoção turística, na promoção de eventos, na edição dos diferentes materiais promocionais ou, até, nas interações com os meios de comunicação social. Contudo, não é normalmente definido de forma integradora e global sendo usual que em cada momento se passem diferentes mensagens - muitas vezes disruptivas-, diferentes imagens, diferentes apelos que fragmentam a identidade e retiram atratividade à singularidade ao território.

#### **5.2.1.2 Linhas de intervenção**

Em função do apresentado, a Agenda Urbana do Eixo Atlântico propõe como linhas de intervenção no âmbito “marketing territorial”, as seguintes:

- As ações a desenvolver poderão ser individuais (para cada cidade) ou conjuntas (para um conjunto de cidades ou para o próprio sistema urbano). Independentemente da sua tipologia deverão ser sempre concertadas e responder à estratégia de especialização inteligente definida para o conjunto do sistema urbano de forma a gerar sinergias e complementaridades reduzindo o impacto de eventuais fenómenos concorrenciais que possam vir a verificar-se.
- O marketing urbano deve ser um vetor transversal a todas as políticas e atividades da cidade/sistema urbano representando um conjunto de ferramentas de comunicação tanto interna (com os residentes) como externa (com potenciais residentes, turistas e investidores).

- As estratégias de marketing urbano serão tanto mais eficazes quanto melhor for a informação que está na base da sua definição (ou da sua atualização). É o correto conhecimento da realidade da cidade/território e dos públicos-alvo da comunicação que permite o estabelecimento de um vínculo racional e emocional ao lugar.
- As estratégias de marketing territorial incidirão sobre:
  - A imagem da cidade (real e percebida);
  - A identidade da cidade (que a torna singular e diferente);
  - A marca da cidade (que a identifica e posiciona no contexto global).

### **5.2.1.3 Resultados esperados**

Como principais resultados da intervenção antecipada no epígrafe anterior, o desenvolvimento de estratégias de marketing territorial deverá resultar em:

- A melhoria da comunicação interna e externa da cidade com os seus públicos-alvo (residentes, potenciais residentes, turistas e investidores).
- A assunção e consolidação dos valores identitários da cidade e consequente incremento do sentimento e orgulho de pertença por parte dos residentes e atratividade por parte dos outros segmentos-alvo.
- O (reforço do) posicionamento da cidade no sistema urbano, no contexto nacional e no contexto internacional
- A construção, consolidação ou reforço da marca individual de cidade ou da marca territorial definida e assumida por um conjunto de cidades para um determinado território.

Desta forma, é possível desenvolver a notoriedade (reconhecimento) das cidades fazendo com que seja identificada pela sua excelência em determinados âmbitos, atividades ou oportunidades.

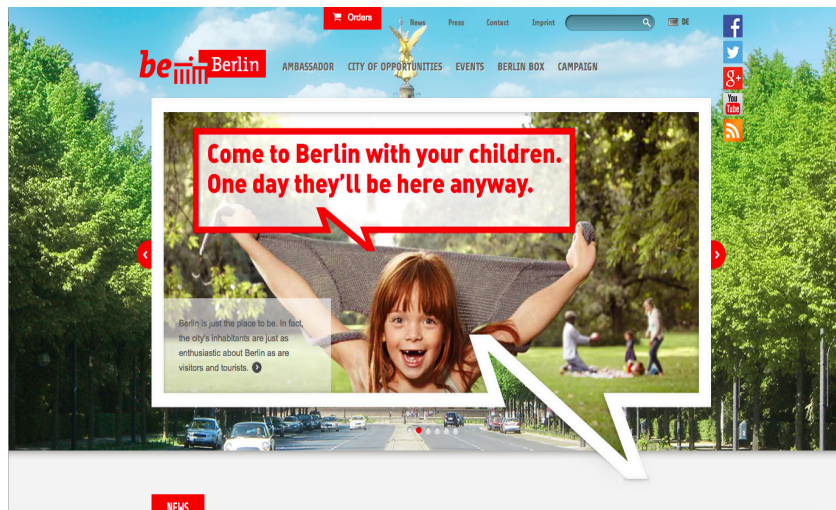
### **5.2.1.4 Benchmark de boas práticas: BE.BERLIM**

Ainda que tenha sido desenvolvida para a principal capital europeia, a campanha BE.BERLIM foi selecionada como boa prática do âmbito “marketing urbano” por representar a aplicabilidade prática das linhas de intervenção selecionadas para o eixo Cidade competitiva. Trata-se de uma estratégia estruturada de longo prazo (iniciada em 2008 e premiada com o *Place Marketing Fórum Award* em 2013 – prémio atribuído pela *Associação European Cities*

*Marketing*) baseada nas novas tecnologias e na prestação de serviços altamente personalizados.

Aborda as principais dimensões do marketing territorial - a imagem, a personalidade, a marca e o posicionamento - ao tornar os públicos-alvo (residentes, turistas e investidores) nos protagonistas da estratégia e da própria mudança de percepção externa sobre a cidade (influenciando positivamente a sua notoriedade). O seu objetivo principal é definir e comunicar o perfil da cidade uma vez que Berlim não era considerada como uma cidade atrativa para se viver e trabalhar. As ferramentas utilizadas para alcançar esse posicionamento são as tecnologias de informação e comunicação e, muito especialmente, as redes sociais. Assenta, ainda, no boca-a-orelha como meio de transmissão dos valores emocionais da cidade e das experiências que ela oferece.

BE.BERLIM é um apelo direto aos públicos-alvo para que façam parte e se identifiquem com a cidade oferecendo-lhes a possibilidade de serem seus embaixadores e disponibilizando-lhes



os materiais necessários (a Berlim Box) para que eles próprios promovam campanhas promocionais da cidade através dos seus próprios canais de comunicação. Estes materiais asseguram a utilização de uma imagem única (o balão de fala), valorizam o elemento humano (ou as pessoas que a realizam) e a autenticidade da mensagem e abrangem os diferentes públicos-alvo (os turistas utilizam-nos para comunicar a experiência que vivenciaram, os residentes para dar a conhecer a ligação emocional que têm com a sua cidade e os investidores para se apresentarem e vincularem a sua própria promoção aos valores da marca da cidade). A Berlim Box é disponibilizada gratuitamente a qualquer pessoa ou instituição que desenvolva trade shows, conferências, exposições ou encontros de negócios.

## 5.2.2 Inovação

### 5.2.2.1 Introdução

O âmbito da inovação constitui, atualmente, um fator-chave para a competitividade das cidades. É a inovação em processos, produtos, serviços e metodologias que permite às cidades assumirem uma resposta adequada às necessidades dos seus cidadãos e fazer face aos desafios que a nova sociedade lhes impõe, muito especialmente, os relativos à concentração de população no seu território e consequentes impactos sociais e ambientais obrigando-se, nesse processo, à gestão eficiente dos recursos de que dispõe.

No contexto da Agenda Urbana do Eixo Atlântico, a inovação das e nas cidades deve torná-las organismos cognitivos, ou seja, capazes de perceber os movimentos e necessidades dos seus residentes e agentes em tempo real, prevendo as consequências desses movimentos e assumindo-se como agente proativo na sua resolução/potenciação. A cidade será o ambiente da partilha de informação e conhecimento e, por essa via, facilitador da inovação centrada na resolução das necessidades dos residentes (enquanto cidadãos e enquanto consumidores). Por outro lado, a cidade facilitadora de inovação não se centra apenas no segmento dos residentes mas incrementa a sua capacidade de atração de investidores e turistas uma vez que:

- incentiva a criação de novos negócios e capta investidores que apostem pelo desenvolvimento da sua própria capacidade de inovar (a cidade inovadora facilita o acesso a processos de inovação bem como ao novo conhecimento).
- facilita o acesso a novos mercados e à internacionalização (nomeadamente, aportando um novo fator distintivo aos produtos e serviços - por extensão dos atributos, marca e posicionamento da cidade a esses produtos e serviços).
- permite a criação de experiências turísticas diferenciadoras e únicas (sejam elas baseadas na tecnologia ou resultem de processos de inovação na forma de as vivenciar).

Mais uma vez, a *smart information* torna-se fundamental ao desenvolvimento da competitividade da cidade, agora por via da inovação, pois é a partilha e constante atualização da mesma que gerará as condições necessárias à proposta e teste de novas metodologias, processos, produtos e serviços, fundamental para a consolidação de um processo permanente de melhoria contínua da resposta da cidade às necessidades dos cidadãos e aos desafios e

problemas que se a ela se colocam (aqui incluídos os relativos à proteção, conservação e valorização dos recursos endógenos).

A cidade deve, no seu conjunto, constituir um ecossistema de inovação, ou seja, um ambiente propício ao desenvolvimento da inovação onde os vários agentes interagem na procura das melhores estratégias de desenvolvimento do território. Um ambiente que fomenta a co-gestão da cidade pela hélice quadrupla (a administração pública, o setor privado, a academia e a cidadania) dirigida ao utilizador final – à melhoria da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos. Entende-se como fundamental, no contexto da hélice quadrupla, a promoção da inovação aberta (inovação resultante da disponibilização e intercâmbio de conhecimentos permitindo o seu aprofundamento por entidades ou indivíduos diferentes dos que os geraram inicialmente e aplicados a setores para os quais não foram desenvolvidos) e da inovação cruzada (transferência de inovação de um setor para outro – ainda que entre si não tenham qualquer relação direta - e geração de ideias transferíveis entre sectores). Ambos os conceitos - inovação aberta e inovação cruzada - reforçam e consolidam o sistema urbano no seu todo pois aplicar-se-ão, também, à partilha de inovação entre as cidades que o compõem sendo, mais uma vez, que a competitividade de uma cidade é alavanca da competitividade das restantes.

Atenta a natureza do Eixo Atlântico enquanto associação transfronteiriça de cidades, aos conceitos de inovação aberta e cruzada junta-se o conceito de inovação colaborativa (entendida como a inovação em processos, metodologias, produtos e serviços realizada conjuntamente pelas cidades do sistema urbano e pelos setores público e privado). Deve, tal como no âmbito anterior, estar baseada na especialização inteligente definida regionalmente, ou seja, não apenas nas vantagens competitivas individualmente detidas por cada cidade mas também aplicada ao conjunto do território permitindo, por exemplo, o seu desenvolvimento ao nível da geoestratégia na definição de novas centralidades e de novas fórmulas para as explorar.

De entre os diversos contextos de aplicação da inovação às cidades, destaca-se como essencial à competitividade das mesmas, a inovação social (inovação nas estratégias, conceitos e organizações que promovem a inclusão social e o bem-estar coletivo) com vista à afirmação da coletividade enquanto agente ativo na construção da cidade. A inovação social é a definição coletiva de soluções para os problemas da comunidade e deve visar, em primeira instância, a

mobilização em torno da qualificação e valorização do papel das cidades porque a cidade é o primeiro (e principal) palco de resposta às necessidades sociais. Assim, se por um lado se procura a valorização do esforço individual em prol do coletivo, por outro, todas as formas de inovação nas cidades são focalizadas no cidadão (adotando o conceito *user driven*), visando o incremento da capacidade das cidades para a melhoria da qualidade de vida e bem-estar e uma resposta mais eficiente e atempada à evolução das suas necessidades.

#### **5.2.2.2 Linhas de intervenção**

No âmbito “inovação” a Agenda Urbana do Eixo Atlântico propõe como linhas de intervenção, as seguintes:

- As ações da Agenda Urbana devem conseguir que as cidades evoluam para ecossistemas de inovação (aberta, cruzada e colaborativa) focalizada nos cidadãos e no desenvolvimento das vantagens competitivas do território.
- Os processos de inovação devem abranger todos os âmbitos da cidade: social, económico, ambiental e da administração pública (gestão das cidades).
- A inovação não é entendida apenas como o resultado de melhorias tecnológicas ou geradas pelo uso da tecnologia. Inovar é encontrar novas fórmulas tornar as cidades mais competitivas, ou seja, mais atrativas para residentes, turistas e investidores. Inovar é transformar as cidades em organismos cognitivos e inteligentes porque oferecem soluções urbanas inteligentes.
- A inovação gera competitividade porque os seus resultados tornam as cidades mais atrativas para os seus públicos-alvo, dota-as de elementos diferenciadores e únicos.

#### **5.2.2.3 Resultados esperados**

Como principais resultados que se esperam poder obter com a intervenção da Agenda Urbana do Eixo Atlântico enquanto estratégia promotora de inovação, salientam-se:

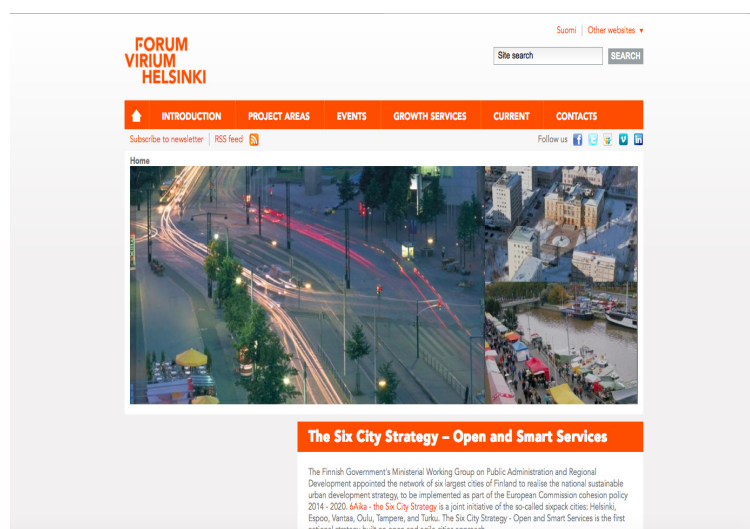
- A capacitação das cidades enquanto organismos cognitivos que respondem em tempo real à evolução das necessidades da sua coletividade sejam elas sociais, ambientais ou económicas (aqui se incluindo o emprego).
- O estabelecimento de novos modelos e métodos de intervenção da cidade e sobre a cidade, mais eficientes em termos de gestão e de consumo dos recursos disponíveis.

- Uma resposta mais rápida e assertiva às oportunidades detetadas (muito especialmente, as relativas à atração de investimento, promoção do crescimento e emprego e internacionalização)
- O reforço da imagem, da marca e da notoriedade da cidade como cidade inovadora e facilitadora da inovação, como cidade indutora de inovação e de acolhimento a inovadores.
- A valorização do património endógeno (aqui se incluindo as infraestruturas e saberes locais) e maximização das vantagens competitivas da cidade pela melhoria, modernização e adequação dos produtos e serviços que neles têm origem.
- A continuidade e consolidação dos resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo Eixo Atlântico no âmbito dos projetos da Agenda Digital Local e das Smart Cities.

#### 5.2.2.4 Benchmark de boas práticas: 6AIKA – OPEN AND SMART CITIES STRATEGY

A boa prática selecionada para o âmbito “inovação” é a *The Six Cities Strategy*, uma estratégia de promoção da inteligência das cidades baseada na inovação e na inovação aberta. Trata-se, antes de mais, de uma estratégia de competitividade conjunta para as cidades de Helsínquia, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku e Oulu que visa a criação de novo conhecimento, negócios e emprego e cujo desenvolvimento pressupõe o “uso” das cidades como ambientes de inovação e experimentação. Entende-se que atuações tendentes ao incremento dos níveis de competitividade das maiores cidades da Finlândia representam em si mesmo o incremento da competitividade do país (sendo esta uma abordagem adequada e transferível ao sistema urbano enquanto conjunto de cidades competitivas).

Por um lado, a implementação da estratégia é efetuada pela hélice quadrupla das cidades envolvidas e, por outro, através de modelos “abertos” (modelos que promovem a partilha de informação e de



resultados para utilização de terceiros na geração de mais informação e novos resultados). Os seus eixos principais são: as plataformas de inovação aberta, os interfaces e dados abertos e a participação aberta. As plataformas de inovação aberta são espaços de criação e teste de novos serviços e produtos em condições reais (em contraponto à inovação em contexto laboratorial) sendo os resultados destes ensaios a base de proposta e desenvolvimento de novos serviços e operações ou, até, de projetos piloto de resolução dos principais constrangimentos que as cidades enfrentam (mobilidade, serviços locais, bem-estar, oferta cultural, ...).

Os interfaces e dados abertos correspondem à disponibilização, a toda a comunidade, das bases de dados das cidades para sua utilização em inovação. Tal é realizado através do desenvolvimento de interfaces entre essas bases de dados e de plataformas de divulgação dos mesmos. Interfaces e plataformas são especialmente dirigidos à criação de novos negócios e ao apoio aos empreendedores. A participação aberta está vinculada, por um lado, ao que denominamos no ponto 6.2.2.1 “inovação colaborativa” entendendo-se que a competitividade das seis cidades participantes da estratégia é resultado das parcerias estabelecidas nas e entre as cidades e, por outro, à orientação da inovação para o utilizador (ou seja, para o cidadão). No seu conjunto, os três eixos de intervenção têm como objetivo a promoção da rápida generalização e da utilização em larga escala de soluções originadas na investigação e inovação.

### **5.2.3 Cultura e Territórios Criativos**

#### **5.2.3.1 Introdução**

O âmbito “cultura e territórios criativos” corresponde à dimensão intangível da cidade e resulta da emergência de uma nova economia baseada no conhecimento e na criatividade. Confere à cidade uma competitividade baseada na valorização do conhecimento e da criatividade que promove a inovação, a aprendizagem coletiva e a criação. A criatividade assume-se como um fator chave de e para a inovação e para o correto desenvolvimento da especialização inteligente sendo fundamental que o desenvolvimento deste âmbito da competitividade seja paralelo ao desenvolvimento do âmbito “inovação”. Em especial, ao facilitar a inovação cruzada e a utilização de metodologias de *design thinking* (metodologias



baseadas na identificação de diferentes ângulos e perspetivas para a solução de problemas, priorizando o trabalho colaborativo em equipas multidisciplinares em busca de soluções inovadoras) que eliminem as barreiras à colaboração entre os sectores, muito concretamente, fazendo com que os sectores de especialização inteligente se desenvolvam de forma coerente e integrada, potenciando os impactos desse desenvolvimento no desenvolvimento dos restantes sectores.

Complementa os âmbitos anteriores da Cidade competitiva através do reforço das dimensões culturais, artísticas e criativas das sociedades considerando a capacidade de criação e de acesso a novos conhecimentos a base da competitividade dos territórios. Através da criatividade e das indústrias culturais e criativas é possível reforçar o sentimento de pertença, melhorar a imagem e reforçar a identidade da cidade mediante o estabelecimento de uma nova visão e apresentação (por via da modernização e diferenciação) dos valores próprios e dos produtos tradicionais e endógenos do território. As cidades criativas são constituídas a partir do fomento da cultura da criatividade. Fazem emergir no seu seio produtores culturais e criativos cuja atividade se centra na promoção da qualidade da vida urbana, gerando oportunidades sociais e desenvolvendo novos estilos de vida sem perder as referências físicas e simbólicas da sua memória histórica. São lugares que encorajam o desenvolvimento de diferentes tipos de conhecimento, e favorecem a participação pública para lidar criativamente com questões as complexas da coletividade e da cidade que a acolhe.

Por definição, os territórios criativos são ambientes de inovação aberta e de valorização do património cultural local. A criação acontece como forma de valorizar os atributos identitários e tem origem no conhecimento já existente. São ambientes de fomento à inovação cruzada onde as indústrias culturais e criativas procuram apoiar os restantes sectores económicos e sociais na definição de soluções mais eficientes para a competitividade e diferenciação de metodologias, processos, produtos e serviços. Assim, a competitividade das cidades criativas reside precisamente na capacidade de potenciar a unicidade (o valor diferencial) do seu capital territorial: o património natural, cultural e simbólico bem como a qualidade de vida que oferece. O modelo de governança é essencial ao desenvolvimento das cidades culturais e criativas, sendo imprescindível que as autoridades locais assumam a responsabilidade de potenciar a criatividade em todas as suas atuações, de favorecer a diversidade cultural bem como o relacionamento entre os criadores e criativos.

No caso concreto do sistema urbano do Eixo Atlântico, é essencial que a competitividade se desenvolva com base nos recursos humanos qualificados que o território forma nas áreas das indústrias culturais e criativas mediante o estabelecimento das condições necessárias à sua fixação no período pós-formação. A cidade enquanto agente promotor da criatividade e de valorização da cultura encontra, na sua ação, novos valores diferenciadores e de afirmação no contexto global bem como gera novos vetores de atratividade dos seus públicos-alvo.

### **5.2.3.2 Linhas de intervenção**

As linhas de intervenção propostas para o âmbito “Cultura e Territórios Criativos” determinam a criatividade como plataforma das políticas urbanas, económicas e sociais. Assim:

- A competitividade das cidades criativas reside na sua capacidade de atrair e fixar talentos.
- No âmbito da Agenda Urbana do Eixo Atlântico deverão ser definidos polos ou hub de inovação e criatividade para o sistema urbano que fomentem a interação com o restante território tornando-os participes dos processos criativos aí desenvolvidos.
- As ações a desenvolver deverão ser baseadas nos valores e saberes locais, tradicionais e identitários e ser dinamizadores da cidade mediante a atribuição de novos usos às infraestruturas já existentes ou espaços degradados que serão valorizados mediante a sua intervenção.
- Entende-se criatividade e cultura, através das indústrias culturais e criativas, não apenas como valores intangíveis capazes de gerar atratividade para o território mas também como atividade socioeconómica que, em si mesma, se constitui em aceleradora de crescimento e geradora de emprego.
- Entende-se que a competitividade da cidade criativa resulta não apenas do esforço inicial de transformação da ação e modo de pensar a cidade com base nos elementos culturais e criativos mas, essencialmente, da continuidade e coerência das políticas públicas culturais e da educação para a cultura e criatividade. Corresponde, desta forma, a uma aposta de médio e longo prazo.

### 5.2.3.3 Resultados esperados

Em termos de resultados esperados das ações para a competitividades das cidades mediante intervenção sobre o âmbito “criatividade e territórios criativos” destacam-se os seguintes:

- A identificação e aproveitamento de novas oportunidades e soluções de desenvolvimento das cidades do Eixo Atlântico e do sistema urbano com base nos elementos culturais e referenciais simbólicos territoriais apresentados de forma diferente por introdução de processo criativos e inovadores
- Uma maior integração dos diferentes sectores de especialização inteligente (e, por esta via, uma melhoria das capacidades e competências) para uma resposta concertada às necessidades da cidade.
- A consolidação dos valores identitários do território, a sua valorização mediante a sua atualização e modernização, tornando-os mais facilmente assimiláveis pelas novas gerações.
- A geração de novos fatores de atratividade para a cidade, em especial ao nível dos talentos, mediante a facilitação da obtenção de um posicionamento diferenciador em que a cultura e a criatividade são assumidos como valores fundamentais do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos.
- A capacitação da cidade para novos processos de internacionalização ou apoiados nas mais-valias geradas pela integração das indústrias culturais e criativas nos restantes setores económicos ou apoiados na universalidade da cultura e da criatividade enquanto linguagem de comunicação dos valores distintivos da cidade.

#### 5.2.3.4 Benchmark de boas práticas: THE CREATIVE ARTS DISTRICT

Nantes é a boa prática selecionada para ilustrar o âmbito “cultura e territórios criativos”. Foi selecionada como exemplo demonstrador do potencial das



industrias culturais e criativas para a competitividade de um território. O distrito artístico de Nantes é parte integrante do projeto de regeneração urbana. Nele se promove não apenas a criatividade mas também a inovação e o empreendedorismo (económico e social). A par da instituição formal do distrito artístico, a estratégia para a competitividade de Nantes baseia-se na transformação da cultura e criatividade como valor transversal de desenvolvimento local e na cooperação sistemática entre as industrias culturais e criativas e os restantes sectores económicos bem como com a administração pública.

A cultura, a criatividade e as industrias culturais e criativas são assumidas como o valor diferenciador e identitário do território sendo os projetos de desenvolvimento urbano e económico desenhados para consolidar o ambiente criativo. Este processo é liderado pela Agencia de Desenho Urbano para a Economia Criativa (SAMOA) que representa um modelo de co-gestão da intervenção no espaço urbano onde todos os agentes são chamados a participar na definição da nova filosofia de cidade. Neste contexto, o planeamento urbano responde em primeira instancia às três variáveis inerentes aos territórios criativos: talento (colocando-o em valor para a definição de soluções mais eficientes para os problemas coletivos e tornando o território mais atrativo para a sua fixação), tecnologia (potenciando, através da criatividade, o surgimento de novas aplicações para a mesma e gerando fontes de inovação permanente) e tolerância (pela aceitação das diferentes maneiras de pensar, ser e estar na cidade sendo a criatividade e a cultura os instrumentos de integração e inclusão dessas diferenças). A

importância do distrito artístico de Nantes para o desenvolvimento local fica, ainda, patente na sua inclusão no conjunto de agentes locais que participaram na definição da estratégia de especialização inteligente regional.

## **5.2.4 Turismo**

### **5.2.4.1 Introdução**

Ambas as estratégias regionais de especialização inteligente da Galiza e do Norte de Portugal (e conseqüentemente, a estratégia de especialização inteligente da Euroregião) assumem o turismo como vetor de competitividade regional vinculando-o à valorização do património endógeno natural, histórico, construído, cultural e etnográfico. A sua transversalidade é determinada pela capacidade de complementar e alavancar outros sectores económicos e a sua importância para a competitividade reside na capacidade de promover os valores e produtos identitários das cidades.

Enquanto âmbito da Cidade competitiva, o turismo responde à capacidade de atração e fidelização de turistas à cidade/território em função da unicidade das experiências e vivências que proporciona e, portanto, aos atributos que distinguem e posicionam as cidades no mercado dos destinos turísticos. Responde, também, ao necessário fortalecimento do sentimento de pertença da população local ao valorizar os atributos identitários de cada território. A atratividade turística reside na capacidade de venda da cidade pelo que ela é na sua globalidade: recursos, produtos, eventos, infraestruturas, serviços e comunidade local. Reside na identidade da cidade e na avaliação que os turistas fazem da mesma e dos conteúdos que a cidade lhes pode oferecer. Reside na capacidade de integrar a cadeia de valor da experiência turística oferecida (e os agentes nela envolvidos) e de gerar processos de cooperação sólidos e sustentáveis entre os agentes turísticos (sejam eles públicos ou privados).

A cidade deve garantir uma liderança política facilitadora e promotora do turismo (preferencialmente assente na co-governança da atividade turística). Deve conseguir conjugar inovação com os valores identitários e diferenciadores na construção dos produtos e das experiências mas também deve ser capaz de assegurar a mobilidade, a excelência dos espaços públicos e a qualidade ambiental do território. Ao “vender” a cidade como um todo o seu desenvolvimento deve ser assegurado por cada uma das áreas de intervenção da gestão

municipal de forma coerente e integrada uma vez que cada uma das suas ações vão configurar o produto turístico (desde o saneamento à segurança, desde as infraestruturas aos espaços públicos, desde os serviços de saúde até ao comércio local). Todas as áreas de intervenção da gestão municipal são, desta forma, contribuintes líquidos para a criação e divulgação do discurso da cidade, ou seja, da mensagem que a cidade quer passar aos seus públicos-alvo.

