

Enrique Conejero Paz
Universidad Miguel Hernández de Elche
ecp@umh.es

M.^a Jesús Poveda Rodríguez
Universidad Miguel Hernández de Elche
maria.poveda06@graduado.umh.es

Gobernanza local y políticas patrimoniales: El caso de Orihuela

Resumen

Gobernar, ¡qué gran dilema! Es tal vez a nivel local donde este cambio más fácilmente se puede o se debería apreciar. En este sentido, el estudio de investigación que sigue, pretende poner énfasis en las posibilidades de una nueva forma de gobernar. Es la pretensión de transitar del gobierno local tradicional a un gobierno con la ciudadanía. Esta ciudadanía cada vez es y debe ser más comprometida, más activa más interesada en los asuntos de su ciudad, pues a fin de cuentas le repercuten en su día a día. Así, la mejor forma de tener acceso al gobierno es mediante la organización de redes de actores locales que tengan peso e influencia en la toma de decisiones públicas. De esta manera, las políticas públicas locales adoptadas por el Pleno, han de influirse no sólo por el mandato electoral cada 4 años, sino también por una actividad dinámica de las redes de actores que tengan un acceso real a su gobierno local para hacerlo conocedor de la situación de la ciudadanía en el día a día. De todas las políticas públicas locales de nuestro estudio se va a incidir en la importancia de éstas en el ámbito del patrimonio cultural de la ciudad de Orihuela.

Palabras clave

Gobernanza, Planificación Estratégica, Participación, Políticas Patrimoniales.

Local Governance and patrimonial policies: The case of Orihuela

Abstract

Governing, what a huge dilemma! It is probably at local level that this change can be or should be more easily seen. The following study aims to highlight the possibility of other governing approaches, trying to move from a traditional local government to a government with the citizens. These citizens are and should be more engaged each time, more active and more interested in city matters, as in the end city matters have an effect on their day-to-day. The best way to have access to the government is through the arrangement of networks of local actors with weight and influence on public decision taking. This way, local public policies taken in the Session should be subject not only to the four-year mandate but also to the dynamic activity of the local network of actors who informs directly the local government about the real state of the citizenship. We will highlight the importance of all the public local policies studied in our research in the cultural heritage of Orihuela.

Keywords

Governance, Strategic Planning, Participation, Political Heritage.

I. GOBERNANZA

1.1. Ideas previas

La gobernanza como concepto paraguas que es, acoge en su seno multitud de características y explicaciones varias. En relación a éste parece oportuno hacer referencia a dos definiciones de gobernanza, que ponen énfasis en la importancia de las redes de actores para una adecuada gobernanza real:

En este sentido, Arellano señala que gobernanza alude a una «idea normativa, a saber, la participación de muchos actores y grupos con diferentes pesos y perspectivas, creando una red de relaciones y decisiones en busca de una serie de objetivos relativamente compartidos»¹.

Por su parte, Cerrillo matiza que la gobernanza

«implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno»².

El origen del concepto de gobernanza se puede situar en los análisis sobre la ingobernabilidad que viven, y han vivido los Estados democráticos modernos. Como señalan Peters y Pierre esta ingobernabilidad es origen y, a su vez consecuencia, de la globalización, la crisis económica, el fracaso del Estado, el nacimiento de la Nueva Gestión Pública, los cambios sociales y complejidades existentes, la rendición de cuentas y la importancia de la gobernanza regional e internacional, entre otras³.

Dicha ingobernabilidad supone una clara «incapacidad de los sistemas jerárquicos de gobierno para resolver los problemas intrincados que requieren la participación de muchos actores sociales»⁴ Y es que no hay ningún actor, incluido el gobierno, que posea los recursos necesarios para imponerse al resto de actores.

Por tanto, a día de hoy se puede hablar de pre-gobernanza no de gobernanza real pues aún no se aprecia asentada una clara interacción entre una pluralidad de actores, ni relaciones horizontales reales, ni equilibrio entre poder público-sociedad civil así como la participación en el gobierno de la sociedad en general.

La gobernanza se puede hacer realidad cuando la toma de decisiones públicas venga, como señala Arellano⁵, de un poder colectivo, formado por el actor público, la sociedad civil y el sector privado situados en pie de igualdad (como ya señalaba en 1997 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD en adelante). Estos últimos quieren hacer del gobierno un instrumento con el que gobernar en apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia y donde las interrelaciones entre los diversos actores sean una necesidad y no una concesión otorgada por el actor público.