Por outro lado, ao turismo da cidade encontra-se, muitas vezes, associada uma marca, uma imagem e uma estratégia de comunicação pelo que importa conciliar as atuações do âmbito “marketing territorial” com estas intervenções de posicionamento do turismo de forma a evitar a existência de duplicações ou, até, a difusão de mensagens contraditórias. Ainda no campo da comunicação, relevam as estratégias de promoção e marketing online que estão vinculadas quer à diferenciação e posicionamento assumidos pela cidade, quer à sua capacidade de internacionalização quer, ainda, à capacidade de gerar novos negócios. A competitividade associada ao desenvolvimento da atividade turística assenta em outros dois pilares fundamentais: o acompanhamento permanente das tendências (ou seja, da evolução da indústria, do perfil do turista e da concorrência) e a produção e tratamento de *smart information* (fundamental na definição de modelos, na gestão do destino, para a internacionalização e para a correta comunicação da mensagem, imagem e marca da cidade). Estes dois pilares são fundamentais para atempada e correta tomada de decisão da gestão municipal tanto para o turismo como para a competitividade.

#### **5.2.4.2 Linhas de intervenção**

Em função do exposto, propõem-se como linhas de intervenção orientadoras do plano de ação da Agenda Urbana do Eixo Atlântico, as seguintes:

- As ações da Agenda Urbana do Eixo Atlântico devem promover a capilaridade turística do território de modo a que os polos atuais de desenvolvimento turístico (Santiago de Compostela e Porto) se desenvolvam quer em favor da sua preservação e não massificação quer em favor da coesão e redução das assimetrias regionais.
- A competitividade turística das cidades do sistema urbano do Eixo Atlântico deve basear-se nos recursos e produtos turísticos partilhados e/ou cujo potencial é

incrementado por via da cooperação transfronteiriça e pela complementaridade de atuações e parcerias.

- A competitividade turística do sistema urbano depende da articulação entre as estratégias de desenvolvimento turístico das cidades que o compõem pelo que se dará prioridade a ações que visem a melhoria da competitividade turística de um conjunto de cidades.
- A Agenda Urbana do Eixo Atlântico deve assegurar que o turismo é uma política transversal a todas as áreas de intervenção municipal, contribuindo para capacitação dos executivos municipais para a configuração do turismo enquanto vetor de competitividade da sua cidade.
- As ações a desenvolver serão desenhadas sob a ótica da “experiência turística” assumindo-se que a cidade é o cenário que estimula o consumo do produto turístico (uma experiência sensorial, individualizada e única tanto mais valiosa quanto mais inesquecível e quanto mais participada pelo turista).
- As ações a desenvolver devem assegurar o equilíbrio entre o quotidiano dos residentes e a fruição dos turistas. Os primeiros não podem ver a sua qualidade de vida e bem-estar diminuído pelo incremento da atividade turística e os segundos não podem ser condicionados na sua experiência turística pela falta de integração da comunidade local na cadeia de valor desse produto.
- As intervenções propostas neste âmbito devem consolidar os valores identitários e diferenciadores do território e ser capazes de potenciar oportunidades que esses valores identitários e diferenciadores podem trazer à atividade turística (até ao momento não inexploradas por esta atividade).

#### **5.2.4.3 Resultados esperados**

No que concerne aos resultados esperados da intervenção sobre o turismo com vista à melhoria da competitividade das cidades e do sistema urbano, espera-se, com a implementação da Agenda Urbana do Eixo Atlântico:

- A identificação e seleção de modelos de estruturação do sistema urbano do Eixo Atlântico como destino turístico único que responde em termos de identidade, marca e imagem à mensagem “Dois países - Um destino”.

- O incremento da permeabilidade turística do território mediante a potenciação da capitalidade das cidades grandes (Porto e Santiago de Compostela) em favor das cidades de menor dimensão e do sistema urbano no seu conjunto.
- O incremento da capacidade de internacionalização da cidade em função de um correto posicionamento no contexto global e da respetiva projeção e reconhecimento externos.
- A melhoria da coordenação dos agentes turísticos locais em favor da oferta de experiências turísticas integrais e de alto valor acrescentado.
- A utilização da *smart information* e das tecnologias em favor da adequação dos produtos turísticos locais às expectativas dos turistas e da diferenciação da cidade/destino no contexto global.
- A definição de estratégias e modelos de competitividade turística assentes nas infraestruturas existentes, nos saberes e produtos locais e em outros fatores singulares que diferenciem a cidade sem que esta perca a sua identidade própria.
- Uma maior inclusão da comunidade local no fenómeno turístico, muito especialmente, na construção da componente emocional da experiência turística.

#### 5.2.4.4 Benchmark de boas práticas: BARCELONA TOURISME

O exemplo escolhido como boa prática para o âmbito “turismo” é a cidade de Barcelona. Ao nível turístico apresenta-se como um dos destinos urbanos internacionalmente



mais competitivos destacando-se pelo modelo de governança adoptado e gestão estratégica da atividade turística efetuada. Reconhecida como uma das marcas turísticas mundiais mais relevantes e pelo seu posicionamento como destino urbano, assume que o turismo é um fator



crítico e estruturante da cidade por ser transversal à sociedade e afetar a sua vida económica, social, cultural e territorial em múltiplas vertentes.

O turismo é um dos eixos estratégicos do programa de ação municipal e visa, antes de mais, a preservação dos valores identitários da cidade. Turismo e cidade são realidades interdependentes pelo que a visão territorial do fenómeno turístico é imprescindível para entender e atuar localmente. Em Barcelona a cidade é o principal produto turístico: aquele que a comunicação vende e aquele que os turistas procuram. A cidadania tem, neste modelo, um papel relevante para o desenvolvimento do turismo na cidade porque se entende que “a saúde da atividade turística na cidade passa pelo bem-estar da população que deve ser causa e efeito do desenvolvimento turístico de Barcelona”. Neste contexto, os turistas são entendidos como “cidadãos temporários da cidade que a utilizam fazendo um consumo específico dos seus recursos endógenos”.

A gestão turística de Barcelona está entregue a um organismo que agrupa agentes públicos (entre eles o Ayuntamiento) e privados (desde representantes do setor turístico a representantes das atividades conexas: transportes, comércio, espaços culturais, ...). A quase totalidade dos seus programas e ações derivam do estabelecimento de parcerias público-privadas e do tratamento de informação inteligente gerada pela sua plataforma web e por instrumentos próprios de monitorização da atividade turística. A plataforma web é, em si mesma, uma ferramenta de integração de todos os agentes do sistema turístico agrupando e permitindo a aquisição qualquer componente da experiência turística oferecida pela cidade.

Em sentido oposto importa refletir sobre os conflitos existentes entre a população residente e os turistas (em especial, nos locais mais massificados em termos de capacidade de carga) e nas fórmulas identificadas para encontrar um novo equilíbrio no convívio entre este dois públicos alvo que passam pelo reforço da colaboração entre todos os agentes do sistema turístico local (aqui incluída a população local).

## 5.2.5 Maritimidade

### 5.2.5.1 Introdução

No contexto da Agenda Urbana do Eixo Atlântico, a âmbito “mar” é um dos principais desafios de integração e coesão territorial. É certo que se o mar é entendido como setor de especialização inteligente e vantagem competitiva do sistema urbano mas não deixa, também, de ser verdade que é, historicamente, um dos fatores que mais contribui para o aprofundamento das assimetrias regionais (em especial, demográficas) que o território enfrenta. A dicotomia litoral-interior continua a marcar o desenvolvimento e a competitividade territorial pelo que qualquer estratégia baseada na valorização deste recurso endógeno deve ser geradora de complementaridades que permitam o desenvolvimento de outras vantagens competitivas no *inland*. Neste contexto, a dimensão marítima do sistema urbano deve ser avaliada no seu todo (e não apenas no que respeita à franja litoral do território) e constituir um retorno efetivo à geoestratégia da centralidade do Atlântico. Desta forma, potenciar-se-á a conectividade inter-cidades atualmente existente favorecendo-se, simultaneamente, o surgimento de novas oportunidades e negócios.

Ao mar é hoje associado o conceito de economia azul destacando, a União Europeia como seus setores prioritários: a energia azul; a aquicultura; o turismo marítimo, costeiro e de cruzeiros; os recursos minerais marinhos e a biotecnologia azul. Todos estes setores podem constituir elementos de afirmação e competitividade das cidades costeiras do sistema urbano sendo, no entanto, fundamental que a estratégia de competitividade definida para elas seja uma estratégia conjunta que favoreça a complementaridade de ações e atividades. Às atividades tradicionais juntam-se atividades de ponta em termos tecnológicos sendo as primeiras campos preferenciais de inovação e criatividade. Contudo, é imprescindível que não se percam o valores históricos e identitários nos processos de melhoria da performance das atividades e da competitividade das cidades.

A competitividade baseada no mar está, ainda, vinculada, por um lado à investigação e à inovação, ou seja, à produção de conhecimento capaz de transformar em vantagens competitivas as diferentes valências de exploração dos recursos marinhos e, por outro, ao reforço de competências das cidades para essa exploração (quer ao nível dos recursos humanos quer ao nível da própria governança quer, ainda, ao nível da transferência de conhecimentos da academia para a restante hélice quadrupla).

#### **5.2.5.2 Linhas de intervenção**

As linhas de intervenção propostas pela Agenda Urbana do Eixo Atlântico para este âmbito da Cidade competitiva visam reafirmar a importância da frente atlântica para a competitividade do próprio sistema urbano destacando-se:

- O desenho de um cluster do mar do sistema urbano assente na complementaridade entre ações e infraestruturas já existentes e na partilha de conhecimento gerado pelos centros de investigação e espaços de interpretação do mar.
- As ações que tornem permeável aos territórios do interior à competitividade gerada pela frente atlântica .
- A economia do mar deve ser abordada em todas as suas fileiras pois independentemente do seu contributo para a economia, todas elas contribuem para a consolidação do mar enquanto elemento diferenciador e identitário do território. Por outro lado são, provavelmente, as fileiras incipientes aquelas mais propícias à colaboração da academia com o administração pública e o setor privado no contexto da criatividade e da inovação.

Importa, também, que a estratégia e ação resultante da Agenda Urbana do Eixo Atlântico responda aos objetivos estratégicos da Comissão Europeia para a região atlântica, nomeadamente, no que respeita à promoção da colaboração transfronteiriça com vista ao desenvolvimento da economia azul. A Agenda Urbana do Eixo Atlânticos será, no âmbito “mar”, o ente de coordenação, diálogo e de promoção do envolvimento dos diferentes agentes da cadeia de valor do mar promovendo por um lado o necessário empenhamento político e, por outro, a indispensável monitorização dos resultados obtidos.

#### **5.2.5.3 Resultados esperados**

Como principais resultados a obter através das intervenções propostas para o âmbito “mar”, esperam-se:

- A valorização do recurso endógeno mar enquanto valor identitário e diferenciador e, consequentemente, como elemento de competitividade das cidades do litoral do sistema urbano do Eixo Atlântico.

- A capacitação das cidades para a identificação e aproveitamento das oportunidades inerentes ao desenvolvimento da economia azul, em especial aquelas que derivam do novo conhecimento, da inovação e da criatividade.
- O proposta de um posicionamento global alternativo ao atualmente existente para as cidades do litoral do sistema urbano e para o próprio sistema urbano que não só incrementa os seus níveis de competitividade como a sua capacidade de internacionalização.
- A aplicação, em proximidade, da estratégia da União Europeia para a região atlântica.
- A diminuição das assimetrias regionais atualmente existentes dentro do sistema urbano por via da construção de ações de competitividade que potenciem simultaneamente os valores endógenos dos territórios do interior. A título de exemplo, refira-se o estabelecimento de ações tendentes ao favorecimento do relacionamento entre os rios e o mar enquanto cursos de água complementares entre si.

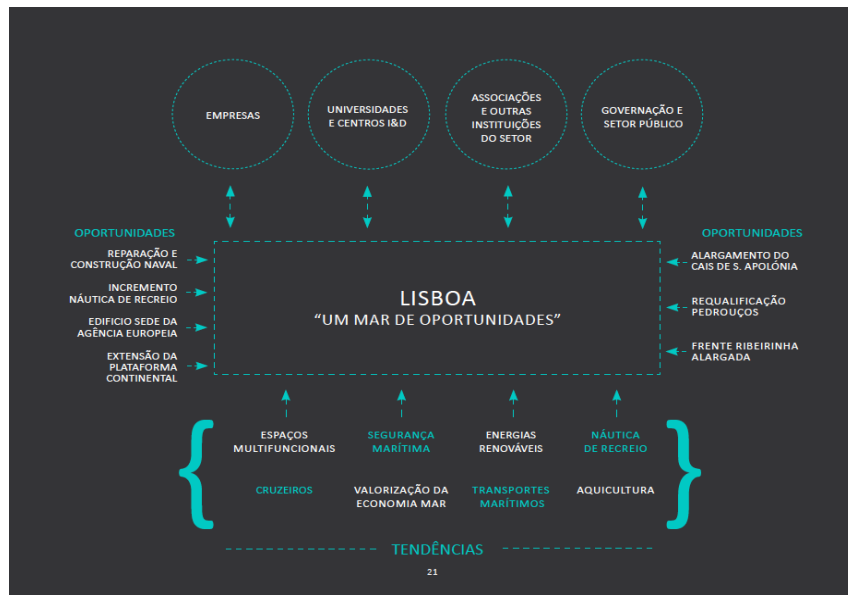
#### **5.2.5.4 Benchmark de boas práticas: CLUSTER DO MAR DE LISBOA**

A boa prática de referência para o desenvolvimento da competitividade através do âmbito “mar” é o Cluster do Mar de Lisboa. A estratégia de competitividade em causa tem como mote apresentar Lisboa como a “Capital do Atlântico” vinculando a sua atratividade e unicidade à sua localização geográfica e a um dos seus principais recursos endógenos: o mar. Explora este recurso em termos do estabelecimento de uma nova centralidade geoestratégia face à Europa e valoriza o património identitário associado aos Descobrimientos, vinculando-o ao empreendedorismo e ao desenvolvimento de novas atividades e negócios. A cultura marítima é também transmitida aos mais novos, através de projetos pedagógicos especificamente desenvolvidos para fortalecer o sentimento de pertença.

O modelo de governança do cluster é participativo e a sua estratégia de desenvolvimento é coerente e integrada com a estratégia de desenvolvimento global da cidade visando os mesmos objetivos: fazer de Lisboa uma cidade cujo crescimento está assente na inovação e no conhecimento, uma economia mais eficiente na utilização dos recursos, uma sociedade mais inclusiva sendo a diferença aceite como uma mais valia complementar ao padrão existente. Faz-se, desta forma, corresponder a estratégia de competitividade à estratégia de especialização inteligente do território. As intervenções urbanas são, também,

pensadas em função da necessidade de valorizar e aproximar a cidade do mar para que este elemento seja, de facto, o seu elemento diferenciador e a imagem pela qual é reconhecida no contexto global.

Neste projeto, a capacidade de gerar massa crítica é fundamental por forma a conseguir responder aos desafios da maritimidade em todos os seus contextos (seja económico, social ou ambiental, ou ainda



resultante da promoção de ecossistemas de inovação aberta) assumindo-se como fundamental a cooperação não só entre a hélice quadruple local como também pela participação em redes de cidades ou especializadas em temáticas do mar.

## 5.2.6 Economia Rural e dos Produtos Tradicionais

### 5.2.6.1 Introdução

Os produtos rurais e tradicionais são, normalmente, portadores de um elevado conteúdo simbólico associado a essa mesma ruralidade, à natureza e à etnografia. São, intrinsecamente, fatores diferenciadores e, conseqüentemente, podem ser explorados como fatores de competitividade dos territórios quer pelo seu carácter identitário quer pela experiência emocional que o seu consumo pode representar. A competitividade da economia rural e dos produtos tradicionais está, muitas vezes, assente nos processos de certificação (Denominação de Origem Protegida, Indicação Geográfica Protegida ou Especialidade Tradicional Garantida) que, ainda que constituam processos de diferenciação dos produtos não representam fatores diretos de competitividade das cidades.

Tal como no âmbito anterior, importa estruturar a fileira (ou cluster) dos produtos rurais e tradicionais introduzindo os conceitos de criatividade, inovação (cruzada, aberta e colaborativa) e promovendo o empreendedorismo e a criação de novos negócios associados ao setor primário, em especial, nas áreas identificadas como setores de especialização inteligente determinados para o território. Trata-se de:

- Dinamizar os processos produtivos locais relativos aos produtos rurais e tradicionais.
- Facilitar o acesso dos produtos tradicionais e rurais aos mercados (desenvolvendo canais de distribuição alternativos, apoiando-se nas estratégias de marketing territorial ou adaptando os processos produtivos ao perfil da procura potencial que o produtos enfrentam).
- Coordenar a oferta, em especial, no que concerne ao potencial de internacionalização da economia rural.

As vantagens competitivas geradas pelo setor primário (incluindo a floresta) e o seu contributo para a redução das assimetrias e para a atração e fixação de população correspondem à valorização do capital territorial local através da introdução de novas dinâmicas produtivas e de desenvolvimento de produto no qual se incluem, como elementos diferenciadores, os ativos intangíveis vinculados à identidade local. Desta forma, os produtos rurais e tradicionais deixam de ser meras respostas às necessidades da procura para passarem a constituir uma experiência de consumo diferenciadora, potenciada pelo esse contexto intangível que também integra o produto. Assim, os produtos tradicionais e rurais tornam-se parte da estratégia de competitividade territorial conferindo notoriedade, posicionamento e diferenciação à cidade.

#### **5.2.6.2 Linhas de intervenção**

As linhas de intervenção propostas para o âmbito “economia do rural e produtos tradicionais” estão vinculadas transversalmente à promoção de uma maior coesão territorial entre a cidade e a sua periferia. Assim:

- As ações a desenvolver devem assegurar a preservação do saber-fazer tradicional como valor distintivo desta tipologia de economia, ainda que se promova a respetiva modernização e adaptação ao perfil da sua procura mediante a introdução da

inovação e da criatividade nos seus métodos e processos de fabrico e mediante a sua inclusão nas estratégias de marketing territorial e de comunicação turística à sua promoção.

- As ações a desenvolver deverão assegurar o incremento da visibilidade e a orientação comercial dos produtos rurais e tradicionais do território da cidade (e sua envolvente)
- É fundamental capacitar a cidade (e o seu sistema produtivo) para a assunção dos produtos rurais e tradicionais como representantes da identidade territorial e da comunidade local e, simultaneamente, como imagem e embaixadores da cidade e do território
- Ao consumo dos produtos rurais e tradicionais deve ser inerente o conhecimento da história e contexto da sua produção (fatores intangíveis de valor acrescentado que permitem posicionamentos de mercado não dependentes exclusivamente do fator preço).

#### **5.2.6.3 Resultados esperados**

No contexto do âmbito “economia rural e dos produtos tradicionais” os resultados esperados da intervenção através da implementação da Agenda Urbana do Eixo Atlântico são coincidentes com os definidos para o âmbito anterior, com as devidas adaptações aos recursos endógenos de base a este âmbito:

- A valorização dos recursos endógenos do território enquanto valores identitários e diferenciadores e como elemento de competitividade das cidades e de coesão entre elas e a sua periferia.
- A capacitação das cidades para a identificação e aproveitamento das oportunidades inerentes ao desenvolvimento da economia rural e dos produtos tradicionais mediante a aposta no desenvolvimento de novo conhecimento e no fomento da aplicação da inovação e da criatividade ao setor primário.
- O proposta de um posicionamento global alternativo ao atualmente existente para as cidades do interior do sistema urbano e para o próprio sistema urbano que incremente os seus níveis de competitividade e contribua para a afirmação da marca e imagem da cidade no contexto global.

#### 5.2.6.4 Benchmark de boas práticas: **HEALTHY AND SUSTAINABLE FOOD FOR LONDON**



Como boa prática de estratégia de competitividade baseada na economia rural e dos produtos tradicionais selecionou-se a estratégia do *mayor* de Londres “Estratégia de alimentação saudável e sustentável para Londres”, em especial, devido à sua capacidade de integração da periferia da cidade na estratégia de afirmação e diferenciação da mesma. Trata-se de uma estratégia colaborativa que envolve toda a fileira do agroalimentar londrino e que visa posicionar Londres como uma *sustainable world-class city*. A estratégia de desenvolvimento da competitividade da cidade abrange diferentes setores: promove as diferentes cozinhas londrinas (potenciando o seu valor cultural e histórico), a alimentação saudável junto dos cidadãos e os produtores da periferia da cidade (representando uma fonte de receita adicional para famílias com rendimentos médios mais baixos).

Contribui, ainda, para a melhoria dos indicadores ambientais da cidade ao reduzir os custos de transporte inerentes ao consumo de produtos agroalimentares com origem em territórios distantes do ponto de consumo. Tem como ação central a organização de mercados de alimentos saudáveis e de origem na cidade (incluindo a sua periferia) com o objetivo de gerar novas dinâmicas e canais de distribuição para os pequenos produtores e assegurar o envolvimento da procura na adoção de estilos de vida saudáveis que incluam a aquisição dos produtos agroalimentares produzidos na cidade. Inclui, ainda, ações de envolvimento das escolas através de programas de formação e capacitação dos respetivos *caterings* para a escolha, preparação e cozinha de produtos sazonais e saudáveis.



## 5.2.7 Universidades como Polos de Especialização Inteligente

### 5.2.7.1 Introdução

A Agenda Urbana do Eixo Atlântico dedica especial atenção ao relacionamento entre as universidades e as administrações locais. Afinal, as universidades localizam-se nas cidades e devem ser elas o primeiro receptáculo e campo de experiência do conhecimento por elas gerado. Entende-se, assim, que a competitividade das cidades depende também do estabelecimento de um novo quadro relacional entre estas duas entidades (mais profundo e extenso que o próprio hélice quadrupla indispensável a outros âmbitos da competitividade).

Como base desse quadro relacional para a competitividade seguem-se as recomendações da Comissão Europeia na sua declaração de 20 de junho de 2014 (“Mobilising Universities for Smart Specialization”), fazendo das universidades agentes ativos na sua promoção, através de:

- A análise das dinâmicas regionais e apoio na identificação das prioridades de investimento.
- A produção de conhecimento e informação sobre as políticas públicas e de gestão municipal.
- A avaliação das necessidades de inovação.
- A priorização de projetos de investigação de âmbito municipal e/ou empresarial.
- Participação nos fóruns e plataformas de planeamento e decisão locais e regionais.
- A aproximação dos currículos universitários às necessidades impostas pelas opções de especialização inteligente do território.

Para além do descrito, o papel das universidades para a competitividade das cidades está vinculado à sua capacidade de :

- Estimular a criatividade, a inovação (incluindo a inovação social) e o empreendedorismo.
- Estimular a criação de ecossistemas de inovação aberta e cruzada bem como a generalização da utilização de metodologias de *design thinking*.
- Promover a atração e fixação de população e, em especial, de talentos.
- Favorecer e apoiar quer a internacionalização quer as estratégias de marketing territorial definidas para a cidade (as universidades são, em si mesmas, veículos de comunicação dos valores, da marca, da imagem e da mensagem da cidade)

refletindo-se, a sua performance no grau de reconhecimento externo da cidade e no sentimento de pertença dos residentes).

- Contribuir para a geração e tratamento de informação inteligente em todos os âmbitos da competitividade das cidades.
- Monitorizar a evolução de perfil e comportamento dos públicos alvo das cidades.

#### **5.2.7.2 Linhas de intervenção**

As linhas de intervenção propostas para o âmbito “Universidades como Polos de Especialização Inteligente” estão vinculadas transversalmente a quadruple hélice. Assim:

- As universidades surgem como um agente ativo e de apoio ao desenvolvimento de todos os âmbitos da Cidade competitiva assumindo se como motores de inovação, criação e disponibilização de *smart information*.
- As universidades e as cidades devem compreender-se mutuamente sendo, para isso fundamental que a compreensão dos procedimentos, formas e regras de atuação, limitações de recursos (humanos e financeiros) e, até, das necessidades dos públicos alvo de cada uma delas. É este conhecimento que permite a integração das atuações e a inclusão das universidades nos modelos e estruturas de governança das cidades.
- Deve procurar-se a convergência de ação universidades-administração pública e universidades-empresas. Esta convergência garante que o conhecimento gerado na e pela academia tem efetivo impacto na melhoria das condições de vida e bem-estar dos cidadãos mediante a sua aplicação para resolução dos problemas e transferibilidade à cidade.

Neste contexto importa, ainda, que todas as ações desenvolvidas neste âmbito tenham em consideração o papel das universidades enquanto formador dos recursos humanos locais não apenas nas suas capacidades profissionais e técnicas mas, em especial, nas suas capacidades de sociabilização, integração e inclusão bem como a sua capacidade de orientar a criatividade e a multiculturalidade para a superação de obstáculos e aproveitamento das oportunidades geradas pela criação de conhecimento partilhado e conjunto. Releva, acima de tudo, desenvolver ações que tornem permeável a atividade das universidades à sociedade e à economia local não apenas por gerar conhecimento e soluções adequadas às suas necessidade mas antes de mais por incluir esses mesmos agentes na sua atividade e na geração desses conhecimentos e soluções. A Agenda Urbana do Eixo Atlântico deve, por isso, permitir o

estabelecimento de mecanismos de integração da academia quer no desenho quer na implementação das estratégias de competitividade do sistema urbano e das cidades que o compõem.

### **5.2.7.3 Resultados esperados**

Como principais resultados do presente âmbito de intervenção, espera-se:

- O incremento da capacidade de identificação e resposta a novas oportunidades e geração de soluções (sociais, económicas e ambientais) que contribuam para a melhoria da capacidade de atração e fixação de população, turistas e investidores.
- A melhoria das capacidades e competências da cidade e do sistema urbano no seu todo, em especial, no que respeita aos setores de especialização inteligente do território, na resposta à evolução das necessidades da cidade e na afirmação dos seus valores diferenciadores no contexto global.
- A transformação das universidades não apenas em agentes ativos na construção da especialização inteligente do território mas, principalmente, em agentes de referência para o desenvolvimento da inteligência das cidades ao colocarem os seus meios em favor da competitividade das cidades.
- A melhoria da eficácia das políticas públicas e da decisão das administrações locais com base na informação e conhecimento gerados pelas universidades e no acompanhamento e monitorização que as mesmas desenvolvem aos respetivos resultados. Trata-se, em suma, de que as universidades se transformem em agentes promotores da melhoria contínua da ação dos agentes públicos locais.

### **5.2.8 Matriz de relações com os objetivos transversais da Agenda Urbana Europeia**

Na tabela seguinte, resume-se o contributo esperado de cada um dos âmbitos do eixo cidade competitiva para os objetivos transversais da Agenda Urbana Europeia. Importa sublinhar que se entende que uma cidade só é efetivamente competitiva se responder de forma adequada aos objetivos transversais em análise pois só será atrativa para residentes e turistas se for sustentável e inclusiva e só será atrativa para residentes e investidores se oferecer oportunidades de crescimento e de criação de emprego. A resposta aos desafios colocados pelos objetivos transversais da Agenda Urbana serão assumidos por cada uma das cidades do sistema urbano em função das suas vantagens competitivas e dos seus valores diferenciadores.

	SUSTENTABILIDADE	CRESCIMENTO	EMPREGO	INCLUSÃO
<b>Marketing territorial urbano</b>	Consolidação dos valores sociais e ambientais	Atração de empresas/investidores Atração de talentos Criação de marca (posicionamento e internacionalização)	Atração de empresas/investidores Atração de talentos Atração de visitantes	Fortalecimento do sentimento de pertença Ampliação do mercado de trabalho
<b>Inovação</b>	Novas formas de tornar a cidade sustentável	Consolidação da marca (posicionamento e internacionalização) Atratividade	Atração de empresas/investidores Atração de talentos	Ampliação do mercado de trabalho Novas dinâmicas sociais
<b>Turismo</b>	Proteção, promoção e valorização dos valores sociais, etnográficos e do património	Atração de visitantes Atração de empresas/investidores Consolidação da marca (posicionamento e internacionalização)	Atração de empresas/investidores Atração de visitantes	Fortalecimento do sentimento de pertença Ampliação do mercado de trabalho Multiculturalidade
<b>Cultura e territórios criativos</b>	Proteção, promoção e valorização dos valores sociais, etnográficos e do património	Atratividade Criação de marca (posicionamento e internacionalização) Diferenciação nos processos e produtos (criatividade aplicada às indústrias)	Atração de empresas/investidores Atração de talentos Atração de visitantes	Multiculturalidade Ampliação do mercado de trabalho

	SUSTENTABILIDADE	CRESCIMENTO	EMPREGO	INCLUSÃO
<b>Mar</b>	Proteção, promoção e valorização dos valores naturais, sociais e etnográficos	Atração de empresas/investidores Consolidação de marca (posicionamento e internacionalização)	Atração de empresas/investidores Atração de talentos Atração de visitantes	Ampliação do mercado de trabalho Novas dinâmicas sociais/valorização dos saberes tradicionais
<b>Economia do rural e produtos tradicionais</b>	Proteção, promoção e valorização dos valores naturais, sociais e etnográficos	Atração de empresas/investidores Consolidação de marca (posicionamento e internacionalização)	Atração de empresas/investidores Atração de talentos Atração de visitantes	Ampliação do mercado de trabalho Novas dinâmicas sociais/valorização dos saberes tradicionais
<b>Universidades como polos de especialização inteligente</b>	Consolidação dos valores sociais e ambientais Novas formas de tornar a cidade sustentável	Novas formas de fazer Incremento da eficiência e eficácia <i>Smart information</i> de apoio à tomada de decisão	“Criação” de talentos Geração de novas oportunidades	Novas dinâmicas sociais



### **5.3 LA CIUDAD ECOLÓGICA: EL DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD**

Los ecosistemas del planeta se encuentran sometidos a una intensa presión antrópica. El proceso de artificialización del suelo como consecuencia de la expansión de las ciudades o la sobreexplotación de los recursos naturales son algunos de los procesos urbanos que amenazan la sostenibilidad del desarrollo a escala global.

Desde el año 2010, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. De mantenerse las tendencias actuales de urbanización, esta población aumentará hasta los dos tercios hacia el año 2050. Son, así mismo, responsables de la mayor parte de la producción de bienes, la innovación y el empleo, y constituyen las principales puertas de entrada de los flujos de capitales transnacionales y de las cadenas de abastecimiento global. Por tanto, no sorprende que en la actualidad sea en las ciudades donde la sociedad se enfrenta a los principales desafíos de la sostenibilidad. Retos como la seguridad energética y alimentaria, las alteraciones climáticas, la gestión del agua, la congestión del tráfico, la contaminación del aire, la segregación cultural o las tensiones sociales aparecen en todos los lugares, pero es en la ciudad donde se acumulan y se concentran en una red compleja de relaciones y efectos.

La multiplicidad y complejidad de estos retos, referidos a las ciudades, proporcionan buenas oportunidades para la construcción de una acción local eficaz y decisiva para afrontar los desafíos de la sostenibilidad por diversas causas: las cuestiones de sostenibilidad son menos abstractas y más tangibles a nivel urbano; en el marco de la ciudad se pueden diseñar alternativas a pequeña escala que pueden posteriormente proyectarse a nivel regional, estatal o incluso planetaria. Finalmente, teniendo en cuenta la dimensión física y demográfica de las ciudades, las medidas tomadas a escala urbana pueden producir, de modo relativamente fácil, un impacto y un significado global.

A principios del siglo XX, el paradigma de la planificación física dominaba las metodologías y las aproximaciones de planificación urbana, como demuestra la teoría de las “Ciudades Jardín”, formulada por Howard, en 1902, que recurría a la morfología urbana para resolver problemas sociales. Después de la segunda guerra mundial, los planificadores urbanos trasladaron sus preocupaciones hacia la dimensión social y a planificar a “escala humana”, como defendió Jacobs. Conforme las consecuencias negativas de la planificación



monodisciplinar se mostraron más evidentes y los conocimientos sobre las complejas relaciones entre varios campos aumentaron, la planificación urbana comenzó a desenvolver paradigmas más holísticos y a incorporar una preocupación creciente con los impactos de los modelos de desarrollo a largo plazo y las exigencias de su sostenibilidad. Metodologías como la Natural Step de Robert, 2002, o la Gestión de la Transición de Rotmans y Loorbach, 2008, muestran de forma clara este nuevo abordaje al crear imágenes inspiradoras sobre la ciudad sostenible del futuro y a partir de ahí, movilizar a los diferentes agentes y recursos en torno a estos objetivos y sus vías de aplicación correspondientes.

Una de las primeras aproximaciones al concepto de ciudad sostenible va asociada al término “Ecociudad”, empleado por primera vez por Richard Register en el libro *“Ecocity Berkeley: Building Cities for a Healthy Future”*, de 1987, abordando con una visión holística, compleja y sistémica de la naturaleza y el funcionamiento de las ciudades, profundizando posteriormente en el concepto en su libro *“Ecocities – Rebuilding Cities in Balance with Nature”*, de 2006, donde el autor recurre a la metáfora de la ciudad en cuanto organismo vivo, para enunciar el concepto y describir el modelo teórico que lo soporta.

La **Ecociudad** es una ciudad sostenible, planificada y proyectada sobre el lema del equilibrio ambiental, habitada por una población concienciada en la minimización del consumo de energía, agua y alimentos y en la reducción de las emisiones de calor y de los contaminantes atmosféricos. No existe, de momento, un consenso amplio sobre la definición de lo que debe ser exactamente una Ecociudad o ciudad sostenible o sobre los componentes fundamentales que la constituyen. De un modo general, los especialistas parten del principio general de la sostenibilidad de que una ciudad sostenible debe atender a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer las suyas. Pero este principio es de tal ambigüedad que puede acoger una gran multiplicidad de conceptos, perspectivas o modelos de sostenibilidad urbana, como se profundiza a continuación.

Las diferentes perspectivas y aproximaciones sobre la sostenibilidad urbana, fruto de una gran diversidad de escalas de análisis, de enfoques teóricos y disciplinares o de problemáticas seleccionadas, condujo a una lista interminable de términos, definiciones e interpretaciones de lo que debe ser o contemplar una ciudad sostenible. De entre esa extensa lista, se seleccionan cinco modelos por su relevancia: SymbioCity, Eco2-City, Smart City, Rethinking Cities, Comunidades BREEAM:

- El **modelo SymbioCity** tiene por objetivo servir de marco conceptual general de la sostenibilidad urbana y puede ser aplicado a determinadas regiones y áreas urbanas. Este modelo fija orientaciones generales y metodologías de apoyo a los procesos e intervenciones de desarrollo urbano sostenible. Sus objetivos principales son: servir de base al diálogo con los diferentes grupos de interés sobre las diferentes soluciones ambientales interconectadas con las dimensiones social y económica; promover un abordaje holístico e integrado; servir de base para evaluaciones multidisciplinares o sectoriales en los diferentes niveles del sistema urbano; contribuir al “desarrollo de estrategias globales de sostenibilidad urbana” proponiendo intervenciones a corto, medio y largo plazo y mejorar la colaboración y el intercambio de experiencias en materia de gobernanza local. Fue definido por Ranhagen y Groth, en 2012.
- La **Eco2-Ciudad** invoca la sinergia y la interdependencia entre sostenibilidad ecológica y sostenibilidad económica, traducida en la expresión “Ciudades Ecológicas como Ciudades Económicas”. Se fundamenta en la aplicación de un marco analítico y operacional que permite desarrollar, de modo personalizado, un conjunto de intervenciones específicas que aseguran a cada ciudad una mejoría continua de su desempeño ambiental y económico. Ese marco se construye sobre cuatro principios fundamentales: una aproximación basada en la ciudad; una plataforma amplia para el diseño y la decisión colectiva; un abordaje sistémico y un marco de inversiones que pone en valor la sostenibilidad y la resiliencia. Estos principios son aplicables y se han mostrado fundamentales para el éxito de la iniciativa, como ha demostrado la experiencia acumulada. Presentado en Suzuki et al, en 2010.
- La confianza en las **TIC y las soluciones “inteligentes”** son características de los modelos de ciudades inteligentes (Smart City). “Smart” se puede definir como una ambición implícita o explícita para mejorar los patrones económicos, sociales y ambientales. El concepto de inteligencia está asociado a soluciones tecnológicas cuya implantación es viable y se sustentan, por tanto, en una importante conectividad, con grandes bases de datos y soluciones

innovadoras, intensas en tecnología. Una Ciudad Sostenible Inteligente, tiene por objetivo mejorar la calidad de sus habitantes en varias dimensiones.

- Las “**Ciudades Repensadas**” (Rethink Cities) son una aproximación al desarrollo urbano sostenible, modelo formulado y desarrollado por las Federaciones Internacionales y Europeas de Consultores de Ingeniería (FIDIC/EFCA), se sustenta en una perspectiva holística donde dimensiones como las sinergias, la cooperación y la visión sistémica asumen un papel central. En este modelo, se asume que el sector de la construcción y obras públicas es un actor promotor de la sostenibilidad, gracias a la extensa y profunda experiencia acumulada y a su perspectiva global. El sector es también considerado importante para la obtención de sinergias, métodos y procesos más eficientes entre diferentes sistemas de dotación de infraestructuras en la planificación urbana, según sostiene Fryxell, en 2012.
- Las **Comunidades BREEAM** constituyen una vía para mejorar, medir y certificar la sostenibilidad social, ambiental y económica de los planes del desarrollo a gran escala, integrando el diseño sostenible en el proceso de planificación y programación (BREEAM.org). BREEAM definió un marco transparente que facilita la tarea de los profesionales y de los dirigentes que intervienen en los procesos de desarrollo que tratan de asegurar unas condiciones de vida más sostenibles. En este modelo se identificaron ocho categorías necesarias para el desarrollo sostenible: el clima y la energía; los recursos; el transporte; la ecología; el comercio; la comunidad; el modelado del territorio y los edificios. Cada categoría aspira a mitigar el impacto ambiental, social y económico de los proyectos de desarrollo, y cada una de ellas se califica de acuerdo con su desempeño en comparación con los objetivos de sostenibilidad y los requisitos de la política de planificación que han sido definidos.

Son numerosas las ciudades del planeta que han iniciado una senda hacia el desarrollo urbano sostenible, adoptando objetivos ambiciosos y desarrollando las estrategias y soluciones que consideran adecuadas para alcanzarlos. Las experiencias de éxito centradas en componentes particulares de la sostenibilidad (residuos, agua, energía, etc.) son múltiples, siendo mucho más reducidos los casos en los que se han adoptado estrategias holísticas,

radicales de sostenibilidad urbana. Del análisis de estas experiencias se han podido derivar cinco factores principales de éxito: todas ellas sitúan a las personas en lugar prioritario, están sustentadas en la tenacidad y el liderazgo, están dirigidas por guías operativas que definen los criterios de sostenibilidad pero dejan un amplio espacio a nuevas iniciativas, se caracterizan por una movilización de todo el capital urbano hacia la sostenibilidad y fomentan de forma decidida la innovación a nivel de ecosistema urbano.

Por lo que respecta a la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, la dispersión urbana es una de las características fundamentales del modelo de ocupación humana de este territorio y uno de los factores que más condicionan la sostenibilidad urbana y territorial. En los sistemas urbanos de alta densidad, esta dispersión se caracteriza por un proceso espontáneo (periurbanización o urbanización difusa) de ocupación del espacio por áreas residenciales en la periferia de los principales centros urbanos, provocando la fragmentación del paisaje y de los valores naturales, la creciente artificialización e impermeabilización del suelo natural y la intensificación y congestión del tráfico urbano, con el consecuente aumento de los niveles de contaminación atmosférica y de ruido, contribuyendo así a la degradación de la calidad de vida de las poblaciones urbanas. En los sistemas urbanos del interior, la dispersión se caracteriza por una baja densidad poblacional y una reducida diversidad económica, causando que el carácter disperso y de baja densidad de los asentamientos humanos dificulten la provisión racional y sostenible de infraestructuras, equipamientos y servicios, traduciéndose en elevados costes ambientales, económicos y sociales. La reducción de los efectos de la dispersión urbana será un objetivo central del eje de sostenibilidad ambiental de la Agenda Urbana insertándose de forma transversal en todos sus apartados.

La aproximación espacial adoptada en el eje de sostenibilidad ambiental de la Agenda Urbana será la escala de barrio. Se han identificado cuatro ámbitos de intervención dentro de este eje territorial. Estos ámbitos, que se traducen a su vez en otros tantos objetivos estratégicos son:

- Optimizar los flujos metabólicos urbanos: energía, agua, materiales.
- Alcanzar la suficiencia energética.
- Uso racional del territorio: Invertir la artificialización del suelo.
- Generar un espacio urbano de calidad.

## **5.3.1 Optimizar los Flujos Metabólicos Urbanos: Energía, Agua, Materiales**

### **5.3.1.1 Introducción**

Por las ciudades fluyen elevadas cantidades de materia, energía e información. Estos flujos, tras los diferentes procesos de transformación, se convierten en bienes, residuos y en diferentes formas de energía. La capacidad de las urbes para articular los modos de gestión de estos flujos determina la eficiencia de estos recursos, lo que condiciona la capacidad de obtener mayor valor social con menores costes económicos y medioambientales. Los principales flujos metabólicos urbanos disponen de servicios que controlan el tránsito por los tejidos urbanos como pueden ser el servicio de transporte de materia-gestión de residuos, el sistema de suministro de agua-sistema de depuración de aguas, etc. Estos flujos de materiales, energía e información operan en la actualidad a escala planetaria.

### **5.3.1.2 Líneas de intervención**

Las líneas de actuación propuestas en este ámbito de la circulación de flujos metabólicos urbanos son:

- La agenda urbana debe atender al reto del uso eficiente del recurso hídrico, centrandose su atención en los modelos y prácticas que garantizan el funcionamiento normal del ciclo hidrológico urbano y el control y reducción de su consumo en las ciudades. La reducción del consumo de agua a través de la minimización de las pérdidas en la red, la alteración de los patrones y hábitos de consumo y la introducción de redes y sistemas inteligentes deben inspirar las actuaciones de la agenda en este dominio. El reciclado de las aguas residuales domésticas y la reutilización de las aguas pluviales para usos de limpieza urbana deben ser también objetivos a alcanzar.
- Un objetivo prioritario para la optimización del metabolismo urbano es el de acortar las distancias de las fuentes de origen de abastecimiento de materiales y de energía, y el aumento en las escalas espaciales de origen de la información. Con el cumplimiento de este objetivo se consigue una disminución de la huella de carbono, una menor dependencia energética y una mayor intensidad en conocimiento, así como la dinamización de la actividad

económica del área de influencia de cada ciudad, ya que esta tendrá que aportar más recursos a su centro urbano.

- La agenda urbana contemplará buenas prácticas en el uso eficiente de los materiales, prestando especial atención a la gestión de los ciclos de vida, a través de la intensificación de los procesos de reciclaje y reutilización y del fomento de circuitos cortos de aprovisionamiento en las principales actividades consumidoras de materias primas. En este contexto, se dará especial relevancia a las políticas, programas y planes de rehabilitación y regeneración urbana, incorporando medidas y acciones de promoción de la valorización del stock de materiales existente en los edificios e infraestructuras públicas.
- Finalmente se marca como objetivo la disminución del flujo de salida de los sistemas urbanos, promoviendo una transición hacia una economía circular donde las actividades económicas sean capaces de poner en valor sus residuos y mejorar la eficiencia energética de sus procesos. Para esto es imprescindible aumentar el flujo de información que posibilite estos cambios.

### **5.3.1.3 Resultados esperados**

Tras la aplicación de las líneas de intervención indicadas, los resultados esperados en este ámbito de actuación son:

- Disminución de la presión sobre el ciclo del agua
- Reducción de la huella de carbono
- Uso eficiente de materiales
- Disminución de los flujos de salida de los sistemas urbanos
- Dinamización de la actividad económica del área de influencia urbana
- Creación de empresas y empleo asociado a la valorización de residuos
- Mayor equidad social en el acceso a bienes y servicios públicos

#### 5.3.1.4 Benchmark de buenas prácticas: Copenhague y Cataluña

Las actuaciones demostrativas que se contemplan dentro de este apartado son dos:

*Modelo de residuos cero*, el ejemplo de Copenhague. ([http://kk.sites.itera.dk/apps/kk\\_pub2/pdf/1184\\_LfcAsFCDJS.pdf](http://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/1184_LfcAsFCDJS.pdf)). La visión y objetivos generales sobre gestión de residuos de Copenhague aspiran a alcanzar a largo plazo un objetivo ambicioso, convertirse en una ciudad que genere cero residuos en el año 2050. El proyecto se articula en torno al Plan de Recursos y Gestión de residuos de Copenhague para el periodo 2013-2018, estructurado en cuatro retos con un proyecto emblemático por cada uno de ellos. Estos cuatro proyectos son: reducir la cantidad de residuos, aumentar la separación de los mismos en hogares y negocios, aumentar la eficiencia y la seguridad ambiental en el almacenaje de residuos y por último, mejorar su gestión. Estos cuatro proyectos desvían alrededor de 45.000 toneladas de residuos procedentes de la incineración hacia el reciclaje y la reutilización, lo que representa aproximadamente la mitad de las 90.000 toneladas de residuos cuyo desvío desde la incineración se marca el plan en el horizonte 2018.



*Sistemas de recogida de residuos orgánicos en medios rurales*, el ejemplo de Cataluña (<http://www.biowaste-scow.eu/Plan-Activities>). El objetivo general del proyecto es cambiar la percepción y el aumento de una conciencia global sobre la gestión de residuos a largo plazo y

la mejora de los servicios de reciclaje en los ámbitos domésticos, agropecuarios y entre el sector turístico, desarrollando sistemas de bajo coste y técnicamente sencillos de recogida de residuos orgánicos de alta calidad y de modelos de reciclaje en territorios en zonas turísticas y de actividad agrícola. El proyecto aspira a la construcción de un tratamiento sostenible, innovador y local del residuo orgánico en plantas de compostaje a pequeña escala de manera descentralizada, desarrollada fundamentalmente en explotaciones agrarias situadas cerca de las zonas de producción de residuos orgánicos en el territorio. El proyecto ha permitido el tratamiento de 5000 t de residuos por año y la obtención de 2000 t anuales de compost.



Project funded by the EUROPEAN UNION

ENPI CBC MED  
ENGLISH-ARABIC COOPERATION  
IN THE MEDITERRANEAN

ENPI CBC MED Programme [www.enpicbcmmed.eu](http://www.enpicbcmmed.eu)

Contact Us >>

About | Plan & Activities | Get involved! | News & Events | Results & Resources | Compost Network | Members

**SCOW**  
Selective collection  
of the organic waste  
in tourist areas

A landfill has a limited life, but a  
composting plant can continue to process  
waste indefinitely.

Home » Plan & Activities » Plan & Activities

## 5.3.2 Alcanzar la Suficiencia Energética

### 5.3.2.1 Introducción

El acceso a la energía es clave en el desarrollo de un territorio. Asegurar, por tanto, el suministro de energía es una de las líneas estratégicas prioritarias de cualquier región. En la actualidad, la Eurorregión consume energía fundamentalmente de origen externo y fósil, recursos estos afectados por los conflictos internacionales, que provocan oscilaciones en su precio y entrañan una amenaza para la seguridad del suministro de energía. Además, estos combustibles generan contaminación tanto a escala global, con el consecuente impacto en la composición química de la atmósfera y sus correspondientes repercusiones en el cambio del



clima, como a escala local, que resulta en un descenso de la calidad del aire urbano y de los costes económicos derivados, tanto directos en el mercado de emisiones europeo, como indirectos cristalizados en afecciones sanitarias o migraciones provocadas por el cambio en las condiciones climáticas.

### **5.3.2.2 Líneas de intervención**

Así, los retos que debe afrontar la Agenda Urbana son:

- La autosuficiencia energética mediante la sustitución del consumo de energía de base fósil por energía de origen renovable, aspiración especialmente relevante en un territorio, como el de la eurrregión, que no cuenta con yacimientos suficientes de gas o carbón.
- La consecución de la autosuficiencia energética de la región pasa por tres pilares básicos: la autogeneración energética en el propio territorio, sobre todo dentro del propio tejido urbano mediante la implantación de fuentes de energía renovables, la eficiencia energética tanto de procesos como de infraestructuras y la reducción del consumo. Este último objetivo debe abordarse mediante la adaptación de las infraestructuras para un menor uso energético, para lo que será necesario implementar nuevos conceptos de urbanismo y movilidad en las ciudades y el territorio de la eurrregión, así como iniciar el proceso de sustitución de los tipos de vehículos no compatibles con las formas de energía suministradas por la eurrregión (vehículos con motor de combustión interna) por aquellos que sí sean compatibles. En este proceso es clave fomentar una forma de ocupación del territorio más concentrada.

### 5.3.2.3 Resultados esperados

Tras la aplicación de las líneas de intervención indicadas, los resultados esperados en este ámbito de actuación son:

- Reducción de la huella de carbono
- Creación de empresas y empleo asociado a la eficiencia energética e implantación de fuentes energéticas de origen renovable
- Reducción de costes de producción e incremento de la competitividad
- Accesibilidad a energía barata y limpia
- Mayor equidad social en el acceso a bienes y servicios públicos

### 5.3.2.4 Benchmark de buenas prácticas: Friburgo

En este apartado se contempla la puesta en marcha de proyectos ejemplificadores de *autosuficiencia energética a escala de barrio*, que se inspirará en la experiencia del barrio de Vauban en Friburgo como referencia



(<http://www.vauban.de/en/topics/history/276-an-introduction-to-vauban-district>).

Vauban es un distrito de reciente creación cuya planificación se inicia en 1993, y ha conseguido desarrollar una comunidad de aproximadamente 5.500 habitantes. El objetivo principal del proyecto ha sido la implementación de manera participativa y a través de una cooperativa, de sistemas de autosuficiencia energética, movilidad y participación ciudadana vanguardistas que han sido ejemplo para numerosos proyectos de ecobarrios diseñados con posterioridad. El proyecto ha supuesto una disminución en el consumo energético de 28 GJ/año con respecto a la media alemana y una reducción de emisiones de 2100 t de equivalentes de CO<sub>2</sub> y de 1600 t de materias primas minerales al año.

### **5.3.3 Uso Racional del Territorio: Invertir la Artificialización del Suelo**

#### **5.3.3.1 Introducción**

Partiendo de las especificidades de la Euroregión y del modelo territorial de sostenibilidad planteado por el Eixo Atlántico, la agenda urbana enfoca su atención de manera prioritaria en el consumo de suelo, es decir en la reducción de la tasa de artificialización en la Euroregión, actualmente situada en un incremento promedio del 2,7 % anual entre 1990 y 2006, según Fernandes et al., en 2010. Las acciones definidas por la Agenda Urbana deben abordar la minimización de los impactos ambientales resultantes de la dispersión urbana (urbanización difusa y de baja densidad) y la redefinición de las políticas públicas locales y de las prácticas de planificación territorial y urbana de modo que se contenga drásticamente la artificialización del suelo natural y las dinámicas de urbanización difusa. Estas acciones incorporarán las mejores buenas prácticas identificadas y probadas en el mundo, promoviendo la economía del suelo y de los desplazamientos intraurbanos y movilizando modelos y conceptos inspiradores como la “ciudad de proximidad”, la “ciudad compacta”, los “eco-barrios”, el “mix funcional”, etc.

#### **5.3.3.2 Líneas de intervención**

La Agenda Urbana incidirá en:

- La instauración de políticas públicas que introduzcan la tendencia hacia la compactación de las ciudades de la Euroregión. La ocupación dispersa del territorio implica que los servicios que deben controlar estos flujos metabólicos urbanos sean ineficaces e inasumiblemente costosos. El aumento de desplazamientos en vehículo privado, los costes económicos implicados en cualquier actuación de mejora en los flujos metabólicos y la baja interacción entre los diversos agentes sociales son limitaciones de relevancia para el desarrollo de la Euroregión.
- La elaboración de políticas audaces en favor de una mayor compacidad habitacional resultará clave para cumplir con los objetivos de la planificación

estratégica de esta agenda, así como para aliviar la presión sobre los ecosistemas de soporte de las ciudades de Galicia-Norte de Portugal.

### **5.3.3.3 Resultados esperados**

Tras la aplicación de las líneas de intervención indicadas, los resultados esperados en este ámbito de actuación son:

- Preservación del espacio natural
- Reducción de movimientos interurbanos de vehículos
- Mayor atraktividad para empresas del sector terciario
- Reducción de los costes de contexto asociados a la movilidad de los trabajadores y a la logística urbana
- Mejora de los niveles de accesibilidad a las diversas funciones urbanas para todos los estratos sociales

### 5.3.3.4 Benchmark de buenas prácticas: Leipzig

Entre los proyectos trectores a contemplar se encuentra el proyecto SEKo (The city development concept) desarrollado en Leipzig. Esta ciudad del este de Alemania sufrió a partir de la reunificación el abandono de 100.000 habitantes por la pérdida de puestos de trabajo industriales. Valiéndose de



**City of Leipzig**

Services and  
Administration

Youth, Family  
and Community

Leisure, Culture  
and Tourism

Science and  
Economy

Sie sind hier: [Leipzig International](#) / [Construction and Residence](#) / [Urban Development](#)

#### Urban development of Leipzig



los solares industriales abandonados consiguió aumentar su superficie verde, naturalizando esos terrenos y mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos. El nivel de calidad urbana alcanzada, ha convertido a Leipzig en una ciudad atractora de población. Para acoger esta demanda las autoridades han apostado por la rehabilitación y la reutilización de viviendas que quedaron deshabitadas en lugar de artificializar nuevos suelos. Su desarrollo urbano aprovechando esta coyuntura es referente a nivel europeo, siendo laureada con numerosos premios por la reconversión de la ciudad. <http://english.leipzig.de/construction-and-residence/urban-development/>. SEKo ha supuesto la restauración del 80% de los edificios antiguos de la ciudad y la demolición de 13000 edificios en la pasada década. Esta política de transformación urbana ha supuesto el aumento de la población en los barrios céntricos unido a un descenso del 20% al 12 % en el número de viviendas desocupadas y el aumento del espacio público.

## **5.3.4 Generar un Espacio Urbano de Calidad**

### **5.3.4.1 Introducción**

Las ciudades deben aspirar a ser espacios habitables en los que la interacción entre los seres humanos y el medio natural se desarrolle de forma armónica. Tras esta afirmación subyace que la calidad del espacio urbano condiciona e influye sobre la calidad de vida y la propia sostenibilidad urbana y conduce a un modelo de ciudad continua, densa y compleja. La calidad del espacio urbano a través de una estrecha relación entre infraestructuras, zonas edificadas, espacios verdes y áreas libres, constituye uno de los principales desafíos de las políticas, la planificación y la gestión urbana. Una relación que potencie la integración equilibrada de los elementos de la estructura verde urbana, que favorezca la convivencia, la movilidad y la accesibilidad humana y que estimule el redimensionamiento del espacio público de forma que el ciudadano sea el principal protagonista de la ciudad. Garantizar la movilidad de todos los ciudadanos y la accesibilidad a los servicios públicos es un objetivo de que se debe marcar la Agenda Urbana. Para ello es preciso abordar diseños innovadores de los espacios públicos y de los espacios de circulación. En este sentido, la promoción de los modos suaves y de los desplazamientos peatonales es fundamental para una gestión sostenible del tráfico urbano.

### **5.3.4.2 Líneas de intervención**

La Agenda Urbana debe responder al desafío de:

- Promover una integración equilibrada de la red de dotaciones, áreas verdes y espacios libres, transformándolos en sistemas que estructuran la vida urbana, adecuados en cantidad y calidad a las exigencias específicas de cada barrio o zona de la ciudad, incorporando bien especies autóctonas o aquellas que favorezcan procesos de biorremediación de cualquiera de los impactos negativos inherentes a la presencia humana en asentamientos de elevadas densidad.
- Disminuir la impermeabilización y aumentar el grado de naturalización mediante la generación de una estructura verde urbana, continua e interconectada garantiza el eficaz funcionamiento del ciclo hidrológico urbano,

condiciona las características microclimáticas y mejora los niveles de calidad del aire, del agua y la propia calidad acústica de las ciudades. Estos sistemas verdes fomentarán la conservación y el enriquecimiento de la biodiversidad, que más allá del mero embellecimiento de la ciudad, contribuyen a la compensación de las emisiones de CO<sub>2</sub>, y al consecuente camino hacia la neutralidad en las emisiones urbanas de gases de efecto invernadero.

- Es necesario abordar el incipiente problema de la calidad del aire en las grandes agregaciones urbanas mediante el rediseño de la propia estructura urbana, la regulación del tráfico o la adopción de medidas fiscales. Las estrategias de intervención deben de enfocarse en la reducción de la circulación de los automóviles privados, el incremento del peso del transporte público y de modos suaves de movilidad, e incluso la redistribución y diversificación de las actividades y funciones urbanas (mix urbano) para asegurar una reducción significativa de los costes sociales, ambientales y económicos asociados a la movilidad urbana, principal fuente de contaminación atmosférica. La mitigación de los efectos de esta contaminación debe conseguirse a través de una integración y articulación adecuada entre la estructura verde y la red viaria.
- Las modificaciones crecientes de los microclimas urbanos, traducidas en la creciente aparición de fenómenos como las “islas de calor urbano”, exigen nuevas estrategias e intervenciones a nivel de planificación y de proyecto urbano. Estas modificaciones deberán estar directamente relacionadas con las formas y dinámicas urbanas, a los materiales y a las cargas antrópicas esparcidas en el tejido urbano. Los planes y las intervenciones no deben de preocuparse tan solo con la disposición del trazado de los viales y la dimensión de los viales, sino también determinar la forma y posición del arbolado, el control de las corrientes de viento, la disposición de los espejos de agua, el tratamiento de superficies, pavimentos y el uso de los jardines, espacios verdes y vegetación para mitigar el efecto directo de las alteraciones microclimáticas, incluyendo la isla de calor.

- El diseño de los espacios públicos es fundamental para facilitar la participación y la convivencia de los habitantes de la ciudad. La forma y composición urbana debe también atender a la organización del espacio en torno a sus señas de identidad, a los usos y a las representaciones simbólicas y contribuir al sentimiento de pertenencia.

#### **5.3.4.3 Resultados esperados**

Tras la aplicación de las líneas de intervención indicadas, los resultados esperados en este ámbito de actuación son:

- Reducción de la contaminación atmosférica y acústica urbanas
- Aumento de la biodiversidad en el tejido urbano
- Generación de actividad económica en el proceso de reurbanización
- Mayor atraktividad para empresas del sector terciario
- Aumento espacios de convivencia y de socialización como factor de integración social
- Mejora de la calidad de vida y salud pública a través de la reducción de los niveles de ruido y de contaminación atmosférica



#### 5.3.4.4 Benchmark de buenas prácticas: Nantes

Entre los proyectos tructores a contemplar dentro de este objetivo se encuentra el de la Green Capital de Nantes, que combina espacios públicos de calidad, con una propuesta de bosque y vegetación urbana, consumo de materias primas de proximidad, alternativas de movilidad, y



It is no coincidence that Nantes was named [European Green Capital](#) in 2013. The award recognises the exceptional quality of life on offer in Nantes and acknowledges the city's long-standing commitment to promoting sustainable development.



recuperación de espacios naturales, consiguiendo no solo una mayor calidad de vida para sus habitantes, sino también unos muy reducidos niveles de contaminación atmosférica en comparación con la media de ciudades europeas.

<http://www.en.nantes.fr/home/green-capital.html>. Dotación a la ciudad de más de 100 parques y plazas públicas, 1050 hectáreas de espacio verde (más del 10% espacios protegidos) y 485 km de carriles para transporte en bicicleta. El proyecto de Gren Capital Nantes ha conseguido aumentar la compacidad urbana (la densidad de población aumentó de 38 hab/ha. A 50 hab/ha). Así mismo, los terrenos destinados a agricultura suburbana para consumo de cercanía en la conurbanización de Nantes ha aumentado en un 30 %. Ha supuesto también la reducción en los niveles de contaminación atmosférica en comparación con la media de ciudades europeas.

#### 5.3.5 Matriz de relaciones con los objetivos transversales de la Agenda Urbana Europea

Los ámbitos de actuación analizados dentro de la ciudad ecológica de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico tienen una clara relación con los objetivos comunitarios de crecimiento inteligente, sostenible e integrador como se refleja en la siguiente matriz:

	SOSTENIBILIDAD	CRECIMIENTO	COHESIÓN
<b>Optimizar los flujos metabólicos urbanos</b>	<p>Disminución de la presión sobre el ciclo del agua</p> <p>Reducción de la huella de carbono</p> <p>Disminución de los flujos de salida de los sistemas urbanos</p>	<p>Dinamización de la actividad económica del área de influencia urbana</p> <p>Creación de empresas y empleo asociado a la valorización de residuos</p> <p>Uso eficiente de recursos como vía para la reducción de los costes de producción</p>	<p>Mayor intensidad de conocimiento</p> <p>Fomento de circuitos cortos de aprovisionamiento</p> <p>Mayor equidad social en el acceso a bienes y servicios públicos (tarifas de agua, residuos y saneamiento)</p>
<b>Alcanzar la suficiencia energética</b>	<p>Implantación de fuentes de energía renovable en el tejido urbano</p> <p>Reducción de la huella de carbono</p>	<p>Creación de empresas y empleo asociado a la eficiencia energética e implantación de fuentes energéticas de origen renovable</p> <p>Reducción de costes de producción e incremento de la competitividad</p>	<p>Accesibilidad a energía barata y limpia</p> <p>Mayor contribución de modos de transporte alternativos al vehículo privado</p> <p>Mayor equidad social en el acceso a bienes y servicios públicos (tarifas de electricidad)</p>
<b>Invertir la progresiva artificialización del suelo</b>	<p>Preservación del espacio natural</p> <p>Reducción de movimientos interurbanos de vehículos</p>	<p>Mayor atraktividad para empresas del sector terciario</p> <p>Reducción de los costes de contexto asociados a la movilidad de los</p>	<p>Urbanismo de proximidad como factor de reducción de la segregación funcional y social del tejido urbano</p> <p>Mejora de los niveles de accesibilidad a las</p>

	SOSTENIBILIDAD	CRECIMIENTO	COHESIÓN
		trabajadores y a la logística urbana	diversas funciones urbanas para todos los estratos sociales
<b>Generar un espacio urbano de calidad</b>	<p>Reducción de la contaminación atmosférica urbana</p> <p>Aumento de la biodiversidad en el tejido urbano</p>	<p>Generación de actividad económica en el proceso de reurbanización</p> <p>Mayor atraktividad para empresas del sector terciario</p>	<p>Aumento espacios de convivencia y de socialización como factor de integración social</p> <p>Mejora de la calidad de vida y salud pública a través de la reducción de los niveles de ruido y de contaminación atmosférica</p> <p>Garantizar una ciudad para todos mediante la mejora de la accesibilidad a edificios, equipamiento y espacios públicos</p>

## **5.4 LA CIUDAD INTEGRADORA Y PARTICIPATIVA: LA NUEVA SOCIEDAD**

El concepto de una nueva sociedad, cuya invocación parece orientada a modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado, el reforzamiento orgánico y jurídico de la sociedad civil, la sostenibilidad ecológica y sistema de los espacios naturales y de los espacios urbanizados, la integración y la globalización de las culturas y el uso masivo de los instrumentos electrónicos de la comunicación, se nos presenta hoy como una síntesis perfeccionada de tres procesos evolutivos anteriores que debemos recordar:

- La sociedad civil de Tocqueville y Stuart Mill, que delimita los controles del Estado y facilita la defensa radical de las libertades de acción, conciencia y asociación.
- La sociedad de personas libres y sujetos de derechos inalienables que, definidos y objetivados en un largo proceso que se remonta a la Escuela de Salamanca y culmina con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, se conciben hoy, en su dimensión colectiva, como una idea fuerza que define el pensamiento político moderno, cuya dimensión predominante es la idea de bienestar.
- La democracia comunicativa de Habermas, que, más allá de la globalización social y económica que la inspira y la hace irrenunciable, recupera algunos ecos de las democracias directas que inspiraron el nacimiento de la polis y la política.

Las dinámicas básicas de esta nueva sociedad se pueden apreciar en dos dimensiones – global y local- que condicionan su comprensión y facilitan su desarrollo:

### **A.- Dimensión global:**

- Mundialización e Interdependencia.
- Creciente homogeneidad cultural y respeto a la heterogeneidad étnica.
- Conformación de espacios políticos y económicos supraestatales de naturaleza territorial o jurídicamente convenida.
- Reconocimiento tendencial de la democracia global.
- Globalización y homogeneización de los instrumentos de la sociedad comunicativa.

**B.- Dimensión regional / local:**

- Gobernanza democrática coparticipada por la sociedad civil.
- Seguridad estructural, funcional y jurídica.
- Sostenibilidad demográfica y cooperación migratoria.
- Salud y bienestar universal.
- Políticas de protección social e inclusión.
- Multiculturalidad, Interculturalidad y Educación cultural
- Revitalización urbana
- Políticas de comunicación

Sociedad y territorio son dos conceptos claramente interrelacionados. Si adoptamos una perspectiva estrictamente jurídica, la UE es, de acuerdo con el espíritu del TUE, la Europa de los Estados, cuya orientación confederal convierte los aparatos políticos y administrativos de los Estados en su base institucional más evidente. Pero, si observamos esa misma UE desde la práctica diaria, alrededor del 70 % de la legislación y de las políticas europeas se aplican a niveles local y regional, y cualquier esperanza de transformación o modernización estructural de nuestro espacio político común depende en gran medida de los cambios y transformaciones que sepamos imprimir a nuestras administraciones locales y regionales.

El TFUE define la subsidiariedad (la acción coordinada de la UE, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales), el principio de asociación y la gobernanza multinivel como referencias imprescindibles para la asignación de recursos y la correcta aplicación de las políticas de la UE. En la misma línea de orientaciones, el título II, capítulo I, artículo 10, del *Reglamento (UE) nº 1303/2013 sobre disposiciones comunes* pone su acento en la complementaria idea de que la UE debe garantizar una mayor coherencia entre sus diferentes iniciativas políticas y sus subvenciones a los programas regionales y locales, para lo que se propone hacer uso del marco estratégico común y mejorar la coordinación política entre los mencionados actores y los Gobiernos estatales. Esa coordinación debe permitir proyectar y ejecutar políticas más allá de una legislatura y al margen de los cambios políticos que puedan producirse durante su gestión, de manera específica esa coordinación adquiere relevancia central cuando se trata de poner en marcha un proyecto de nueva sociedad que ha de

desarrollarse, necesariamente, a lo largo de mucho tiempo y con el protagonismo de una red muy plural de ciudades, instituciones, marcos jurídicos e ideologías.

Para nosotros es especialmente importante esta perspectiva si tenemos en cuenta que, a pesar de las proximidades territoriales culturales e históricas, y de nuestra común pertenencia a la UE, Galicia y el Norte de Portugal aún conservan culturas políticas bastante diferenciadas, y aún conservan la inercia de una diferenciación impostada que está paradójicamente reforzada por las coincidencias objetivas que se aprecian en ambos mundos. Y por eso daremos una notable importancia a las políticas de comunicación que estén programadas para lograr un acercamiento de las culturas políticas de ambos territorios y de las agendas y preferencias de sus ciudadanos e instituciones. Además, tanto el nivel de urbanización como los concretos modelos urbanos que actualmente funcionan presentan muy apreciables diferencias entre Galicia y el Norte de Portugal, por lo que la visión unitaria del conjunto aumenta su complejidad. Y por eso debemos iniciar nuestro trabajo a través de una toma de conciencia de algunas circunstancias.

Si utilizamos como criterio de objetivación los distritos administrativos urbanos, y más concretamente los municipios, podemos decir que la estructura urbana de nuestro territorio de referencia está definido por lo que en términos absolutos serían, dentro del espacio europeo, ciudades medianas y pequeñas. La simple observación de los 5 mayores núcleos de la Euroregión (Vilanova da Gaia, Vigo, Porto, A Coruña y Braga) nos pondrían ante la evidencia de una distribución territorial muy equilibrada, que también podemos apreciar en la distribución de las ciudades del siguiente escalón (Ourense, Lugo, Ferrol, Santiago, Pontevedra, Guimaraes, Viana do Castelo), y en las complementarias de entre 15.000 y 50.000 habitantes. Desde esta perspectiva –cuya utilidad es la de expresarse en circunscripciones político-administrativas que determinan los modelos básicos de participación y los modelos competenciales y presupuestarios que sostienen la implantación de los servicios públicos y la gestión de las normativas urbanas- la parte Norte (Galicia) y la parte Sur (Norte de Portugal) tienen estructuras bastante similares, aunque Portugal, favorecida por un modelo de planta municipal más racional y concentrado, arroja, sin duda alguna, un mayor índice de urbanización.

Pero el crecimiento urbano y los cambios en el modelo de urbanización y en las infraestructuras están convirtiendo el criterio Administrativo en algo disfuncional, por lo que

no tendremos más remedio que adentrarnos en otras descripciones del modelo que, si por una parte son más útiles, aumentan las diferencias entre las áreas de Galicia y el Norte de Portugal. Y es por eso que, sin atrevernos a formular un principio de reorganización de la planta de las administraciones locales al norte y al sur del río Miño, queremos advertir a los gestores locales de la necesidad de reinterpretar sus ciudades con criterios propios de las ciudades dispersas descritas por Castells, y explorar la idea de que no será posible una nueva sociedad si no se alteran las estructuras del poder institucional y de la organización participativa que fueron creadas a la medida de las sociedades del siglo XIX, y que en la segunda mitad del siglo XX ya constituyeron una fuente de irracionalidad proyectiva y financiera de las sociedades urbanas actuales.

En el marco de este contexto, el análisis que nosotros hacemos sobre la implantación de una nueva sociedad en el ámbito del Eixo Atlántico (Eurorregión Galicia-Norte de Portugal) se centra exclusivamente en la dimensión regional / local, y se resume en los ámbitos de intervención siguientes:

- Demografía, salud, política social e inclusión
- Multiculturalidad, Interculturalidad y Educación cultural
- Seguridad estructural, funcional y jurídica
- Programas integrales de revitalización urbana
- Gobernanza y sociedad civil
- Políticas de comunicación

Conviene advertir, sin embargo, que el criterio de globalidad es determinante esencial de una nueva sociedad, y que esta no puede existir como un hecho aislado o una excepción suelta en un entorno de relaciones tradicionales. Y por eso hemos de procurar que, a pesar de mantener la idea de autonomía proyectiva y de gestión, se intensifique y estreche la conexión con las políticas urbanas de la UE, y se preste atención a las corrientes de socialización global que están emergiendo en las sociedades de hoy.

## **5.4.1 Demografía, Salud, Política Social e Inclusión**

### **5.4.1.1 Introducción**

Los territorios y ciudades comprendidas en el Eje Atlántico aún tienen grandes posibilidades de afrontar con carácter preventivo y con políticas eficientes los grandes problemas demográficos y de integración que la UE ya evidencia:

- La tendencia a la caída de la natalidad y al envejecimiento puede considerarse estructural, por razones de cultura, bienestar y modelo económico.
- Las políticas orientadas a la fijación de población –confiada a los objetivos de creación de trabajo e incremento de la movilidad- no suponen una ventaja visible en una zona que pierde población en su conjunto, y en la que la migración del rural al urbano está más incentivada por el atractivo de una “nueva sociedad” que por el diferencial de oportunidades que se le ofrecen a una población ya envejecida y poco proclive a la movilidad.
- Las proyecciones demográficas sobre el envejecimiento no se van a cumplir, porque Europa recibirá inmigrantes jóvenes con culturas proclives, inicialmente, al crecimiento de la natalidad.

También ha de preverse que, frente a algunos intentos de mantener a la UE en sus antiguas formas de identidad, la Europa de 2060 mostrará una pluralidad religiosa y axiológica muy importante.

- Tendrá comunidades religiosas que aún están muy alejadas del Estado laico.
- Tendrá resistencias o incompreensión hacia las políticas de igualdad de género.
- Acumulará lenguas, estéticas, usos sociales, referencias y culturas que modificarán los niveles de coherencia e integración de nuestros modelos sociales.

De esto deducimos que el verdadero problema del futuro está en los procesos de integración social y de inclusión, cuya naturaleza transversal obligará a una audaz revisión del conjunto de las políticas locales, incluidas las infraestructuras y el urbanismo, porque el coste



de la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, a todas luces alto, empieza a cuestionar la viabilidad del modelo asistencial de esta área, y a alejarnos mucho de la financiación necesaria para replantearnos, en serio, una “nueva sociedad”. Mientras las actuales políticas de salud y política social ya están básicamente orientadas hacia la universalización asistencial y la sostenibilidad financiera –formando parte de los grandes planes estatales que las coordinan, las financian y las garantizan-, las políticas específicas de inclusión están casi inéditas entre nosotros, y no sólo por el hecho de que distasen mucho de constituir un problema perceptible y prioritario, sino porque las demandas que condujeron las enormes inversiones destinadas a modernizar los espacios urbanos estuvieron dominadas por las demandas de construcción de espacios y servicios urbanos articuladas desde una mentalidad localista y por una evidente identificación entre los conceptos de rehabilitación urbana –que para nosotros es amplio y de naturaleza eminentemente social-, y de intervención arquitectónica.

Conviene subrayar, además, que cuando el concepto de inclusión se aplica a regiones de poblamiento disperso y rural el target de inclusión no afecta sólo a las poblaciones inmigrantes o con diferencias étnicas, sino que incluye a una parte de la población envejecida, infantil y femenina de las áreas dispersas, que presentan muchas dificultades para usar y entender los servicios y equipamientos que son capaces de vertebrar los núcleos urbanos difusos. Claro que, al tiempo de constatar este déficit de las orientaciones integradoras e inclusivas en la impresionante modernización de nuestros conjuntos urbanos del norte y del sur, también estamos apuntando hacia una idea que debe facilitar nuestros programas, y que no es otra que la aplicación de políticas preventivas. Porque el ámbito atlántico, que constituye la periferia de la periferia europea, y que siempre ha recibido contingentes inmigratorios muy moderados, todavía sigue sin experimentar la formación de focos de marginalidad o de simple acumulación étnica que sean resistentes a los procesos de integración e inclusión, por lo que aún es posible diseñar políticas preventivas, aplicables a todo el conjunto eurorregional, cuya financiación y eficiencia resultan teóricamente viables.

#### **5.4.1.2 Líneas de intervención**

Al tratarse de conjuntos urbanos que, en relación con la UE, son medianos/pequeños y periféricos, las ciudades integradas en el Eixo Atlántico tienen características sociales que,

tanto en sus expresiones positivas como negativas, marcan diferencias notables con las áreas europeas más típicas que inciden directamente sobre las líneas de actuación propuestas:

- Es, tal vez, demasiado tarde para actuar a corto plazo sobre el declive demográfico, en el espacio del Eixo Atlántico, con políticas incentivadoras. Lo que no debe ser óbice para reflexionar sobre ellas a medio y largo plazo.
- La inmigración se convierte en una alternativa a considerar estimulando factores de atracción y en nuestro territorio contamos con factores positivos para hacer frente a políticas preventivas de integración.
- En efecto, algunos de los problemas más difíciles del espacio europeo común – inmigración, multiculturalismo, guetos periféricos de componente étnico, dificultades para la inserción social y cultural de la juventud con fuerte identidad inmigratoria, problemas de educación y escolarización y fuerte presión de población no afiliada sobre los sistemas sanitarios y asistenciales- tienen muy baja incidencia en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, aunque sea natural prever que su incidencia puede crecer –si se mantienen las actuales dinámicas migratorias y las corrientes de refugiados- en los próximos años. Las periferias urbanas degradadas o en riesgo de degradación, o con grupos sociales en riesgo de exclusión, son de escasa importancia. La presión migratoria sobre las ciudades es muy débil, y en buena parte está representada por población que, por ser oriunda de América Latina o de las antiguas colonias portuguesas, presenta una baja dificultad de integración.
- La multiculturalidad, que suele hacerse muy presente en la educación primaria y secundaria, en el agrupamiento indeseado de poblaciones inmigrantes que se asientan y autoprotegen en los suburbios, o en determinados grados de ruptura social derivados de cuestiones raciales o religiosas, también tiene escasa incidencia en los ámbitos urbanos que estudiamos. Es necesario, pues, adelantarse a los problemas que se pueden plantear en este terreno en el futuro.
- La mejora de los problemas de la atención social a las poblaciones dispersas del entorno –dependencia, tercera edad, prestaciones domiciliarias y promoción e igualdad de la mujer-, que dependen funcionalmente de las ciudades, son muy importantes, por afectar a poblaciones con frecuencia envejecidas, con fuertes

componentes de economía primaria o secundaria, y con enormes problemas para la correcta dotación y funcionamiento de los servicios.

- La utilización de ciertos servicios –sanitarios (hospitalarios), ocio y cultura- presentan déficits estructurales en las áreas dispersas y suburbanas, hasta definir una integración social de segundo nivel que es preciso corregir.
- Todos los problemas relacionados con la desigualdad y la exclusión, que afectan especialmente a mujeres y niños y a ancianos, son más difíciles de diagnosticar y tratar en los entornos suburbanos o en las áreas de población dispersa, donde también se hace complicada la implantación de las pautas igualitarias de las sociedades modernas.

#### **5.4.1.3 Resultados esperados**

- Que las políticas industriales y agrarias y el desarrollo de las políticas sociales se planifiquen sobre el supuesto de una regeneración y normalización de los equilibrios demográficos auxiliada por la inmigración.
- Que los modelos educativos se adecuen a las necesidades y características de una sociedad multicultural.
- Que los núcleos de población envejecida y dispersa disponga de la habilitación y de la conectividad necesaria para hacer efectivos los servicios y equipamientos que son de uso común para las poblaciones jóvenes o estrictamente urbanizadas.
- Que las políticas de integración eviten la aparición de espacios degradados o compartimentos urbanos de base étnica.
- Que los sistemas de salud sean efectivamente sostenibles, y que puedan aplicarse a poblaciones crecientes de origen migratorio, aunque para ello haya que revisar los modelos de identificación, control, financiación y gasto.
- Que la gestión de los programas vertebrales de inclusión sea ampliamente compartida por la estructura urbana del Eixo Atlántico y por las regiones que, por ser limítrofes, generan sinergias mutuamente aplicables a las áreas de interacción.

#### 5.4.1.4 Benchmark de buenas prácticas: Reforma en la periferia urbana de Santiago de Compostela

### Actuación inspiradora

#### 3.1. Demografía, salud, política social e inclusión

Reforma del Polígono de Fontiñas, San Caetano, San Lázaro y Basquiños  
Santiago de Compostela



#### 5.4.2 Multiculturalidad, Interculturalidad y Educación Cultural

##### 5.4.2.1 Introducción

Cultura desde el punto de vista sociológico, es el conjunto de sistemas axiológicos, normativos, éticos y estéticos compartidos por un grupo humano, del que derivan pautas de comportamiento –usos y costumbres- que facilitan la interrelación entre las personas, la existencia y la buena gestión del espacio común, y las formas de relación con otras culturas diferentes. La multiculturalidad es una significativa presencia de diferentes culturas en un mismo espacio geográfico y social, o dentro de una comunidad política, con independencia de que tales culturas se relacionen e interactúen entre si –multiculturalismo-, u ocupen espacios social y geográficamente delimitados que reducen a la mínima expresión los cambios resultantes de la multiculturalidad. La globalización económica y cultural, y el incremento exponencial de la movilidad en todas sus formas y direcciones, han convertido la multiculturalidad en una característica casi general de las sociedades modernas, y en especial de las más avanzadas.

Pero el multiculturalismo, entendido como una positiva y conveniente interacción de las culturas, y como la apertura a considerar la aparición de usos y valores sintéticos que transformen las sociedades actuales, no sólo no ha arraigado en todas las sociedades, sino que existen sociedades y grupos ideológicos que lo rechazan de plano o que, incluso, están reaccionando contra lo que consideran “el problema” del multiculturalismo, y a favor de una coherencia o integración social que en muchos casos se parece la exclusión cultural. En el caso concreto de los movimientos migratorios, ya sean de raíz económica o vengan provocados por guerras y dictaduras, la sociedad de acogida suele ser hegemónica, y tiende a establecer jerarquías legales y sociales que colocan a los otros en inferioridad de condiciones y generan conflictos de convivencia. Y sólo en los casos en los que exista equidad, apertura y respeto mutuo se puede pasar de la multiculturalidad al multiculturalismo y a la interculturalidad.

- Por multiculturalismo entendemos aquella ideología o modelo de organización social que afirma la posibilidad de convivir armoniosamente entre grupos o comunidades étnicas que sean cultural, religiosa, o lingüísticamente diferentes.
- La interculturalidad, en su perspectiva educativa, considera la diversidad humana como una oportunidad de intercambio y de enriquecimiento. Pero las culturas dominantes tienden a atribuirse una superioridad sobre la cultura dominada que, de forma directa o indirecta, activa actitudes de rechazo y discriminación, y que con frecuencia prestan su conformidad a ciertos programas e ideologías que atribuyen al extraño el origen de muchos problemas de seguridad, de participación, de degradación cultural y social o de desestructuración social, laboral y política.

Por todas estas razones podemos considerar que, en una región integrada en Europa, a la que necesariamente se irán transmitiendo las dinámicas multiculturales que ya se aprecian en áreas de fuerte centralidad, la extensión ordenada de la multiculturalidad y la práctica de un multiculturalismo activo constituyen la base de las futuras políticas de integración, igualdad, información y participación, a las que habremos de dedicar una atención muy especial en este programa de reflexión proactiva sobre la nueva sociedad del Eixo Atlântico.

#### **5.4.2.2 Líneas de intervención**

Las líneas de actuación propuestas para este ámbito parten del concepto de interculturalidad como elemento transversal a la nueva sociedad. Así:

- La interculturalidad, en su perspectiva educativa, debe ser considerada como una oportunidad de intercambio y de enriquecimiento.
- Los medios de comunicación públicos, y los espacios subvencionados o concertados en medios privados, deben orientar sus contenidos hacia los modelos de multiculturalidad experimentados en Europa.
- Debe prestarse atención a los espacios de exclusión, de marginación o de ignorancia que todavía subsisten entre las culturas europeas, y, más concretamente, en los ámbitos Norte y Sur de la Eurorregión.
- Las programaciones culturales, el ocio y los espectáculos programados desde las instituciones, o directamente subvencionados por ellas, deben tener garantizados unos niveles mínimos de interculturalidad efectiva.

#### **5.4.2.3 Resultados esperados.**

- Que las políticas industriales y agrarias y el desarrollo de las políticas sociales se planifiquen sobre el supuesto de una regeneración y normalización de los equilibrios demográficos auxiliada por la inmigración.
- Que los modelos educativos se adecuen a las necesidades y características de una sociedad multicultural.
- Que las políticas de integración eviten la aparición de espacios degradados o compartimentos urbanos de base étnica.
- Que los sistemas de salud sean efectivamente sostenibles, y que puedan aplicarse a poblaciones crecientes de origen migratorio, aunque para ello haya que revisar los modelos de financiación y gasto.
- Que las escuelas y demás centros y niveles educativos desarrollen programas de integración activa.
- Que los programas vertebrales de inclusión sean ampliamente compartidos en los entornos urbanos del Eixo Atlántico.

#### 5.4.2.4 Benchmark de buenas prácticas: el modelo de Vic

## Actuación inspiradora

### 3.2. Multiculturalidad, interculturalidad y Educación cultural

#### El modelo Vic (Barcelona) de escolarización e integración social

1. El llamado *modelo Vic*, se ha hecho famoso por el reparto equitativo de alumnos inmigrantes entre centros públicos y concertados. La localidad tiene 40.000 habitantes y 1.628 alumnos inmigrantes, el 23% del total.
2. La nueva realidad social ha transformado en pocos años la ciudad. Y sus escuelas públicas se han llenado de alumnos -básicamente, magrebíes, latinoamericanos y subsaharianos- que requieren una atención especial. Como medida urgente contra la formación de guetos en algunos centros se optó por fusionar cuatro escuelas de primaria en dos para diluir el problema.
3. Estas medidas se aplicaron gracias al impulso del ayuntamiento y con el consenso del Departamento de Educación de la Generalitat, direcciones de escuelas públicas y concertadas de la ciudad y representantes de las familias de alumnos.
4. La política iniciada 10 años atrás ha permitido fomentar la convivencia y la cohesión social hasta llegar a un reparto de alumnos entre los centros bastante equitativos.



#### 5.4.3 Seguridad Estructural, Funcional y Jurídica

##### 5.4.3.1 Introducción

En términos antropológicos, previos a su definición jurídica, podemos decir que la seguridad es la certeza del “a qué atenerse” cuando se ejercita la libertad. Es el reconocimiento esencial del valor de la ciudadanía, que en toda democracia se protege por igual frente a las eventuales injerencias nocivas de la colectividad y frente a cualquier expansión viciosa del poder del Estado. La seguridad democrática es aquella situación en la que todos los ciudadanos, colectivos e instituciones disfrutan de las condiciones propicias para ejercer su libertad. La seguridad es, en este sentido, un producto colectivo, una acción preventiva y arbitral de los conflictos sociales a la que cooperan todos los actores de la comunidad política, y que en ningún caso puede reducirse a una vigilancia compulsiva sobre los actores sociales.

Llamaremos sistema de seguridad pública al conjunto de instituciones y actores que intervienen en el abordaje, regulación y procesamiento del conjunto de los conflictos sociales

derivados de la comisión de hechos socialmente dañosos o ilícitos mediante el proceso social de criminalización. Entre los elementos y actores componentes del sistema de seguridad pública tienen presencia necesaria dos actores:

- El Estado a través del sistema penal en su conjunto, esto es, las agencias policiales, las agencias judiciales y el sistema penitenciario.
- La comunidad a través de la intervención coherente de sus diferentes agentes o grupos constitutivos, que comparten pautas culturales y axiológicas ampliamente compartidas y axiológicamente escaladas.

La seguridad es un hecho social en la medida en que, sobre las normas propias del estado de derecho, incorpora los significados, las pautas de común aceptación y las orientaciones interpersonales que determinan la responsabilidad exigible. Y esa es la razón por la que la seguridad incorpora prácticas nuevas y experiencias que alimentan su constante transformación. Y en ese sentido puede decirse que, más allá de un proceso de determinaciones objetivas sobre la conducta ordenada y la vida social protegida, es un sentimiento esencial del bienestar, una expresión de libertad personal y cívica, o una calidad de vida derivada de la perfecta articulación de los intereses públicos y los privados. La estabilidad de los códigos básicos de la seguridad facilita la objetivación normativa con la que el estado de derecho auxilia el ejercicio de la libertad individual y cívica, y que convierte la seguridad en el ambiente esencial del espacio público, o en un pilar esencial del sistema democrático.

#### **5.4.3.2 Líneas de intervención**

En la cultura política actual de corte democrático se distinguen diferentes planos de ordenación y compromiso que deben ser compatibles y coherentes en su determinación y ejercicio. Pero nosotros en este trabajo nos vamos a limitar a los tres que más nos atingen:

- Seguridad del Orden Público y de las relaciones sociales, económicas y culturales.
- Seguridad en el ámbito de la participación pública y de la acción institucional del Estado.
- La lucha contra los reductos de desigualdad, exclusión y precariedad que fracturan la comunidad y generan conflictos sociales.



#### 5.4.3.3 Resultados esperados

- Programas de educación y orientación cívica desarrollados con mentalidad intercultural, cuya divulgación directa o indirecta sea esencialmente accesible –con criterios uniformes- a toda la población.
- Considerar el pluralismo axiológico como un valor de las nuevas sociedades, haciendo de dicha pluralidad un factor determinante de los ideales de la democracia global
- Rápida extensión –en lo posible- de los derechos cívicos a las poblaciones inmigrantes, para que se sientan implicadas en el modelo social que les acoge.
- Determinación, lo más clara posible, de los principios vertebrales de las sociedades occidentales, y motivación al respeto mutuo entre culturas, etnias y religiones.
- Difusión y asentamiento de los lenguajes igualitarios y no sexistas.
- Evitar las prácticas discriminatorias que se realizan en nombre de la seguridad, así como la criminalización de etnias o nacionalidades específicas.
- Programas de inclusión que eviten el periferismo de la inmigración y fuercen la convivencia multiétnica e intercultural en edificios de viviendas, escuelas, espectáculos y espacios públicos.
- Reforzar con todos los medios sociales e institucionales efectivamente disponibles la lucha contra la violencia de género y contra la violencia sexista y la pederastia.
- Potenciar el sentido civil y cooperativo de las fuerzas e instituciones del orden público.
- Educar en seguridad a determinados colectivos o a los pobladores de determinados ámbitos en los que sea especialmente necesaria la cooperación entre ciudadanos e instituciones.
- Facilitar protección efectiva al patrimonio rural o disperso, para evitar, además de su pérdida o deterioro, que actúe como un incentivo para la actuación de bandas incontroladas en los ámbitos más sensibles.
- Reforzar la seguridad en las actividades sociales y económicas en el ámbito de Internet, con plena consciencia de que su inseguridad se traslada con creciente influencia y gravedad al plano genérico de la sociedad segura.

- Considerar la estricta protección de la intimidad como un componente social de la seguridad, en el que todos tenemos protagonismo e interés

#### 5.4.3.2 Benchmark de buenas prácticas: Oviedo y Santander

### Actuación inspiradora

#### 3.3. Seguridad

Oviedo y Santander son ejemplos de integración urbana que deriva en seguridad



La OCU realizó una encuesta de calidad de vida entre 5.416 vecinos sobre la seguridad de **sus respectivas 30 ciudades**. Los espacios urbanos más seguros son Pamplona, Santander y Oviedo. Los más inseguros son Barcelona, Badalona y L'Hospitalet de Llobregat. Las áreas que se perciben como más seguras son el centro de las ciudades y el propio barrio del encuestado.

#### 5.4.4 Programas Integrales de Revitalización Urbana

##### 5.4.4.1 Introducción

El concepto de Rehabilitación Urbana, que siempre estuvo identificado con actuaciones arquitectónicas orientadas a la conservación de la vivienda y, en un claro segundo lugar, a la conservación del espacio público existente, exige hoy una revisión profunda, que le dé mayor complejidad, instrumentos más plurales, y una clara reorientación de las prioridades que deben situar a la sociedad por encima de los equipamientos y los patrimonios. Ello no obstante, a pesar de que las corrientes más avanzadas de la sociología académica prefieren mantener la clásica terminología de la “rehabilitación” con una perspectiva social cada vez más amplia, nosotros hemos optado por encuadrar las políticas de la creación, sostenimiento y uso general del espacio urbano dentro del concepto más específico de la revitalización, que, aunque puede incluir cuando así sea preciso la actividad de la rehabilitación arquitectónica,

pone de manifiesto en específico enfoque de regeneración social que le damos en este apartado.

Por eso entendemos que lo que nosotros vamos a denominar Programas Integrales de Revitalización Urbana deben abarcar acciones en las áreas de servicios sociales, sanidad, educación, urbanismo y vivienda, formación y empleo, comercio y empresa, seguridad ciudadana, participación social, ocio y juventud.

El target central de la revitalización urbana lo constituyen aquellas zonas residenciales, geográficamente diferenciadas, en las que coincidan –conjunta o separadamente- cuatro tipos de factores determinantes:

- Exclusión social manifestada como degradación del espacio urbano y deficiencias de accesibilidad, comunicación, equipamientos y servicios públicos.
- Importantes problemas sociales y económicos como carencias formativas, altos índices de absentismo escolar, alta tasa de desempleo, elevados casos de adicciones, significativo porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales, escasa o nula participación social y débil o nula tasa de actividad económica.
- Carencia acusada o plena de estructuras de convivencia vecinal, relaciones de convivencia conflictivas e importantes tasas de inseguridad ciudadana.
- Parques empresariales degradados o de bajo uso, toda vez que muchos de esos espacios diseñados para finalidades específicas se han convertido en espacios de uso mixto, o en recursos espaciales para actividades sociales esporádicas y marginales, que implican un deterioro de sus funciones cívicas y económicas.

En la actualidad existe abundante normativa sobre la intervención en entornos urbanos delimitados en atención a sus características y problemática común, en barrios degradados, desfavorecidos. La característica común de dichas regulaciones es la aplicación de acciones integradas a problemas complejos, que sólo pueden afrontarse coordinando a las administraciones implicadas bajo un liderazgo claro, con participación ciudadana y colaboración público-privada, e integrando acciones de desarrollo económico, empleo, igualdad, multiculturalismo, urbanismo y vivienda con otras exigidas por las características de la población concernida.

#### 5.4.4.2 Líneas de intervención

Es evidente que en nuestro concepto de Programas Integrales de Revitalización Urbana no se trata sólo de favorecer la rehabilitación de los edificios o de frenar la degradación arquitectónica, ni de crear o regenerar físicamente ciertos espacios públicos, sino de aprovechar el proceso para afrontar los siguientes objetivos sociales:

- Desajustes demográficos.
- Problemas económicos o sociales especialmente graves.
- Frenar las segmentaciones sociales del barrio.
- Hacer presente la cultura como forma de ocio y de formación e integración cívica.
- Aumentar los índices de movilidad que ayuden a integrar los barrios en entornos urbanos complejos.
- Resolver problemas que en estas circunstancias suelen afectar negativamente a mujeres –especialmente las que no tienen trabajo-, a niños en riesgo de pobreza, o a grupos étnicos tradicionalmente marginados.
- Mejorar la seguridad social y jurídica del espacio público en orden a aumentar su habitabilidad y la potenciación de las relaciones sociales.

En los Programas Integrales de Revitalización Urbana debe darse preferencia a las políticas de fomento sobre la función de policía y la intervención directa de las Administraciones Públicas, a pesar de que existen ejemplos muy notables en los que el liderazgo público ha supuesto la transformación de barrios incursos en procesos de degradación que parecían difícilmente reversibles. Los instrumentos más adecuados para la actuación suelen ser:

- Medidas de fomento dirigidas a los ayuntamientos o consorcios que colaboren con las administraciones autonómicas, y que pueden cofinanciar actuaciones urbanísticas, arquitectónicas, de vivienda, económicas y sociales.
- Implicar y coordinar a las entidades de iniciativa social que desarrollen programas y actuaciones financiadas con fondos públicos, en una o varias de las zonas de atención especial.

- Medidas de asesoramiento e inspección que orienten a los particulares en la colaboración con la Rehabilitación Urbana.

#### **5.4.4.3 Resultados esperados**

Los resultados esperados en este ámbito de actuación de la revitalización urbana son:

- Dotaciones para usos deportivos y lúdicos en todos los espacios públicos singularizados.
- Programas de lucha contra la infravivienda y contra la visualización geográfica de la marginalidad, a la que se refirió expresamente el representante institucional de Viana en la reunión conjunta de noviembre.
- Distribución de los nuevos servicios públicos –especialmente de los sanitarios, deportivos y educativos-, y también de las nuevas superficies comerciales y de las licencias de actividades especiales como elementos de revitalización y regeneración de espacios urbanos.
- Distribución de las actividades culturales y deportivas que sean organizadas o subvencionadas por los poderes públicos en los distintos barrios y entidades del espacio urbano.
- Rehabilitación de viviendas y espacios públicos en áreas de notable marginalidad.
- Lucha activa contra la droga y guerra sin cuartel a los puntos de distribución periferizados y degradados.
- Evitar que la prostitución caracterice determinados espacios urbanos, aunque sea a costa de una mayor tolerancia integral.
- Utilizar la creación de patrimonios singulares –museos, campus universitarios, edificios administrativos, estadios y actuaciones ornamentales de nueva creación- como potenciadores de la revitalización.

#### 5.4.4.3 Benchmark de buenas prácticas: Pontevedra

### Actuación inspiradora

#### 3.4. Revitalización urbana

Pontevedra, premio ONU-Nábitat



La ciudad de Pontevedra recibió en Dubai el Premio ONU-Habitat, que reconoce las mejores prácticas que tratan de mejorar la vida de las personas. En este sentido, se ha reconocido el trabajo de Pontevedra en cuanto a la innovación, la calidad urbana y la inclusión social dentro de su modelo de ciudad.

### 5.4.5 Gobernanza y Sociedad Civil

#### 5.4.5.1 Introducción

La política, como máxima expresión de la vida social organizada, tiene dos dimensiones o niveles que entre sí se complementan:

- Una horizontal, que hace referencia a toda la actividad participativa, a la democracia electoral y de referendun, a la opinión pública y al consenso, y a todo aquello en lo que el *demos* -el pueblo considerado como sujeto político- tiene una función determinante.
- Otra vertical, en la que se refleja la estructura piramidal y jerárquica de las relaciones sociales, con una orientación muy clara hacia la elaboración y la gestión de las políticas públicas, al ejercicio del poder institucionalizado y al cumplimiento de los acuerdos que, expresados en leyes o hábitos de amplia aceptación, mantienen el orden social establecido.

Puestos en la tarea de analizar ambas dimensiones, que sólo son separables en términos metodológicos, podemos decir que, la política horizontal tiene una indiscutible prioridad lógica en orden a la construcción y funcionamiento de los sistemas democráticos,

porque constituye una experiencia básica de la vida comunitaria que se extiende a todos los sistemas y formas de poder, democráticos y no democráticos, de los que tenemos noticia histórica. A pesar de la simplicidad e inmediatez con que los ciudadanos experimentan y asumen la diferencia entre gobernantes y gobernados, la idea de gobierno ha adquirido la enorme complejidad que se deriva de las experiencias y los avances conceptuales que han desarrollado las diferentes civilizaciones, que cada vez se muestran más interesadas en conocer las formas de estructuración, conservación y ejercicio del poder, su naturaleza y su origen y las técnicas que se aplican para su legitimación y control.

Tanto el desarrollo del Estado de bienestar, que se implantó en el Occidente europeo después de la II Guerra Mundial, como el enorme avance experimentado por la Ciencia Política actual -que puso de manifiesto la interacción que se produce entre el Estado y la sociedad civil en el proceso de gobernación-, nos están conduciendo a una síntesis teórica de las dos perspectivas mencionadas, que se traduce en una creciente atribución de la cualidad de Gobierno a todo el conjunto de elementos que sirven para construir y ejecutar las políticas de bienestar, cada vez más consensuadas, en el marco de los regímenes parlamentarios. La palabra Gobierno implica una compleja polisemia que, partiendo de la idea de autoridad que determina la acción de un órgano especializado en la gestión de políticas públicas, alcanza también a todo el proceso de construcción de consensos, administración de recursos públicos e interacción informativa con una sociedad plural que caracterizan la actividad política de las sociedades democráticas.

La calidad de una democracia no depende sólo, ni siquiera fundamentalmente, de los órganos y las actividades institucionales o de los partidos políticos y centrales sindicales o de la oferta comunicacional que, sobre todo en este tiempo de democracias comunicativas y de consenso, nos hacen las empresas y los líderes de la comunicación. El principal fundamento de la democracia, y la mejor garantía de su calidad y estabilidad, es el *demos* o la ciudadanía activa formada por ciudadanos iguales en sus derechos y obligaciones. De su cultura cívica y de su nivel de participación dependen buena parte de los medidores democráticos, y por eso resulta esencial activar todos los recursos de organización y participación cívica para ponerlos al servicio del progreso, de la igualdad y de la eficiencia en la administración de lo público. En el marco teórico de las democracias liberales, en el que se mueven todas las naciones europeas, hay que pensar que el destino de los pueblos depende mucho más de la actividad y

la iniciativa de los ciudadanos —ya sean individuos, colectivos, organizaciones políticas y sindicales o empresas— que de la acción del Estado.

La idea mayoritariamente asumida de que el territorio y la sociedad correspondientes al Eixo Atlántico han progresado enormemente en los últimos cuarenta años, en los que asentamos las respectivas democracias e ingresamos conjuntamente en la Unión Europea, es perfectamente compatible con la popularizada sensación de que no nos hemos gobernado bien, ni con inteligencia, ni con eficacia, y de que el movimiento que le hemos impuesto a la noria de nuestra historia dependió mucho más del enorme caudal de agua —procedente de depósitos ajenos— que le hemos aplicado, que de la forma en la que hemos participado, revisado, dispuesto y engrasado la maquinaria de la Administración y el proyecto general de un área de cooperación y progreso común entre Galicia y el Norte de Portugal. Por eso conviene insistir en la idea de que, si bien es cierto que hemos avanzado mucho, enganchando nuestro vagón al tren de la historia europea, también es verdad que no hemos aprovechado plenamente la mejor oportunidad que hemos tenido para dar el ansiado salto a una modernidad y un progreso social y económico equiparables a las Eurorregiones más avanzadas. Y la causa puede ser que, a pesar de las variantes constatables entre los territorios al norte y al sur del Miño, en ambas sociedades persiste una cultura estrictamente modular, dirigida desde arriba, y puesta al servicio de un pueblo idealizado que no percibe la importancia de desarrollar una acción cívica potente y crítica que sea capaz de trasladar sus orientaciones, demandas y balances a los ámbitos institucionalizados del poder y la representación democráticos.

Esta debilidad del *demos* genera un potente remolino en el que se reúnen y reactivan todos los elementos que determinan la debilidad del sistema participativo, en una especie de *sorites* interminable que convierte en causas fatales e inabordables la invertebración social, el minifundismo cultural y mediático, la inadecuada organización de los poderes territoriales, la falta de un sistema mediático moderno, la carencia de empresarios políticos, la abundancia de voto invisible, el clientelismo político y otros elementos que forman parte del diagnóstico común de nuestra gobernanza. Y esa es la razón por la que el diagnóstico sobre la fortaleza de la sociedad civil de la Eurorregión resulta claramente negativo: porque, lejos de presentar sólo algunos problemas aislados o de escasa trascendencia, tenemos la sensación de que casi todo se mueve en la mediocridad, sin grandes fallos que nos obliguen a revisar urgentemente la



situación, pero sin fuerzas para hacer nada que no sea llanear sobre los carriles que otros construyen.

Con independencia de que sea verdad o mentira, la sensación más extendida en las sociedades más dispersas es la de que el poder gasta más esfuerzos en controlar la sociedad que en activar su participación democracia mediante los instrumentos de acción social propios de la sociedad civil. Los espacios urbanos, más compactos y organizados, y con una mayor visualización de la socialización democrática son mucho menos permeables a esta sensación. Pero en los espacios dispersos, que incluyen amplísimas y difusas periferias urbanas la idea dominante es que el fuerte y omnipresente individualismo político –reflejo inevitable de la dispersión- exige un proceso de compactación de la sociedad, en busca de una expresión razonable y comprensible de sus demandas y preferencias, que deriva necesariamente en una forma de control –que Morlino calificó como “voto invisible”- que sin romper ninguna regla formal de libertad democrática –voto personal, directo y secreto- genera, sin embargo un voto que, en vez de escoger políticas y programas, acaba escogiendo políticos y agentes de mediación política.

#### **5.4.5.2 Líneas de intervención**

El territorio del Eixo fue escenario tradicional de un voto invisible anclado a sus sociedades agrarias y dispersas en sus periferias urbanas difusa e igualmente dispersas. Y por eso es necesario que tanto los medios institucionales y partidarios como los *mass media* asuman el objetivo, quizá lento pero muy posible, de regenerar la acción social y de articular la sociedad civil en orden a la participación. Porque una gobernanza sin conexión cooperativa con la ciudadanía, o con una conexión solamente parcial, no puede generar una nueva sociedad. Porque si por algo se define la nueva sociedad es por diferenciar la acción política entre dos actores perfectamente identificados –Estado y sociedad civil- en el que uno actúa como gestor de preferencias y el otro como constructor y evaluador de las mismas. Y nadie duda ya de que es en esa articulación donde reside la mayor eficiencia final del sistema democrático. En este contexto las líneas de actuación que proponemos para este ámbito de actuación son:

- La actividad de creación y funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil – asociaciones de vecinos, culturales, agrupaciones de afectados, organizaciones de promoción profesional, y asociaciones reivindicativas en los ámbitos laboral y social- es

muy débil, por lo que tiende siempre a bajos niveles participación social. En consecuencia, se debe fomentarla articulación organizativa de la sociedad.

- Los niveles de afiliación política y de participación en las actividades institucionales o son muy bajos o están canalizados a través de mecanismos clientelares que refuerzan los niveles de control y localismo. Es necesario activar mecanismo que incentiven la participación ciudadana y rompan con estas dinámicas.
- Los niveles de control político y de información son mayores en las áreas de población dispersa o de actividad predominantemente agraria, por lo que redundan negativamente en los procesos de participación. Mudar esa situación es un objetivo irrenunciable de la nueva sociedad.

#### **5.4.5.3 Resultados esperados**

Los resultados que se pretenden obtener en este ámbito de actuación son:

- Promoción del asociacionismo civil –vecinos, padres de alumnos, asociaciones culturales y deportivas, centros de atención social, etc.- en los barrios periféricos o degradados.
- Estudios para la generación de demarcaciones urbanas de representación política, que extiendan la presencia de representantes y la actividad de evaluación y elección a los principales barrios del espacio urbano.
- Explicar las grandes decisiones en función del proceso de formación y transmisión de preferencias que fue residenciado en las asociaciones cívicas y en la participación política directa.
- Potenciación de los medios de elección y representación directa frente a los indirectos.
- Detección y debilitamiento de las redes clientelares que inhiben la participación de los espacios urbanos menos desarrollados.
- Creación de espacios de comunicación, debate y evaluación de las políticas públicas en los diferentes espacios urbanos, con fácil accesibilidad a todos los públicos.
- Evitar que el centro urbano funcione como un núcleo de centralización de servicios y espacios públicos que contribuya al incremento de las marginalidades periféricas.

- Implantación de nuevos mecanismos de consulta e información que retribuyan en términos políticos todos los esfuerzos de asociación.

#### 5.4.5.4 Benchmark de buenas prácticas: Barcelona

### Actuación inspiradora

#### 3.5. Gobernanza y sociedad civil

##### Barcelona

La ciudad abierta es una herramienta para programar. Una utopía y un horizonte ideal. Su uso como espacio habitable hace posible soñar la ciudad como espacio de emancipación, imaginar otras maneras de vivir juntos y contradecir las dinámicas de la exclusión y las disonancias propias de la vida común.



#### 5.4.6 Políticas de Comunicación

##### 5.4.6.1 Introducción

Se puede cambiar el mundo (físicamente), o se puede cambiar la forma de vivir en él. La nueva sociedad siempre empieza por un cambio de mentalidad, que en términos estratégicos nos obliga a reconocer la existencia de un problema de comunicación muy determinante. El problema de cómo lograr un modelo de comunicación libre, plural, equilibrado y no intervenido no es específico, en las sociedades avanzadas, de ningún país. Este problema es común a todos los ámbitos y sociedades y apenas presenta singularidades sustantivas. El enorme salto en las tecnologías y formas de la comunicación efectuado en la última década ha roto en parte los monopolios antiguos de la comunicación. Pero al hacerlo a costa de una enorme dispersión de las fuentes y del anonimato de las mismas apenas resolvió –cuando no incrementó– los problemas clásicos de la comunicación democrática.

Es bien sabido que la carencia de un discurso hegemónico provoca un déficit de socialización política que redundará en los brotes de incongruencia e inestabilidad con los que el sistema político se muestra ante sus propios ciudadanos. La base de esta afirmación es el

concepto de *orientación*, que modula la respuesta de los actores mediante pautas de conducta interiorizadas. Tal como lo formuló Eckstein, "*los actores no responden directamente a las situaciones que se les presentan, sino que generan una respuesta mediatizada por las orientaciones*". Gracias a las orientaciones el actor elabora respuestas normalizadas y socialmente asumibles, por contraposición a las acciones *anómicas* que se originan cuando el actor no dispone de las orientaciones o cuando estas son deficientes. El problema de comunicación previsible para el Eixo Atlántico es que, en el universo de orientaciones que manejamos los ciudadanos -referidas a la administración local, regional, estatal e incluso europea-, las orientaciones específicas de la política macrorregional europea representan un área especialmente débil.

La creación y el refuerzo de esas orientaciones regionales, que deberíamos generar con la misma velocidad con la que se desarrollan las estrategias del Eixo, sólo puede hacerse en ese foro de las democracias modernas que es el sistema mediático. Y aquí es donde la pescadilla se muerde la cola, en la medida en que, sobre los problemas que presenta el buen funcionamiento de la democracia comunicativa en espacios tan consolidados y homogéneos como es el Estado, los habitantes de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal no tienen un sistema mediático propio, ni parecen tener tampoco autoridades públicas o empresas privadas dispuestas a generarlo.

**Giovanni Sartori denomina *consenso básico* a aquella situación en la que "una sociedad determinada comparte en su totalidad los mismos valores y fines valorativos", para aceptar a continuación que la existencia de un consenso básico "facilita" la democracia. Pero Sartori se cuida mucho de matizar que el consenso básico no se refiere a los valores y creencias en general, sino a aquellas que versan expresamente sobre lo político, y que ese consenso general no queda roto por el hecho de que no se compartan creencias o concepciones sociales en las que hay un amplio espacio para la opción personal. Lo contrario de una sociedad asentada sobre el *consenso básico* sería una sociedad fragmentada, o en terminología de Almond, heterogénea, que a medida que ve debilitados sus consensos asume mayores dificultades para una gobernabilidad y una acción cívica democráticas, participativas, evaluables e igualitarias.**

#### **5.4.6.2 Líneas de intervención**

No falta quien piensa que la única forma de socialización democrática es la práctica, y que el discurso de la Eurorregión –igual que el de cualquier espacio político- sólo puede generarse como consecuencia de una praxis política insistente que la sociedad civil convierte, lentamente, en discurso. Pero nosotros trabajamos sobre la convicción de que, en un momento en el que todo parece depender de las orientaciones educativas que conforman la personalidad del individuo y constituyen la parte esencial de la socialización, se mantenga la afirmación de que los grandes marcos de la convivencia se puedan construir y alcanzar sin orientaciones muy arraigadas que den coherencia y plenitud al proceso colectivo. Pero pocas dudas pueden cabernos de que ese objetivo puede estar muy lejos si el filtro estatal de las políticas europeas y de sus instituciones sigue funcionando a pleno rendimiento y sin la alternativa de una opinión pública eurorregional. Y mucho debemos temer también que, si las instituciones no impulsan de alguna manera los pasos para crear un modelo mediático eurorregional, tendremos muchos problemas y muchas esperas innecesarias para alcanzar lo que en términos de proyección politológica resulta inexorable.

Por todo ello, las líneas de actuación en este concreto ámbito comunicativo deben orientarse a:

- Conseguir que la agenda técnica y la agenda política coincidan con la agenda de los ciudadanos. Cosa que ahora mismo no acontece. Resulta, pues, imprescindible crear opinión eurorregional.
- Atenuación de la brecha informativa que existe entre las áreas Norte y Sur de la Eurorregión.
- Convertir a la Eurorregión en un marco de convivencia compartido de valores comunes.

#### **5.4.6.3 Resultados esperados**

Los resultados esperados en este ámbito tienen mucho que ver con indicadores que permitan calibrar el avance en la creación de ese espacio comunicativo eurorregional. Así, se trata de:

- Iniciar algunos contenidos programáticos idénticos o equivalentes en los medios de comunicación públicos o en los espacios subvencionados de las dos áreas lingüísticas del Eixo Atlántico.
- Incentivar los programas de movilidad de alumnos y profesores universitarios y generar publicaciones científicas que extiendan su influencia a toda la Euroregión.
- Compartir análisis y debates sobre los programas vertebrales de la UE, y muy especialmente sobre los que atañen al desarrollo y la visualización de las periferias.
- Incentivar algún espacio –semanal o quincenal- con una agenda común, aunque lleve tratamiento diverso, en algunos de los principales medios de comunicación públicos y privados de ambas áreas.
- Sentar las bases para un medio de comunicación público compartido –una TV temática, por ejemplo- en todo el ámbito del Eixo Atlántico.
- Establecer premios e incentivos para el periodismo de ámbito eurorregional, con vistas a crear un núcleo de prescriptores que sirva de base para la creación de consensos básicos eurorregionales.

#### 5.4.6.4 Benchmark de buenas prácticas: Salamanca

### Actuación inspiradora

#### 3.6. Políticas de comunicación

##### Salamanca y su Plaza Mayor

La Plaza Mayor “es un excelente laboratorio de observación de las relaciones sociales y un permanente y dinámico “salón” urbano” (Senabre López).



#### 5.4.7 Matriz de relaciones con los objetivos transversales de la Agenda Urbana Europea

Los ámbitos de actuación analizados dentro de la ciudad integradora y participativa de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico tienen una clara relación con los objetivos comunitarios de crecimiento inteligente, sostenible e integrador como se refleja en la siguiente matriz:

	SOSTENIBILIDAD	CRECIMIENTO	INCLUSIÓN
<b>Demografía, Salud, Política social e inclusión</b>	Programar para una sociedad demográficamente equilibrada.	Políticas de inmigración, que favorezcan el reequilibrio ordenado de la pirámide demográfica.	Programas de integración cultural, social y laboral que eviten la formación de ámbitos urbanos étnicamente diferenciados.
<b>Multiculturalidad, interculturalidad y Educación cultural</b>	Una sociedad abierta a la interculturalidad.	Un modelo educativo que ve la diversidad como oportunidad y riqueza cultural	La interculturalidad como expresión normalizada de una sociedad abierta. 'Generación de tradiciones y referentes de la vida social interculturales.
<b>Seguridad</b>	Determinación y reforzamiento de las pautas asimiladas de socialización.	Creación de ciudades integradas desde su pluralismo cultural y étnico	Oportunidades para el reciclaje, la profesionalización y las oportunidades de la diversidad. El espacio público como reflejo de la interculturalidad.
<b>Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible</b>	Difusión de servicios e infraestructuras urbanas en todo el ámbito de la ciudad. Utilización de los centros de servicios públicos para la dinamización urbana.	Evitar los barrios dormitorio, dotando todos los espacios de comercio, servicios y oportunidades de ocio y trabajo	Generar empleo de proximidad. Aumentar la diversidad del tejido social. Potenciar el emprendimiento en el espacio urbano.



	SOSTENIBILIDAD	CRECIMIENTO	INCLUSIÓN
<b>Gobernanza y sociedad Civil</b>	Fomentar las asociaciones cívicas, y generar desde ellas parte de las actividades de inclusión e interculturalidad.	Fomento y dispersión de las actividades participativas de información, debate, consenso y evaluación.	Implicar a la sociedad civil en la gestión de actividades y servicios de los barrios periféricos o marginales.
<b>Políticas de Comunicación</b>	Compartir las agendas en el proceso de información, para generar demandas y decisiones de amplia aceptación	Fomentar la creación de una opinión pública de la Eurorregión.	Favorecer las iniciativas relativas a la información y la opinión en las pequeñas localidades y en los grandes centros urbanos.

## **5.5. CONCELLOS EFICIENTES: A NOVA ADMINISTRACIÓN (ENTIDADES LOCAIS RELACIONAIS)**

Repensar o papel dos concellos e as cidades nas próximas décadas implica dedicar un esforzo importante en repensar a propia organización interna, a súa estrutura de funcionamento, os recursos e financiamento necesario e como conseguilo así como os novos roles que os distintos axentes e en especial a cidadanía deben ter.

Os novos retos da gobernanza democrática articúlanse ao redor de cinco ideas básicas:

- Atopámonos ante unha crise profunda, de carácter estrutural e societaria (que afecta ao modelo establecido con carácter xeral para o conxunto da sociedade). Europa non vive unicamente unha crise conxuntural financeira e económica, por moito que se defina como sistémica.
- É nas cidades onde impactou con maior crueza o retroceso dos dereitos sociais e o aumento dos procesos de vulnerabilidade e exclusión social; e iso tanto en termos de desequilibrios nos niveis de renda, no dereito á vivenda (digna), o desemprego, o emprego digno, as condicións laborais, a desigualdade e a violencia de xénero, etc.
- Os gobernos de proximidade son claves para incidir nesta reconfiguración das relacións de interdependencia entre factores e sectores sociais que teñen un papel protagonista no presente e futuro da cidade. As autoridades locais han de ofrecer resposta aos impactos da crise social e afrontar o desafío de liderar a reorganización integral da cidade para adecuala ao cambio de época e paradigma que se aveciña.
- O deterioro das facendas locais ten levado a unha crise de gobernanza urbana. Os concellos non poden facer fronte ás demandas sociais do presente e afrontar os retos futuros unicamente cos seus propios recursos. Por iso, é preciso transitar a un novo modelo de gobernanza nas cidades baseado na xestión das interdependencias, na articulación de redes de actores e a gobernanza horizontal e multinivel.

Ante a amplitude da crise societaria e dos novos retos de futuro para os sistemas urbanos, plantéxanse tres grandes modelos-tipo de reacción das entidades locais :

- O **modelo provedor e xestor de servizos**: centrado en ofrecer servizos á cidadanía e en considerar ao cidadán como consumidor ou cliente dos recursos municipais. Este modelo conduciu aos concellos a unha perda de protagonismo social e económico, orientando a xestión cara a procesos privatizadores. Os concellos tentan centrarse no desenvolvemento das competencias propias, as de obrigado cumprimento e empezan a denominar como “impropias” as que son competencias voluntarias. A política sométese á xerencia, á contabilidade e á intervención. a política como instrumento de construción cidadá non se prantexa. Prodúcese unha deslexitimación da política desde algúns ámbitos da propia política.
- O **modelo do mercado ou do “gobierno ausente”**; aquel que debe facer o menos posible (definido eufemisticamente como “adelgazamento do público”) e que encomenda a sociedade civil e/ou ao “mercado”o liderado e a realización das tarefas antes inseridas na responsabilidade pública. Póñense en funcionamento mecanismos de xestión da “res pública” como poden ser os “private finance initiative (PFI)”, tamén recoñecidos como "public-privatepartnerships" (PPPs) que nalgúns casos foron instrumentalizados para fins diferentes para os que foran concebidos. Os valores públicos de interese xeral, transparencia, obxectividade, equidade, .... sométese en exclusiva aos efectos dos valores da Tripla E (economía, eficacia e eficiencia) propios da organización privada e da xestión de servizos. Este sistema de xestión fomenta unha cidadanía non comprometida nin responsabilizada coa cidade e o seu futuro e conduce ao incremento da conflitividade entre actores e distintos sectores da cidadanía e os seus representantes democráticos.
- **A nova gobernanza pública, baseada nos conceptos de gobernanza democrática**. Son os gobernos da “acción articulada”, da “cidade resiliente” capaz de facer fronte á adversidade e poder preparar o futuro. O obxectivo focalízase na construción dun novo modelo compartido de progreso social, económico e institucional na cidade que a conduza cara obxectivos de progreso, cohesión social e institucional e, por que non, de mellora das condicións de produtividade e de competitividade (será, en todo caso cuestión de profundar na función e na responsabilidade social das empresas, non de “demonizalas”). Trátase de xestionar adecuadamente as competencias propias xunto coa “xestión das incumbencias” (todo aquilo que preocupa amplamente á cidadanía e

é básico para o progreso da cidade; o que non significa proveitas e financieras con recursos nin sequera maioritariamente locais). Dado que as políticas públicas son as políticas das “polis”, concertar e cooperar son os conceptos clave.

Xestionar un territorio significa cada vez menos centrarse única e primordialmente en valores de economía, eficacia e eficiencia dos recursos públicos, para priorizar o establecemento dunhas relacións de calidade entre os actores urbanos para que produzan efectos sinérxicos. Do que se trata é da capacidade de orientar nunha dirección de futuro, ou a través dun proxecto concreto, a acción coordinada dos diferentes actores urbanos.

Centrándonos en España e Portugal, estados que comparten non só un territorio peninsular senón tamén similares pautas de dirección político-económica que lles guiaron desde o seu común ingreso en 1986 na Comunidade Europea, ao transferir parte das súas competencias a devandita organización supranacional, até os actuais padecementos derivados da definida como crise societaria actual, as formas de desempeño da súa potestade de autoorganización e un modelo administrativo similar (inspirado no napoleónico). Tamén presentan notables diferenzas. Quizá as máis sobresalientes sexan:

- Tipo de Estado: unitario no caso portugués e fortemente descentralizado no español.
- Superficie: España é 5,5 veces maior que Portugal.
- Poboación: España ten 4 veces máis habitantes que Portugal.
- Produto Interior Bruto per cápita (PIB): referido a 2012, é bastante máis alto en España (€ 22.300) que en Portugal (€ 15.600).
- Porcentaxe do gasto público das administracións locais: en España é do 13% e en Portugal do 26%.
- Número de municipios: España ten 8.117 e Portugal, 308.
- Índice de Desenvolvemento Humano: con datos de 2013, o de España é de 0,886 e o de Portugal de 0,816.

En consonancia coa idea de área urbana aparece o de autoridade urbana, que non ten por que coincidir co de autoridade municipal, senón que pode estar conformado por outras

estruturas flexibles de asociación institucional de todos aqueles axentes implicados nunha área urbana determinada. É necesario que exista unha coherencia entre a liña estratéxica que se defina e a autoridade urbana que sosteña e impulse dita estratexia. En cada delimitación que se realice será necesario identificar a ou as entidades con competencias para actuar sobre a área definida, diferenciando si xa se está producindo algún tipo de colaboración interadministrativa con outras entidades ou colaboración con órganos de representación cidadá. Parece pertinente, por tanto, realizar un breve repaso á situación normativa das competencias locais.

O aspecto máis relevante da Lei é sen dúbida o que afecta a unha substancial minoración das competencias dos municipios, pero hai outros aspectos importantes que tamén vense modificados como as medidas de control económico-orzamentario, as medidas de redimensionamiento do sector público local e as limitacións ao réxime de dedicación e retribucións dos membros da Corporación e do persoal das entidades locais.

A Lei inclúe unha serie de medidas que levan un incremento do control da xestión económico-financeira das entidades locais. Entre estas medidas cabe destacar o incremento das obrigacións derivadas do cumprimento da normativa de estabilidade orzamentaria para aqueles municipios que por incumprimento do obxectivo de estabilidade ou da regra de gasto teñen que formular un plan económico - financeiro.

En Portugal, O 17 de maio de 2011 José Sócrates, primeiro ministro dimisionario, asina o “Memorando de Entendemento sobre as condicionalidades de política económica” coa Troika (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional e Banco Central Europeo). No devandito documento, o Goberno portugués asumía, entre outros compromisos, o de reorganizar a Administración local. Os principais obxectivos desa reforma eran:

- A elaboración dun plan de consolidación para reorganizar e reducir o número de municipios e freguesias (308 municipios e 4.259 freguesias).
- A prohibición de crear novas empresas públicas locais.
- A redución do número de cargos directivos, como mínimo nun 15%.
- Limitar a incorporación de novos empregados municipais co fin de ir reducindo o seu número un 2% cada ano.

Pouco despois celébranse eleccións, das que xorde un goberno de coalición formado polo Partido Socialdemócrata (PSD) e o Centro Democrático Social- Partido Popular (CDS-PP), que en setembro dese mesmo ano (2011) presenta o “Documento Verde da Reforma de Administración Local” (“Uma reforma dá gestão, uma reforma do território e uma reforma dá política”, DVRAL). O citado documento sorprende pola abundancia de obxectivos e unha acusada característica de dispersión no seu texto, podendo citarse entre outros: nun primeiro grupo, o reforzo do municipalismo e a sustentabilidade financeira; nun segundo grupo, a transparencia, a simplificación das estruturas organizativas, a cohesión territorial así como tamén a mellora da vida dos cidadáns; nun terceiro, a mellora da prestación dos servizos públicos (aumentando a eficiencia e reducindo custos), a promoción da cohesión e a competitividade territorial; finalmente fálase tamén de “os obxectivos xerais da reforma da administración local”. Si analizamos en profundidade a Resolución Nº 40/2011 do Consello de Ministros, o Documento Verde e a proposta de lei Nº 31/XII atopamos que os eixos fundamentais da reforma son fundamentalmente catro: o sector empresarial local; a organización do territorio; a xestión municipal, intermunicipal e o financiamento; a democracia local.

Feitas estas observacións xerais, veremos algún dos aspectos que máis nos poden influír na Axenda Urbana do Eixo Atlántico:

- Sector empresarial local. Diagnosticado e estudado o problema existente, os obxectivos e medidas propostas non atoparon rexeitamentos moi frontais, ao ser consideradas necesarias. A Lei Nº 55/2011 suspende a creación de novas empresas locais así como tamén a adquisición de participacións sociais, reforzando aínda máis as esixencias de transparencia e o réxime de incompatibilidades. A prohibición de crear novas empresas públicas locais.
- Organización do territorio. A redución do de *freguesias* era asumida polo goberno como unha prioridade para mellorar o funcionamento interno da Administración Local, deixando para outro momento posterior a redefinición das actuais competencias dos municipios e as *freguesias* e a incentivación da fusión de municipios. En febreiro de 2012, o Goberno aproba unha proposta de lei que establece as regras para a redución do número de *freguesias*, consagrando nela “a obrigatoriedade da reorganización

administrativa do territorio das freguesias” e dáse inicio ao “proceso de reorganización administrativa do territorio”. Terminado o prazo fixado para a fusión voluntaria só un terzo dos municipios afectados presentaron as súas propostas. Finalmente, aínda que con atraso, apróbase a Lei Nº 11-A/2013 de Reorganização administrativa do território das freguesias, do 28 de xaneiro, que supón a redución de máis de 1.000 *freguesias*. O proceso non estivo exento de conflitos, téndose creado unha forte oposición social tanto á forma de realizar o proceso como á reforma en si.

- Xestión municipal, intermunicipal e financiamento. En principio poden parecer positivas as intencións de clarificar a definición de atribucións, de reforzar a eficiencia da xestión e a transparencia así como o propor un grupo de traballo específico que trate sobre o financiamento das administracións locais. En cambio, ten menos sentido o introducir novas modificacións legislativas ao réxime de asociacionismo municipal e das áreas metropolitanas cando non se utilizaron aínda todas as posibilidades que ofrecía a lexislación vixente. En febreiro de 2013 o Goberno entregou na Asemblea da República o novo mapa de entidades intermunicipais. Coa reforma reducíronse o número de comunidades intermunicipais de 28 a 23 e fíxollas coincidir coas NUTS III (subrexións), o que lles permite ter unha participación activa na programación do Cadro Financeiro da Unión Europea para o período de 2014-2020. En setembro de 2013, o Parlamento aprobou a Lei Nº 75 que establece o réxime xurídico das autarquías, aproba o estatuto das entidades intermunicipais, establece o réxime xurídico da transferencia de competencias do Estado ás autarquías e ás entidades intermunicipais e aproba un réxime xurídico de asociacionismo autárquico.
- Democracia local. O Libro Verde expón a realización das seguintes modificacións:
  - Que o Alcalde sexa a persoa que encabece a lista máis votada nas eleccións.
  - Que os restantes membros do goberno municipal sexan escollidos polo alcalde entre os membros electos para a Asemblea.
  - A redución do número de concelleiros e da súa dedicación.
  - O reforzo dos poderes de fiscalización da Asemblea sobre o executivo.
  - A determinación do número máximo de directivos en cada municipio en razón do tamaño de poboación.

A pesar das diferenzas entre os dous países, os seus proxectos de reforma territorial teñen moitas similitudes. A razón principal é que os seus obxectivos foron impostos por organismos externos como contrapartida da axuda que se lles outorgou. Isto percíbese non só no contido dos proxectos senón tamén na redacción dos mesmos. A terminoloxía utilizada é similar: eficiencia, duplicidade, aforro, sustentabilidade financeira, estabilidade orzamentaria, etc. Pola contra, denota o enfoque utilizado para a súa elaboración, a ausencia de importantes vocábulos: subsidiariedade, proximidade, autonomía local, calidade de servizos, cohesión social, cohesión territorial, cidadanía, etc. É especialmente significativa a ausencia de calquera referencia á Carta de Autonomía Local de 15 de outubro de 1985 ratificada por ámbolos dous países, a cal pretende fortalecer o funcionamento democrático e eficaz das institucións locais.

Na táboa adxunta reflíctese esa gran similitude entre as formulacións de reforma dos dous países, o que fai moi singular os retos a acometer no ámbito local da Axenda Urbana do euro rexión Galicia – Norte de Portugal:

España	Portugal
Prioridade para a eficiencia	Prioridade para a eficiencia
Eliminación de entidades locais menores	Redución e eliminación de entidades locais menores (freguesías)
Redefinición de competencias municipais	Redefinición de competencias entre municipios e freguesías
Redución do número de municipios	Redución do número de municipios
Prohibición de creación de entes instrumentais	Prohibición de creación de empresas locais
Redución do número de cargos directivos locais	Redución do número de cargos directivos locais
Diminución do persoal eventual	Redución do número de empregados públicos locais
Diminución número de concelleiros	Redución do número de empregados públicos locais



España	Portugal
Diminución número de concelleiros	Diminución número de concelleiros ( <i>vereadores</i> )
Limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva	Limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva
Regulación de retribucións de alcaldes e concelleiros	

### 5.5.1. Gobernanza: Liderado e Impulso dunha Estratexia Integrada de Desenvolvemento Urbano

Sen considerar as múltiples derivadas da crise na que estamos inmersos, a transformación á que nos referimos, que abarca ao conxunto do territorio, á súa xestión e o seu bo goberno, é debida fundamentalmente a seis factores emerxentes, que son:

- A economía do coñecemento ou economía info-global.
- Unha nova visión e organización do territorio rexional e urbano.
- A constatación de novos intanxibles como elementos crave do desenvolvemento humano: a capacidade de organización e acción dos territorios, o capital social, a cultura de cidadanía, as relacións de confianza e colaboración, o sentimento de pertenza e identidade aberto e pluralista.
- A emerxencia da gobernanza como paradigma útil e adecuado ás novas esixencias económicas, sociais e políticas no exercicio do goberno no territorio.
- A aparición dun conxunto de conceptos que permiten aprehender a nova realidade e elaborar novas perspectivas para as políticas territoriais. Entre eles destacan o concepto de rede e a xestión estratéxica das cidades e territorios.
- O desenvolvemento de técnicas, instrumentos e tecnoloxías de planificación que permiten un maior e mellor coñecemento e comprensión das estruturas económicas, sociais, políticas, etc., a nivel territorial - local e rexional.

Estes factores no seu conxunto configuran un panorama político, social, económico e institucional presidido pola interdependencia entre actores, institucións e territorios, pero que se basea precisamente na autonomía e a identidade de cada unidade relacional. Por outra banda, nin as necesidades sociais nin os retos futuros, poden ser afrontados polo modo de gobernación que caracterizou aos gobernos locais en Europa dende finais dos anos 80. Esta é unha das rechamantes “paradoxas” do desenvolvemento humano contemporáneo.

Todas as metodoloxías, desenvolvidas durante a década do oitenta e noventa, de reforma da administración pública territorial teñen en común a pertenza a un mesmo enfoque que consiste en considerar a administración pública centrada nunhas competencias e recursos que debe facer máis transparentes, controlables e eficientes para servir mellor á cidadanía. No século XXI, un novo enfoque é esixible. Un novo enfoque consistente en centrar a acción da administración territorial na consecución de obxectivos de desenvolvemento económico e social e de calidade de vida do conxunto da sociedade. Neste enfoque a oferta de servizos e a eficiencia da súa xestión ponse en función do seu impacto e incidencia no progreso humano, que é unha acción societaria que os engloba e integra. Os obxectivos do desenvolvemento ou progreso humano son: o desenvolvemento económico, a cohesión social, a sustentabilidade ambiental e a finalidade ética en base aos dereitos humanos de todo desenvolvemento.

Os gobernos locais ven na necesidade de asumir o liderado para construír redes de actores e coordinar os seus esforzos para poder desenvolver, baixo a responsabilidade democrática municipal e a participación e responsabilización cidadá, o bo goberno da cidade. Hoxe, o fundamental dun goberno democrático, representante dos intereses xerais, é atopar o seu papel específico como catalizador das relacións de cooperación públicas, privadas e interinstitucionais, en función de obxectivos e proxectos que respondan os intereses xerais e ás necesidades máis sentidas dos cidadáns e cidadás. A tarefa principal para unha Administración é asumir as responsabilidades públicas para o bo funcionamento das relacións interorganizativas no territorio. O resultado das políticas públicas depende da intensidade, a calidade e a estabilidade das interaccións que se produzan entre os actores.

### 5.5.1.2 Liñas de intervención

Unha das definicións máis admitidas de gobernabilidade, é xustamente o dar satisfacción ás expectativas e demandas dos cidadáns e cidadás. O que ocorrería é que proporcionar dita satisfacción atribuíase como competencia á administración pública que debía facelo mediante o desenvolvemento de políticas públicas e o despregamento de prestacións e servizos.

O gran cambio consiste na constatación de que dar satisfacción a unhas necesidades crecentes e cada vez máis complexas necesariamente debe ser unha acción concertada entre os distintos actores sociais e institucionais. Por iso, non se trata tanto de asegurar a gobernabilidade como acción dun goberno, senón o fundamental é asegurar a gobernanza. É dicir, a acción compartida entre os actores presentes no territorio para dar satisfacción ás necesidades e soporte na asunción de retos. A gobernanza implica a capacidade dunha sociedade para acadar seus obxectivos. Hoxe máis que goberno debe falarse de capacidade de gobernar. É dicir, de coordinación entre os recursos do goberno e os da sociedade civil.

O goberno territorial é máis que os servizos que ofrece. O seu futuro é ter o liderado do conxunto social traballando en colaboración con outros actores e grupos sociais para ofrecer novas perspectivas e, en particular, dirección á cidadanía para que poida alcanzar os seus dereitos e obxectivos.

Neste contexto, as liñas de intervención que se propoñen neste ámbito de actuación son:

- Unha das liñas craves como factor esencial de desenvolvemento é a creación de confianza e colaboración entre a sociedade civil e á administración pública. Elementos característicos da nova gobernanza sería que os entes locais impulsen a creación de clústeres, no económico e redes de cooperación, no social. Un dos obxectivos básicos será atallar a penetración da vulnerabilidade nas diferentes esferas da sociedade. A economía do coñecemento ou economía info-global.
- A gobernanza é unha responsabilidade pública propia das administracións democráticas. Neste apartado é vital resaltar a importancia do establecemento dun “liderado habilitador” que aglutine ao conxunto das forzas sociais e as dirixa cara un obxectivo común. O importante é que este tipo de liderado o exerza a administración

democrática, dado que é a institución que representa os intereses da cidadanía no seu conxunto. Lexitimada por iso e para iso.

- A ausencia de liderado por parte da administración electa comporta un déficit democrático no territorio. Na gobernanza o papel do goberno democrático redefínese e fortalécese. É fundamental que as administracións asuman a dirección da rede para que esta non quede en exclusiva en mans dos intereses corporativistas. Doutra banda, a Administración representativa debe establecer as canles que favorezan a auto-organización dos sectores socialmente máis desfavorecidos e fortalecer a representatividade das entidades que asuman intereses menos concretos e máis xerais.
- A gobernanza implica a xestión estratéxica do territorio. A xestión estratéxica do territorio é un instrumento en mans dos gobernos territoriais para pasar de xestores de competencias e recursos a dirixir os procesos de transformación do territorio coa cooperación dos actores sociais e institucionais e a participación da cidadanía entendida como implicación responsable na consecución dos obxectivos de progreso humano.
- Compre basear a relación entre administracións territoriais nun proceso de negociación relacional-colaborativo. Para iso, é necesario romper cun esquema de relación entre administracións baseado nas competencias e nos recursos. Non só pola súa inadecuación ao papel da administración pública territorial na sociedade do coñecemento, senón tamén porque remite a un esquema de conflito entre administracións, baseado no “eu gaño (competencias e recursos), ti perdes”. A gobernanza e a xestión estratéxica de redes implica un esquema de negociación inter-administrativo de tipo relacional-colaborativo, baseado no “eu gaño, ti ganas”, na consecución de obxectivos de progreso humano nas cidades e na rexión. Un cambio de paradigma desta magnitude require novos conceptos, metodoloxías, técnicas e “know how” da clase política e dos profesionais da Administración Pública para desenvolverse.
- Cómpre definir con claridade as competencias sobre as que os municipios teñen que exercer a súa potestade Isto é, definir o catálogo competencial municipal en beneficio da gobernanza democrática e da cidadanía.

### **5.5.1.3 Resultados esperados**

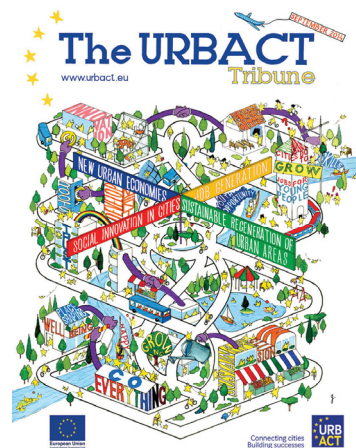
- Revisión da normativa básica sobre réxime local.
- Crear un ámbito de discusión que favoreza, impulse e defina un novo marco normativo sobre réxime local e o seu financiamento. Aspectos que escapan as competencias locais pero que lle afectan tremendamente.
- Articular unha reforma estrutural con vocación de permanencia no tempo.
- Os Alcaldes e Autarcas deberán combinar áxil e intelixentemente a xestión das súas competencias coa xestión dos amplos contidos da súa axenda política (competencias - incumbencias).
- Implantar unha gobernanza relacional-colaborativa, liderada polo goberno local cunha xestión estratéxica, e ca participación corresponsable de toda a sociedade.
- Todas as propostas formuladas terán como fin último determinar e consolidar os dereitos reais de participación e colaboración da cidadanía no desenvolvemento do proxecto común da cidade

### **5.5.1.4 Benchmark de boas prácticas: Barcelona e a súa entorna metropolitana, Euskadi e URBACT**

- O caso mais relevante e o que se refire ao espazo social denominado “Acordo Cidadán para unha Barcelona Inclusiva”, un espazo central da política social con 603 entidades involucradas das que 338 realizan traballos en colaboración articulando recursos públicos e privados en políticas e no desenvolvemento de proxectos en rede. Dispoñen dunha estratexia compartida, 15 redes de acción e espazos de formación e deliberación, así como dunha organización horizontal froito do consenso. Agora dispóñense, na área social, a desenvolver un proxecto de formación – acción para transformar el conxunto do área cara a administración relacional. No mesmo concello existen outras experiencias: Pacto da sustentabilidade, proxecto educativo, etc.
- Tamén hai experiencias en municipios da área metropolitana de Barcelona: Granollers, San Cugat, Santa Coloma de Gramanet, etc.

- Observase, nos últimos tempos, o inicio de novas experiencias en Madrid, Valencia e Zaragoza. Quizais as mais destacables sexan a xestión de Matadero-Madrid e MediaLab-Prado en Madrid.
- Euskadi. Están traballando intensamente no “Libro Branco Democracia e Participación Ciudadan para Euskadi / Euskadiko demokraziari eta herritarren parte-hartzeari buruzko Liburu Zuria”.
- URBACT. Poderíase analizar algunha experiencia en URBACT. Sobre algunha das súas redes activas, poderíase explorar cal ou cales traballan en ámbitos interesantes dende a perspectiva da Axenda Urbana do Eixo Atlántico. Dende logo o que e claro e que URBACT será unha rede de referencia para toda a análise de desenvolvemento urbano en Europa e para todo o que teña que ver coas transferencias de know-how<sup>12</sup>.

A pesar destas referencias e importante reseñar que hai que construír innovación social desde lo local, desde las características peculiares de cada quen.



<sup>12</sup> <http://ecosistemaurbano.org/urbanismo/ciudades-del-manana-accion-hoy-propuestas-y-conclusiones-de-urbact-en-7-informes/>

## **5.5.2. Eficiencia Administrativa: Unha Administración para a Xestión da Estratexia**

### **5.5.2.1 Introducción**

Para desenvolver verdadeiramente a xestión estratéxica relacional nunha cidade é necesaria a construción dunha Administración pública á altura do século XXI (no sentido de moderna, eficaz, receptiva, colaborativa, etc.) e orientada á prestación de servizos públicos de calidade. Unha administración comprensible, accesible e participativa que non supoña un obstáculo ao despregamento da gobernanza democrática. Liderar unha cidade desde a perspectiva da xestión estratéxica require dunha administración orientada na mesma dirección e coas capacidades de facilitar a execución da estratexia deseñada. Evidentemente para a articulación da nova gobernanza, a xestión e organización do concello importa moito. Precísase liderado para desenvolver un proceso de transformación cunha dirección de cambio moi clara: pasar do goberno provedor / ausente ao relacional.

Non debemos deixar de lado que as administracións públicas españolas e lusas levan ás súas costas un profundo estereotipo de ineficacia e de ineficiencia. Desde esta perspectiva, non se comprende a inmutabilidade e a perdurabilidade de certos organismos e de determinadas plantillas da Administración Pública, que sendo ineficiente, proxecta efectos negativos sobre a competitividade dos sistemas económicos español e portugués; idea esta que se desprende con enorme vigorosidade do estudo realizado pola OCDE acerca da situación da Administración Pública en Europa.

### **5.5.2.2 Liñas de intervención**

Hoxe en día, a lexitimidade social das Administracións Públicas non pode fundamentarse unicamente no respecto á Lei, a división de poderes e no regulado dos procedementos seguidos na toma de decisións. A lexitimación legal devén insuficiente e necesita ser complementada por outros valores organizativos (economía, eficacia, eficiencia, equidade social, obxectividade, transparencia, rendición de contas, participación, etc.) portadores dunha nova lexitimidade baseada na súa capacidade como “ente global” prestador de servizos. Os cidadáns desexan unha administración pública atenta ás súas necesidades e ás súas demandas. Desde a súa condición de usuarios esixen unha maior atención á capacidade da administración pública (toda ela, no seu conxunto) para deseñar, organizar e prestar servizos correctamente. Trátase dun profundo cambio de sentido e identidade, así como dos seus obxectivos, da súa “misión estratéxica”.

Neste contexto, as liñas de intervención que se propoñen neste ámbito de actuación son:

- Unha administración para a xestión da estratexia. Traballar para acadar unha administración para a xestión da estratexia que garanta unha mellor calidade dos servizos públicos cunha maior implicación e formación dos funcionarios para elo tense que impulsar políticas que consideren os recursos humanos como o factor estratéxico onde é preciso definir un modelo de función pública que responda as necesidades da Administración actual e satisfaga as expectativas e intereses profesionais dos empregados públicos, no que se perseguirá un maior grao de profesionalización dos seus empregados públicos, facendo da formación unha peza crave. Para lograr a finalidade sinalada hai que desenvolver a participación, implantar grupos de traballo, garantir a multidireccionalidade da comunicación e dispor de sistemas de información corporativos que poidan reportar dende a base cara arriba, condición necesaria para desenvolver gobernos relacionais. A economía do coñecemento ou economía info-global.
- Unha administración electrónica, de calidade e innovadora ao servizo do cidadán. Internet como ferramenta estratéxica para ampliar a relación cos cidadáns e multiplicar a prestación de servizos a través dunha serie de liñas estratéxicas.
  - Concello online.
  - Atención aos cidadáns e calidade de servizo.
  - Receptividade, participación e concertación.
  - Desenvolvemento organizativo.
  - Novas ferramentas de xestión.

#### **5.5.2.3 Resultados esperados**

- Implantación dun proxecto innovador de transformación para a creación de gobernos relacionais e administracións receptivas.
- Implantación dunha verdadeira administración dixital que potencie a cultura de Internet entre a poboación e dentro do Concello.



- Ampliación dos servizos públicos online.
- Mellora de servizos e a mellora da atención integral polivalente.
- Creación de Oficinas Integrais de Atención á Cidadanía.
- Axilización e simplificación dos trámites.
- Acadar unha administración que fomente o diálogo e a información en dúas direccións, mais participativa e correponsable cos cidadáns froito desta interacción.
- Xerar un Observatorio Urbano, como Instrumento de seguimento da Estratexia Integrada de Desenvolvemento Urbano.
- Consecución dunha administración receptiva e participativa.

#### 5.5.2.4 Benchmark de boas prácticas: Bilbao, Vitoria-Gasteiz e Konstanz.

Neste apartado si existen innumerables exemplos en toda Europa. Neste tema debemos conxugar dous aspectos: a escala comparativa, isto e, buscar cidades intermedias de Europa xa que falar das transformacións urbanas de Londres, París, Berlín, Viena, etc. non se corresponden coa escala das cidades do Eixo e (non menos importante) buscar cidades cuxo desenvolvemento urbano ten que ver coa configuración dun espazo rexional mais amplo; e dicir cidades imbricadas



Barrios ante el S.XXI  
Auzoak XXI mendeari begira  
Neighbourhoods in the 21<sup>st</sup> century



José Miguel Llano Hernáiz

no desenvolvemento de súas respectivas “rexións” (Escocia, Baviera, Países Bálticos, etc.).

A modo de exemplo: modelo de desenvolvemento das cidades de Bilbao, Vitoria-Gasteiz, ou de Konstanz (Alemania).



### 5.5.3. Financiamento: Suficiencia e Autonomía Financeira

#### 5.5.3.1 Introducción

**En España**, a estrutura territorial do poder político foi un dos problemas centrais da Administración pública desde a aprobación da Constitución de 1978. Nestes anos, a atención centrouse na construción do Estado autonómico, e o estudo do seu financiamento constituíu un dos temas máis relevantes da facenda pública. Coa finalización dos traspasos dos servizos educativos e sanitarios, o cadro de distribución de gasto aproxímase a un 50% para o Estado, un 35% para as Comunidades Autónomas e un 15% para as Entidades locais. Este panorama supón que España se converteu nun dos Estados máis descentralizados do mundo desde a perspectiva da distribución do gasto público entre o Estado e os niveis subestatais, superando a media dos Estados federais. Pero si descendemos a analizar a distribución dese gasto entre os dous niveis subestatais – o autonómico e o local - o desequilibrio é patente.

**En Portugal**, en cambio, o debate sobre a rexionalización estivo durante anos na axenda política a pesar do fracaso que supuxo o referendo de 1998. Consecuentemente coa presenza dun Estado moi centralizado, atopámonos cunha distribución do gasto dun 74 % realizado pola administración do Estado e un 26 % polas entidades locais.

Os nosos Gobernos locais están maduros para poder asumir unha maior carga de responsabilidades ante os seus cidadáns, coa consecuente transferencia dos recursos financeiros necesarios para a súa prestación. É máis, existe unha demanda xeneralizada de afondamento nos principios de democracia local e de subsidiariedade ou “proximidade”, que ademais se atopan nunha relación recíproca de retroalimentación: a democracia local esixe, para ser efectiva, proxectarse sobre ámbitos amplos de políticas públicas, e o principio de proximidade xustifícase polo maior control democrático da posta en práctica desas políticas públicas e a posibilidade dunha participación cidadá no seu deseño e xestión.

Os concellos galegos, en maior medida cos do Estado Español, atópanse nun momento onde a carencia de recursos para facer fronte as obrigas que teñen que asumir, resulta concluínte. As solucións que se poidan formular teñen que garantir e facilitar que os concellos cumpran cas súas funcións e iso só se pode lograr dende un tratamento conxunto e tendo en conta as características especiais de cada CC.AA. Para iso resulta imprescindible que os concellos poidan negociar en condicións de igualdade con todas as administracións do Estado. Non se pode garantir que este proceso de negociación sexa curto, pero o que si resulta seguro

é que os concellos teñen que seguir prestando (cada día) os servizos que precisan os cidadáns, motivo polo cal é urxente abordar o problema dende xa, pois os concellos detraen cada vez mais cantidades para financiar actividades e servizos non obrigatorios, e noutros demandados pola veciñanza que deben prestar as administración central e autonómica.

Calquera reforma que se faga ten que ir acompañada das diferenzas, e polo tanto reformas territoriais. Non ten sentido ningún intentar mellorar a eficiencia e a igualdade territorial se a estrutura de partida é inxusta e desigual. Ao noso xuízo, a delimitación do ámbito competencial local é unha cuestión interrelacionada coa atribución de medios financeiros, e a virtualidade da asignación de competencias propias distintas ás delegadas dependerá en última instancia dos medios económicos con que se dote aos entes locais.

Referirse ao minifundismo local español, vén sendo unha referencia obrigada en calquera análise do réxime local ou do seu financiamento. As reducidas dimensións das bases económicas: rendas, riquezas e gastos da gran maioría dos nosos municipios, derivadas do seu pequeno tamaño de poboación, resultan insuficientes, desde a racionalidade económica, para que devanditos municipios poidan prestar o mantemento e desenvolvemento dos servizos públicos necesarios e moito menos as medidas de fomento imprescindibles nos hábitats rurais.

O agravamento xeral da situación económico - financeira dos entes locais, á que ciclicamente parecen condenados, fai que volva aflorar a cuestión do financiamento. Desde que xorden os primeiros Concellos democráticos, estes foron asumindo competencias para satisfacer as necesidades e demandas dos cidadáns. Así fóronse creando servizos, equipamentos e infraestruturas. Aínda que en ocasións esta expansión incesante do gasto púidose deber a ineficiencias de xestión, trátase en realidade dun problema máis xeral e complexo. Dunha parte, é o das propias características dos servizos urbanos, que permiten escasos aumentos da produtividade, o que implica fortes aumentos de custo e doutra é un problema propio da administración pública española, que esixe un proceso global de racionalización.

O feito certo é que para manter tales gastos incrementouse a recadación dos impostos propios até o límite e/ou acudiuse ao endebedamento. O recurso á débeda a medio e longo prazo está limitada no noso ordenamento legal ao financiamento de investimentos, o que lexitima tal política desde un punto de vista da equidade, xa que, o que investimentos dos que se beneficiarán xeracións futuras finánciense mediante débeda, significa distribuír no tempo o

esfuerzo fiscal dos contribuíntes. O acceso ao crédito foi continuado e seguiu unha progresión xeométrica.

Por outra banda, é salientable que as corporacións locais realizan un volume de investimento que multiplica por dous ou por tres a apelación ao crédito a longo prazo que realizan, sendo a instancia administrativa de maior eficacia investidora do crédito alleo. Se a relacionamos con outras magnitudes agregadas da contabilidade nacional e as comparamos coas europeas, pódese comprobar que a proporción da débeda local dentro da débeda pública é anormalmente baixa en España. Poderíase interpretar que isto é grazas ao baixo nivel competencial das nosas entidades menores e que calquera incremento das mesmas só redundaría en maiores cifras de déficit e polo tanto de débeda.

A conclusión á que queremos chegar é que o nivel de endebedamento local produce unha deterioración financeira, máis ou menos preocupante en función de variables financeiras e da marcha dos ingresos. Pero existe un risco maior, un risco político derivado da necesidade de querer atender necesidades sociais sen recursos na mesma proporción.

### **5.5.3.2 Liñas de intervención**

A intención destas liñas é a de enunciación algunhas posibilidades de financiamento alternativas ás actuais. O seu contido será xeralista porque se trata de apuntar algunhas ideas que inciten á reflexión e ao debate sobre esta materia. Como punto de partida, situámonos na idea de que non se trata de expor un sistema de financiamento alternativo para recadar máis, senón para contribuir ao benestar xeral coa política fiscal, dentro das limitacións e o propio carácter do sistema tributario local.

Con carácter previo ao debate debe exporse unha cuestión estratéxica: ¿pretendemos unha reforma profunda do sistema de financiamento local ou conformámonos con novos retoques que permitan evitar unha maior degradación ou mesmo unha volta atrás para recuperar o perdido?.

A primeira vía supón a utilización de nova materia impositiva, consumirá grandes enerxías e presenta os seguintes puntos débiles:

- O problema do financiamento local sitúase, dentro das prioridades políticas, nunha segunda liña detrás do problema permanente do financiamento autonómico.

- Non hai unha formulación clara e unánime dos obxectivos finais da reforma.
- O momento da reforma, coincidente cunha crise societaria, de crecemento e emprego, non parece o máis oportuno.
- Unha nova visión e organización do territorio rexional e urbano.

A segunda opción, máis sinxela de sacar adiante con menos apoios tería as seguintes características:

- Redefinición das materias impositivas reservadas ás Corporacións Locais.
- Combinación dun sistema de distribución do imposto capaz de conciliar o principio do beneficio co principio de capacidade económica.
- Introducción dun principio de lealdade institucional que impida que o Estado, e a Comunidade Autónoma no caso español, a través das súas competencias legislativas, socaven o sistema financeiro dos CC.LL. a través de medidas puntuais.
- Unha nova visión e organización do territorio rexional e urbano.
- Incremento dos apoios ás Corporacións pequenas e medianas incapaces de aproveitar os recursos postos á súa disposición.
- Incorporar novos factores na definición dos criterios de repartición: unidades escolares, servizos públicos territorializados, dispersión e envellecemento poboacional.
- Autonomía de xestión tributaria.
- Fixación dun sistema tributario “verde”.

Desenvólvese a continuación unha serie de estratexias cara ao financiamento dos concellos/cámaras particularizadas para cada realidade Galicia/Norte de Portugal.

## GALICIA

Os concellos teñen a obriga legal de prestar aos cidadáns servizos básicos. Garantir a prestación destes servizos debe ser considerado como algo esencial se queremos manter a situación de benestar dos cidadáns. Temos que deducir entón, que é preciso asegurar os medios necesarios para que os concellos poidan cumprir coa súa obriga e débeno asumir con unidade, determinación e globalmente.

Actualmente os concellos galegos están xogando con desvantaxe con respecto aos concellos do resto do Estado Español, o que implica un lastre para as posibilidades na mellora da calidade de vida dos cidadáns que viven en Galicia. A lei de bases de réxime local reafirma o principio de “unha administración, unha competencia”. Na práctica este principio non se aplica e ademais os concellos vense obrigados a prestar servizos necesarios sen recibir financiamento algún. Se a isto lle engadimos o feito de que Galicia ten unhas características particulares no que se refire aos termos poboacionais e territoriais, resulta sinxelo chegar a conclusión de que o modelo de financiamento actual, ademais de ser discriminatorio resulta imprescindible modificalo.

Parece evidente que as condicións estruturais (o modo no que está asentada a poboación no territorio, nivel de envellecemento e taxa de fecundidade) xogan un papel determinante á hora de calcular eses custos. No reparto actual primase esaxeradamente a poboación e complementase co esforzo fiscal, sen ter en conta factores diferenciais como o modelo de asentamento, o envellecemento da poboación ou a taxa de fecundidade.

Sobre todo, a situación tropeza con atrancos case insalvables, pois a normativa legal que regula a participación dos concellos galegos nos ingresos do Estado carece do interese necesario que lles permita garantir a suficiencia financeira que especifica a propia Constitución Española (Art.142). Estes elementos ademais das limitacións constitucionais –e competenciais–, trasladadas ao artigo 27 do Estatuto de Galicia, exclúen a posibilidade de que o Parlamento Galego legisle sobre o deseño de institucións locais e facendas locais. Iso impide concretar actuacións axeitadas e concretar un panel de servizos de calidade para todos, e de máxima proximidade.

Neste contexto, as **liñas de intervención** que se propoñen neste ámbito de actuación son:

- Establecemento dunha proposta de novο modelo de financiamento.
- Hai que actuar en todos os ámbitos da administración, tanto no Goberno Central como na CC.AA.:
  - Primeiro.- É necesario, no ámbito do Estado, un novo modelo de participación nos tributos do Estado (PTE/PIE).
  - Segundo.- É imprescindible que Galicia dispoña dun maior grao competencial, en materia de administración local e facendas locais, a fin de adaptar as estruturas administrativas e o financiamento ás características propias do seu territorio.
- Carta de servizos de competencia local, garantindo servizos públicos de calidade. Os concellos teñen atribuída a competencia constitucional de dotar de servizos básicos á súa veciñanza. Conforme a isto, a participación das entidade locais nos ingresos do Estado debería estar destinada a posibilitar a execución de tal mandato. Para que así sexa é necesario facer unha valoración xusta do custo real da prestación dos servizos en cada Concello-Comunidade autónoma, en base á súa tipoloxía e características. O tipo de servizos que prestan os concellos é moi variada. Están os que só prestan aqueles servizos básicos esixidos pola lexislación e nunhas condicións moi precarias. Están os que prestan servizos que deberían atender outras administracións. Están os que completan outros de competencia supramunicipal (autonómico ou estatal). E están os que prestan servizos non obrigatorios e que nin sequera están en ningunha relación. Hai que establecer un catálogo de competencias dos Concellos e delimitar as súas obrigacións, establecendo ao mesmo tempo os mecanismos de financiamento correspondente, pois é frecuente atopar múltiples supostos de competencias concorrentes, compartidas ou sobrepostas, con outras Administracións.
- Garantir a autonomía municipal. No modelo de financiamento actual, non hai que esforzarse demasiado para decatarse que varios dos servizos que prestan (ou axudan a prestar) os concellos en Galicia requiren non só maiores recursos económicos senón capacidade competencial da administración galega, tanto para ordenalos como para coordinalos, e por suposto, para facelos máis eficientes nun territorio diferenciado.

Esta situación esixe tomar medidas conxuntas encamiñadas a conseguir un acordo de Estado que garanta a suficiencia financeira dos Concellos.

- Afianzamento da suficiencia financeira. Todas as competencias que se trasladan ou transfíren aos Concellos, deben de ir acompañadas con financiamento acorde o seu custe real, así como coas fórmulas de actualización automática. O sistema de financiamento non está axustado ás necesidades actuais dos Concellos. A participación nos ingresos das CC.AA resulta escaso e ademais os recursos propios das entidades locais resultan moi limitados. Actualmente existe unha insuficiente corresponsabilidade da CC.AA. na garantía da suficiencia e autonomía financeira dos Concellos, dado que a maioría dos gastos non obrigatorios que teñen os concellos, son competencia da CC.AA e polo tanto deberían incrementar as súas achegas (Servizos sociais, Garderías, Conservatorios, Conservación centros ensino infantil e primaria, etc). É necesario abordar unha reforma en profundidade dos impostos locais para adaptalos ás necesidades actuais, reducindo a rixidez do actual sistema tributario.
- Sustentabilidade económica e financeira. O límite de endebedamento debe ser igual para os Concellos que para o resto das Administracións públicas pois non é xusto que aquelas Administracións que mellor xestionan e menor déficit teñen, sexan aquelas que mais límites sufran na posibilidade de financiarse para prestar servizos, por outra parte moitos deles impropios. En todo caso, os concellos deben poder facer uso dos seus superávits e remanentes de tesourería sen mais límites cos de endebedamento.

## **PORTUGAL**

Se ben no 2013 foi aprobada unha nova normativa de Financiamento das *Autarquias* (*Freguesias* e Municipios) Locais é preciso reformar e actualizar a mesma. A evolución das contas públicas dos Concellos Portugueses foi e está a ser condicionada polas directrices da Unión Europea (Troika) que obrigou a unhas actuacións e obxectivos que ocasionaron graves distorsións nos servizos que prestan á toda a cidadanía.

Tamén é xusto dicir que estas actuacións no ámbito financeiro contribuíron a reorganizar as contas dos concellos e a reducir os volumes de débeda. As caídas dos ingresos



por parte dos concellos no referente ao IMT (Plusvalía) e a súa desaparición para o ano 2018, así como a de Derrama (IAE) non foron, nin está previsto nun futuro, compensadas con outras transferencias do Estado os concellos.

Hai que destacar que a causa máis importante dos custes excesivos dos servizos prestados á cidadanía nos concellos, obedece fundamentalmente a factores como a situación do territorio, a pirámide poboacional, etc. e non a que se fixese un uso ineficiente do recursos financeiros.

Neste contexto, as liñas de intervención recomendadas son:

- Establecemento dunha proposta de novo modelo de financiamento. A realidade pon de manifesto que os ingresos dos concellos portugueses no ano 2014 é tan so un 0,7% superior aos do ano 2000. As caídas tan importantes nos ingresos de Derrama (IAE) tivo consecuencias importantes en todos os concellos, pero dunha maneira máis profunda nos concellos pequenos (tanto do interior como da costa). Os concellos grandes (Lisboa, Porto, Gaia, etc.) teñen un grado de autonomía financeira moi superior ao resto dos concellos, incluídos os de tamaño medio e, por descontado, os pequenos. Isto é así independentemente da súa situación xeográfica (interior/costa; norte/sur). Os concellos portugueses con máis poboación e menos dispersión sofren un custe de gasto por habitante moito menor. Este dato podería levarnos á conclusión de que a solución (para acadar concellos eficientes, eficaces e sustentables) pasaría por incentivar a concentración poboacional nos concellos medianos e grandes. Tamén, igual que en Galicia, en Portugal os concellos que teñen unha poboación envellecida (principalmente os do interior) sofren uns gastos por habitante moito maiores e teñen unha capacidade de xerar ingresos propios moito menor (tanto os do interior como os da costa). Se a todo isto lle engadimos que, independentemente do seu tamaño, os concellos cada vez asumen máis competencias (sexan propias ou de feito), parece lóxico que é necesario redefinir alternativas e conceptos de financiamento diferentes aos actuais. Podemos dicir que as medidas adoptadas ata hoxe serviron para mellorar aspectos débiles do pasado, como o rigor nas finanzas municipais e a débeda dos concellos. Agora ben, tamén se pode dicir que outros aspectos, no lugar de melloralos, contribuíron a empeoralos e, dunha maneira especial, o financiamento para garantir a autonomía municipal.

- Os orzamentos do Estado non deben alterar o Réxime Financeiro dos Concellos. Débense flexibilizar as transferencias e aumentar a sensibilidade nos criterios de ponderación estipulados.
- Definir mecanismos de cohesión para os concellos do interior e de baixa densidade, pois, a curto prazo, a única maneira de compensar o desfase do resultado ingresos/gastos é incrementar as achegas do Estado, establecendo criterios que garantan que estas transferencias axuden a equilibrar o territorio.
- Creación de incentivos para a real e eficaz cooperación entre concellos na prestación de servizos.

#### **5.5.3.3 Resultados esperados**

- Acadar o que poderíamos chamar “a reforma posible” do sistema actual de financiamento das facendas locais simplificando o sistema, facilitando a súa xestión e dotándoa dunha maior potencia recadatoria.
- Conseguir unha maior suficiencia financeira co fin de potenciar ao máximo a eficacia social dos nosos municipios, asignando os recursos dispoñibles baixo o principio da solidariedade, base da cultura democrática, a fin de poder seguir mantendo a convivencia social.
- Fortalecer a autonomía municipal e garantir servizos públicos de calidade.
- Afianzamento da suficiencia financeira.
- Novo modelo de financiamento.
- Reformulación do sistema político-administrativo do territorio.
- Definición dunha carta de servizos de competencia local.
- Corresponsabilidade do Estado e Comunidade Autónoma na suficiencia e autonomía financeira das administracións locais/municipios (Galicia).

#### **5.5.3.4 Benchmark de boas prácticas**

Existen outros enfoques sobre financiamento e organización municipal en Europa que poderían ser valorados e tomadas algunhas referencias para ser implementadas en España e Portugal, entre eles: Municipalismo en Suecia, municipalismo en Finlandia, municipalismo en Noruega ou o municipalismo en Dinamarca.

### **5.5.4. Estructura de Redes e Lobby: Cooperar e Concertar**

#### **5.5.4.1 Introducción**

Galicia e Portugal, son uns territorios, cun grande desequilibrio entre a costa e o interior, que provoca que existan moitos concellos que ocupan unha grande extensión, cunha moi pouca e envellecida poboación. Isto é un síntoma ou unha consecuencia, segundo o queiramos ver, dunha fonda crise económica, que se alonga durante varias décadas e que está relacionada coa falta de fontes de creación de riqueza –a pesar de ter, en moitos, casos potencial de sobra para creala- e coa reconversión de sectores estratéxicos e a migración da poboación máis activa cara ás cidades. Existe tamén unha tensión non sempre ben resolta, entre as grandes urbes e as metrópoles, que xera situacións de ineficiencia e solapamentos que redundan na mesma.

Sen prexuízo da relación que existe entre a cuestión que aquí se aborda e o financiamento, asunto que non imos tratar por ser obxecto dunha análise separada, resulta de vital importancia crear estruturas, ou modificar algunhas xa existentes, para mellorar a posición dos nosos concellos, tanto na súa relación co contorno como nas propias capacidades endóxeas.

Desde este punto de partida preténdese formular unha alternativa de mellora, sobre bases conceptuais asentadas na unidade de actuación desde a necesaria autonomía local, na eficiencia do gasto na prestación de servizos, dando prioridade á calidade destes, na eficiencia na prestación de servizos públicos, no obxectivo de garantir a cobertura dos servizos públicos en todo o territorio, con independencia das circunstancias que condicionan cada administración local (tamaño, dispersión poboacional, áreas metropolitanas, etc.), de favorecer sinerxías que permitan unha mellora da posición das administracións locais e fortalecer o seu potencial (económico, turístico...), de fomentar a colaboración entre as

administracións locais e minimizar as rivalidades, nun contorno de cooperación e de fomentar a colaboración entre as administracións locais e o ecosistema socio-económico en que están insertas.

#### 5.5.4.2 Liñas de intervención

Para avanzar na creación de estruturas de redes e lobby que acade unha maior cooperación e concertación dos socios do Eixo entre si e con outros concellos, esta axenda urbana propón como liñas de actuación as seguintes:

- Identificación e análise das estruturas existentes. Cómpre coñecer de forma profunda e analizar o funcionamento das estruturas xa existentes, tales como mancomunidades de municipios, consorcios, fundacións, entidades de participación mixta entre institucións privadas (entidades sen fin de lucro, empresas, ou outras) e concellos ou organizacións supramunicipais. En aras dunha maior eficiencia, a proposta metodolóxica podería pasar por tomar unha área xeográfica limitada, procurando que exista nela unha boa disposición por parte dos axentes implicados, para tomar como piloto ou banco de probas sobre as que detectar posibles eivas ou disfuncións, de cara a ter o modelo o máis perfeccionado posíbel antes da súa extensión a todo o territorio
- Adecuación das estruturas ás necesidades do contorno. Non se trata de crear, como moitas veces se ten feito, unha estrutura e replicala de forma mimética en todos os territorios, senón de estudar as necesidades e as fortalezas do contorno onde operan e condicionadas aos obxectivos que se perseguen, facendo da colaboración un elemento central para a consecución dos obxectivos.
- Fomentar a cultura da cooperación. É preciso fomentar a cultura da cooperación e a alianza. Cómpre visualizar a utilidade da colaboración para que os diversos axentes que interveñen no terreo e, nomeadamente, quen ten máis responsabilidade nas decisións, perciban a cooperación como unha fortaleza e unha ferramenta útil para a consecución dos obxectivos que se perseguen.
- Interactuación e permeabilidade. É preciso prever mecanismos áxiles e flexibles que permitan a permeabilidade das estruturas de redes e lobby que se creen para que poidan interactuar co contorno, enriquecéndose e implementando aquelas ideas e

iniciativas que partan doutras institucións, ou que existan na área de referencia, ou, de ser o caso noutras.

#### **5.5.4.3 Resultados esperados**

- Mellorar a competitividade de cada unha das cidades do Eixo grazas ao traballo en rede e colaborativo,
- Diminuír as diferenzas entre a zona interior e litoral, así como que as zoas menos desenvolvidas poidan aproveitar a s sinerxías das mais dinámicas acelerando a converxencia de desenvolvemento.
- Creación de estruturas supramunicipais ou intermunicipais estables.
- Especialización das estruturas supramunicipais en función das fortalezas do contorno ao que pertencen e/ou dos obxectivos que perseguen.
- Fomentar a cultura da cooperación e a alianza a través do establecemento de obxectivos estratéxicos comúns.
- Estruturas permeables ao contorno que interactúen con el.
- Análise das estruturas e lobby que operan en cada contorno: composición e obxectivos estratéxicos.
- Creación de novas plataformas e/ou foros onde podan operar, de forma colaborativa, as estruturas existentes, xa sexan públicas ou privadas, a través da definición de obxectivos comúns.

#### **5.5.4.4 Benchmark de boas prácticas**

- Redes europeas (tipo URBACT)
- Redes de ámbito territorial europeo (Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico)
- Redes de ámbitos territoriais de especial interés colaborativo (Red de Ciudades Bálticas).
- Redes sectoriais españolas e portuguesas (Red Española de Ciudades Inteligentes, Red Inpulso, Red Civitas, etc.)
- Redes “históricas” (Ciudades Educadoras, Hábitat, etc.)

#### **5.5.5. Matriz de relacións cos obxectivos transversais da Axenda Urbana Europea**

ÁMBITO EIXO 5 // OBXECTIVO A.U.E.	SUSTENTABILIDADE	CRECIMENTO	INCLUSIÓN
<b>Gobernanza Democrática</b>	O reforzamento da dimensión urbana. Estratexias DUSI como “modelo de cidade” concordado de xeito colectivo.	Planificación conxunta e coherente de ámbitos territoriais amplos, como base dun crecemento sostible de entornos territoriais homoxéneos. Atractivo da cidade e dos seus entornos funcionais (ampliación do concepto de <i>citymarketing</i> )	Planificación de políticas sociais para áreas funcionais (por enriba dos límites administrativo-competenciais).
<b>Transparencia</b>	Evolución natural das características propias da xestión pública. Esixencia de rendición de actuacións no eido público. Transparencia no ámbito da actividade económica privada.	O rexistro e a xestión de lobbys. Unha garantía de transparencia e de crecemento sostible.	A transparencia na xestión de fondos públicos como garantía de rendición de contas e da adecuación de beneficios en política social inclusiva.
<b>Reutilización Da Información Pública</b>	Mantenimento compartido de sistemas de información para a xestión integral das cidades.	Economía do coñecemento: innovación e novos compromisos empresariais.	
<b>Bo Goberno</b>	A Axenda UE e o seu impacto no contido das políticas e na xestión das cidades europeas.	Establecemento de fórmulas de colaboración e cooperación público-privadas	

ÁMBITO EIXO 5 // OBJECTIVO A.U.E.	SUSTENTABILIDADE	CRECIMENTO	INCLUSIÓN
<b>Administración Receptiva</b>	Establecemento dun novo concepto de administración pública (proactiva) que viabilice a súa futura existencia.	O sector público como dinamizador e garante da nova economía social.	Evitar a cronicidade da pobreza urbana no ámbito da unión europea.
<b>Desenvolvemento Organizativo Local</b>	Unha administración pública o servizo da estratexia de desenvolvemento urbano.	Unha administración pública reguladora e garante dos sistemas de economía social.	Unha organización pública orientada a resolver os problemas de vulnerabilidade social.
<b>Reforma Institucional - Competencial</b>	Reforma e racionalidade do sistema competencial como garantía da súa viabilidade futura.		Políticas de emprego e inclusión basadas no principio de subsidiariedade.
<b>Reforma Sistema De Financiación</b>	Adecuación do sistema de financiación ao novo sistema competencial.	Sector Público como motor do desenvolvemento económico.  Sector Público con función de regulador e equilibrador dos desaxustes do sistema económico.	
<b>Cartas De Servizos</b>	Clarificación e clasificación rigurosa das cartas de servizos dos diferentes niveis institucionais da administración pública.	Calidade, excelencia e innovación nos servizos públicos como base dun desenvolvemento racional, equilibrado e xusto.	Equilibrio social económico e ambiental como principios básicos para evitar a exclusión social e conseguir corrixir as distorsións provocadas pola



ÁMBITO EIXO 5 // OBJECTIVO A.U.E.	SUSTENTABILIDADE	CRECIMENTO	INCLUSIÓN
			vulnerabilidade urbana.
<b>CULTURA DE COOPERACIÓN</b>	Cooperar e concertar no ánimo de lograr sinerxias na planificación e na execución de políticas públicas.	Establecemento de pautas de colaboración público-privada nas que primeo interés público.	Implementación de novas fórmulas de responsabilidade social corporativa para un equitativo e xusto reparto da riqueza.
<b>CULTURA DO APRENDIZAXE COMÚN</b>	O aprendizaxe continuo na xestión pública como fórmula de viabilidade e sostenibilidade futura	O aprendizaxe na base da innovación. A innovación na base do crecemento e do desenvolvemento económico.	O aprendizaxe do colectivo e a sua aplicación no plano individual como elemento de loita contra a exclusión social.

**CONCLUSIÓN:  
AS CIDADES QUE QUEREMOS.  
A AXENDA URBANA, UNHA  
OCASIÓN PARA SOÑAR CON  
AMBICIÓN**



## 6. CONCLUSIÓN: AS CIDADES QUE QUEREMOS. A AXENDA URBANA, UNHA OCASIÓN PARA SOÑAR CON AMBICIÓN

A piques de cumprir 25 anos de vida, o Eixo Atlántico prantexase unha reflexión colectiva por terceira vez. Tras os dous estudos estratéxicos,(1995 e 2005) **a reflexión colectiva para a próxima década configúrase como unha Axenda urbana** en sintonía co proceso de construción da Axenda Urbana Europea en fase de elaboración tamen .

Esta axenda urbana comparte cos estudos anteriores a visión conxunta de futuro e o obxectivo de definir unha estratexia colectiva de desenvolvemento que mellore a xestión das institucións locais , e a súa gobernanza tanto na relación coas outras administracións coma con os cidadáns , cuxa calidade de vida é o obxectivo principal da política local; pero nesta ocasión, e como nunca antes, **faise cunha lexitima e meirande ambición nun momento de crise estrutural** non solo na Eurorrexión sino tamén en Europa e no mundo, o que lle confire unha importancia e transcendencia aínda maior. Ambición que reflíctese na participación dos expertos mais relevantes , non só dos nosos países, senón tamén na esfera internacional. Pero este documento ten que ser **non só validado, senón tamén construído dende as Cámaras e Concellos do Eixo**, coa participación da sociedade civil, dos expertos e sobre todo dos políticos destas institucións, que definan e marquen o camiño polo que avanzarán as nosas cidades nos próximos anos.

Evidentemente nun colectivo de trinta e oito cidades e vilas, de dous países distintos, temos realidades moi diversas, pero tamén, problemas comúns que podemos resolver ou ao menos mitigar se traballamos conxuntamente. E isto é parte do que se propón nesta axenda urbana, **definir o tipo de cidade que queremos**, e consecuentemente cara a que tipo de cidade debemos ir. Por suposto que cada cidade elixirá o seu propio roteiro, pero seguro que somos capaces de definir entre todos un camiño común, é dicir un modelo de características comúns e unha visión conxunta que logo particularizará cada cidade.

Como xa se explicou nas páxinas precedentes, son moitos os posibles enfoques que esta visión pode ter, pero parece que un desenvolvemento urbano sostible esixe **capacidade de concibir e proxectar a cidade como un sistema amplo e integrado (o que en termos técnicos chamase unha aproximación holística)**, que seguindo as indicacións que vai marcando a Comisión Europea atenda a unha tripla vertente:

- Inclusiva
- medioambientalmente sostible
- intelixente.

Os distintos pesos de cada unha destas tres variables no conxunto matizará e particularizará cada cidade, pero deben estar presentes as tres en todas as que entendemos como visións desexables. Esta particularización debe plasmarse no documento **de Estratexia de Desenvolvemento Urbano Sostible Integrado (EDUSI)** que as cidades portuguesas e españolas están a redactar coa cidadanía dentro do actual plan europeo 2014-2020. Para este documento, a Axenda Urbana do Eixo Atlántico é unha achega fundamental que pode e debe ser inspiradora ó tempo que senta as bases de desenvolvemento.

Xestionar unha cidade significa priorizar o establecemento dunhas relacións de calidade entre os actores urbanos para que produzan efectos sinérxicos. Do que se trata é da capacidade de orientar nunha dirección de futuro, ou a través dun proxecto concreto, a acción coordinada dos diferentes actores urbanos levados polo liderado do Concello/Cámara, personalizado no seu Alcalde/Presidente. A Xestión Estratéxica debe incorporar como mínimo os seguintes compoñentes<sup>13</sup>:

- **ESTRATEGIA URBANA:** A opción de cidade ou modelo de futuro, a identificación das áreas estratéxicas de intervención, e o desenvolvemento dos proxectos cruce ou estruturantes.
- **GOBERNANZA. O modelo de xestión de redes de actores ou xestión relacional:** A acción de gobernar debe entenderse como política de construción e xestión de redes. A xestión de redes entre os actores é a mellor maneira de conectar as políticas públicas co seu contexto institucional e estratéxico.
- **RESILIENCIA,** entendida como a capacidade para adaptarse ós cambios e prevenir novas situacións de crise
- **INTERNACIONALIZACION. O desenvolvemento dunha política exterior:** Os retos contemporáneos para as cidades implican o desenvolvemento dunhas relacións con outras cidades tanto a nivel de ámbito nacional como, sobre todo, internacional. Esta

---

<sup>13</sup> Jose María Pascual 2009

política é condición necesaria para que as cidades poidan situarse con éxito nos diferentes sistemas de cidades. Dous son os principais instrumentos da política exterior das cidades:

- A proxección exterior.
- A participación nas redes ou asociacións internacionais de cidades.
- **A CO-RESPONSABILIDADE E PARTICIPACIÓN CIDADÁ:** Democracia local, responsabilización e soporte social entendida como implicación cidadá e civismo. Sinalouse a importancia da participación como elemento constitutivo da xestión estratéxica das cidades: a xestión estratéxica non contempla tanto as estratexias da participación, senón que a estratexia é a participación.
- **A XESTIÓN DA INNOVACIÓN E DO COÑECEMENTO:** A xestión estratéxica oríentase ao futuro, por iso é polo que a estratexia de cidade non só busca un mellor posicionamento con respecto ao sistema actual de cidades en que se inscribe, senón tamén, e de maneira especial, con respecto ás posibilidades de cambio da configuración do sistema no futuro. Para orientarse cara á innovación, a cidade precisa da xestión relacional para integrar “*know how*”, métodos, técnicas e recursos.
- **FORTALECEMENTO DUNHA CULTURA DE ACCIÓN E DE COMPROMISO CÍVICO** afastada tanto da cultura da satisfacción como da queixa, do burocratismo e do nihilismo. A cultura de acción debe proporcionar:
  - Un sentimento de pertenza e identificación co territorio. Dispor dun sentido colectivo aberto, non pechado.
  - Actitude aberta, tanto á innovación como á integración social e cultural de novas xentes e á inserción en estratexias territoriais máis amplas.
  - Ilusión realista no futuro, que permita ver máis aló das realidades, especialmente se estas son negativas (“Queremos promesas, non máis realidades” dicían en Arxentina na última crise económico-financiera) e que xere expectativas racionais ao investimento de capitais e en esforzo humano.
  - Lexitimación e recoñecemento social á figura da persoa e institución emprendedora.

- Respecto e confianza na actuación dos outros actores que é a base para a xeración do capital social.

Pero si algo está claro nas actuais teorías urbanas en Europa, e está presente nos casos de maior éxito que todos valoramos, é que a crave para o éxito dun proxecto urbano é que **o verdadeiro protagonista sexa o cidadán**, que todo xire e se pense en función deses habitantes da cidade, que se constrúa en diálogo constante cos cidadáns, participado, corresponsable, en común acordo. O que non sempre é sinxelo. En Galicia e Norte de Portugal necesitamos avanzar moito na cultura da participación e do consenso cidadá, e iso leva tempo e moitos esforzos.

Para conseguir esa unidade de cidade en torno a unha visión, ademais dun liderado claro e dun equipo de xente comprometido, é necesario incluír aos distintos axentes sociais, e sobre todo, incorporar ao máximo posible da sociedade. Polo tanto, esta visión debe iniciarse dende a inclusión, dende a sensibilidade social, facer un esforzo en que ninguén quede fora do proceso, e sobre todo, que se melloren as condicións de vida de todas as persoas, e sobre todo de aquelas que non cheguen a un mínimo vital. O esforzo debe de comezar cara aos mais desfavorecidos, pero debe tamén chegar a todas as capas sociais que podan beneficiarse deste aumento de calidade de vida.

É nas cidades onde se concentra toda a **complexidade social** (integración, envellecemento, desemprego ...). Por este motivo, no futuro será necesario investir en proxectos sociais nas cidades, **con especial atención as políticas públicas**, pedra de toque e angular na acción dos gobernos locais. Acadar un alto nivel de desenvolvemento e calidade destas políticas públicas será garantía de éxito das nosas cidades.

**Servizos sociais, sanidade, educación e cultura** deben de estar presentes nas ocupacións e atencións dos nosos autarcas e gobernos locais; é verdade que nalgún destes aspectos as lexislacións de cada país outorgan maiores competencias a outras administracións, pero tamén é certo que na planificación e xestión delas os concellos teñen un importante papel e a posibilidade de influír e sobre todo a obriga de ter e marcar políticas que os dirixan e guíen.

Por outra banda, parece imposible falar hoxe dunha visión de cidade, dunha estratexia clara, que non poña os seus cimentos dende unha **visión ambiental global, sostible** e de respecto e mellora do medio.

Como xa se comentou nestas páxinas, non existe, de momento, un consenso amplo sobre a definición do que debe ser exactamente unha cidade sostible ou sobre os compoñentes fundamentais que a compoñen. Estanse a dar diferentes perspectivas e aproximacións en función do enfoque e a escala dos traballos. En moitas cidades, as que mellor o están a facer, hai importantes avances traballando sectorialmente sobre temas concretos: mobilidade sostible, eficiencia enerxética, redución de CO<sub>2</sub>, políticas de “metabolismo urbano” como aire, auga, residuos, etc., pero poucas están a traballar globalmente, cunha visión holística transversal e integradora. Evidentemente, o noso obxectivo con esta axenda é orientar ás nosas cidades cara a un proxecto que ten os aspectos ambientais coma un eixo central e cunha visión global.

Por outra banda, este desenvolvemento inclusivo e ambientalmente responsable, debe de axudar a xerar iniciativas de desenvolvemento das persoas dende un punto de vista individual de construción dun proxecto de vida, que favoreza a posibilidade de desenvolvemento económico persoal e colectivo. É evidente que nunha estratexia de cidade no ano 2016 no Eixo Atlántico, deben de estar presentes as ferramentas para loitar ou dar posibilidades para que loiten os cidadáns contra o principal problema que temos nas nosas cidades, a falta de emprego, e as consecuencias sociais que del derivan. A busca de cidades que xeren oportunidades, que favorezan a innovación, a creatividade e a creación de emprego, é básico para que sigan sendo, e reforcen, o papel de motor da Eurorrexión e lideren aos seus territorios circundantes.

Neste ámbito temos que volver a recordar a necesidade de conceptualizar as nosas cidades como “Cidades Intelixentes (*smart cities*)”, pero non só dende unha visión tecnolóxica ou de ferramenta técnica, aínda que é certo que a tecnoloxía é hoxe unha tendencia crecente na sociedade. O noso esforzo debe ser unha **aposta polo concepto plural das “*smart cities*”,** non como un obxectivo ou medida concreta senón como unha opción transversal útil en moitos dos ámbitos de actuación dunha axenda urbana para a saída da crise. En efecto, o crecemento intelixente é un dos sinais de identidade de Europa 2020 que debe impregnar calquera cidade na actualidade.

É preciso incentivar o desenvolvemento de proxectos innovadores nas cidades para que poidan desenvolver tecnoloxía que poida poñerse en valor no mercado, pero sobre todo,



os concellos deberían ter departamentos de I+D+i aplicada ao seu funcionamento e a súa xestión.

Por último, temos que acabar de construír esta visión nun proceso de crise sistémica, nun momento de reconversión e redefinición da sociedade, das súas estratexias e polo tanto das súas organizacións e administracións, especialmente necesitadas nalgún caso destas reformas que poidan acompañar e liderar os cambios sociais e colectivos das nosas cidades e as novas demandas dos cidadáns.

Dicíamos que é necesario que cada cidade se especialice dentro deste proxecto común de axenda urbana, pero a diferenza dunha axenda urbana para unha sola cidade, aquí estamos a facer unha axenda para un conxunto de cidades, para unha organización que dende a cooperación colaborativa xera un sistema urbano que gaña en escala para ser máis competitivo e forte, e por elo, cando terminemos esta axenda deberemos de marcar **obxectivos comúns e colectivos para os próximos anos**. Neste documento base queremos empezar xa a abrir esta discusión e poñemos sobre a mesa algunhas ideas que deben de ser ampliadas con outras, perfiladas e priorizadas polas nosas sociedades e gobernos municipais:

- Deberíamos seguir profundando no noso carácter transfronteirizo, reforzando unha das tendencias actuais das cidades que é a **internacionalización**. A definición do papel, das relacións, dos socios prioritarios e o reforzo como polo rexional debe ser abordado dende a cooperación e dende unha óptica macrorexional. Dentro desta internacionalización, parece evidente que debe estar mais presente nesa visión conxunta a **atlanticidade**, presente incluso no nome do Eixo Atlántico, e marca e sinal que nos une entre países e entre litoral e interior.
- Por outra banda se nalgo podemos apostar e ser referentes e tractores as cidades medias europeas é na **innovación social**. As cidades medias europeas son espazos de grande calidade de vida, onde a relación co cidadán permite ser innovadores socialmente, e desenvolver mellor os eixes seleccionados por Nacións Unidas no recente documento *“Road to dignity 2030 – Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet”* (2015):
  - Prosperidade
  - Persoas
  - Sustentabilidade

- Paz
- Parceirados globais

Igualmente, deben de terse en conta os obxectivos da reunión do COP 21 de decembro de París.

As cidades, por tanto, poden **ser especialmente innovadoras no social**, na relación cos seus cidadáns e na **capacidade operativa dos seus gobernos**, mobilizando non só os seus recursos propios, se non tamén os doutras administracións e do sector privado cara aos seus obxectivos colectivos. Sen dubida este pode ser un deses grandes obxectivos como conxunto do Eixo.

A pesar do xa longo percorrido conxunto como Eixo, aínda queda moito camiño por percorrer na construción, **sensibilización e conciencia colectiva** como grupo. O afondamento na creación de sensibilidade colectiva entre os cidadáns da necesidade de empoderar o Eixo e o sentimento común de pertenza, debería tamén marcar as accións como grupo para os próximos anos.

É por tanto, un momento para que todos sexamos xenerosos, para que traballamos en conxunto e con ambición, se o facemos así podemos soñar cunhas cidades mellores, cun Eixo Atlántico mellor. Está nas nosas mans.

*No Eixo Atlántico a 18 de xaneiro de 2016*