Se trata de empujar el gobierno vertical en favor de un gobierno horizontal donde las relaciones entre ellos sean casi de igual a igual. Este empuje necesitará que todos los actores busquen equilibrar al poder público con el poder de la sociedad civil.

Y es que el poder público ya se observa incapaz de gobernar en solitario, necesita dar entrada a otros actores, esto es, a la sociedad civil en su conjunto, y en este sentido, esta última, ya está cansada de ser únicamente observadora. Ahora quiere participar plenamente en lo público, siendo lo público un espacio que ya no puede ser controlado en exclusiva ni por un poder político, económico, social o cultural.

De modo que esta forma nueva y diferente de gobernar, restauradora de las buenas prácticas democráticas, pretende en definitiva establecer la nueva ubicación del poder. Ahora, el tomar o delegar decisiones, ya no se acumula en un solo lugar, pues intervienen más actores que los tradicionales, es decir, ya no es el actor público en exclusiva (apoyado, en ocasiones por *lobbies*). Ahora se buscan varios centros de toma y delegación de decisiones y más que nunca se pide la rendición clara de cuentas. Es decir, se entiende la gobernanza cómo la transición en

1 ARELLANO GAULT (2014): 119.

2 CERRILLO I MARTÍNEZ (2005): 13. Se acude a la definición que propone Cerrillo, pues al ser él el recopilador de diversos enfoques del término gobernanza, resume acertadamente los aportados por la comunidad científica.

3 PETERS Y PIERRE (2005).

4 ARELLANO GAULT (2014): 123.

5 ARELLANO GAULT (2014): 121.

la distribución del poder, el cual, históricamente estaba centrado en el Estado, ahora transita hacia un proceso de compartir poder en un colectivo de actores que trabajan en red. En suma, gobernanza y empoderamiento social tienen que venir de la mano.

1.2. Marco teórico

Determinado el estado de la cuestión, conviene aludir a las posiciones de la doctrina entorno a la importancia de la red de actores en el gobierno de las democracias modernas.

En este sentido, dentro del marco teórico de la gobernanza se podrían distinguir, entre otras, dos corrientes o perspectivas: aquellos que entienden que el Estado⁶ es un actor más dentro de la red de actores, frente a aquellos que entienden que de los actores, es él el que ha de ejercer el rol principal y destacado.

Así, en el primer caso, el papel del Estado en esa red de relaciones es para Rhodes y Kooiman, a fin de cuentas el de un actor más, aquel sin ninguna capacidad de influencia adicional al resto de actores. Si bien Rhodes⁷ matiza que en la red de gobernanza todos los actores se encuentran al mismo nivel, es decir, que todos prevalecen⁸, Kooiman⁹ sostiene que de las diversas interacciones establecidas entre los actores, ninguno es capaz de controlarlas, y mucho menos el Estado, es decir, que ningún actor prevalece.

Dentro de la segunda corriente se considera que el Estado es, de los diferentes actores de la red, el actor preponderante. En esta postura se encuentran, entre otros, a Peters y Pierre, Mayntz, Arenilla, Baena y Prats. Si Peters y Pierre¹⁰ aluden al papel director del Estado como actor principal en las relaciones con los otros actores, ejerciendo, se entiende, una labor de *pater familias*¹¹; Mayntz¹² señala que el control del poder no lo pierde el Estado, sino que simplemente cambia de forma como solución colectiva a los problemas de la sociedad, esto es que, para Mayntz, el Estado como actor, representa al Estado fuerte, democrático con recursos económicos suficientes. Por su parte, Arenilla¹³ entiende que el Estado es coordinador y defensor de la ciudadanía, mientras Baena¹⁴ observa que, aunque comparte poder con los nuevos actores, el control sobre los mismos lo ejerce él es decir, el Estado es el actor preponderante, como principal actor y director. Prats¹⁵, sostiene que el Estado es intermediador necesario entre el resto de actores, en su rol de «de emprendedor, facilitador, mediador, dirimente de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos».

Por tanto, se trata en definitiva de admitir la existencia de la relación vertical en la toma de decisiones públicas, en la que se observan por una parte a los actores no públicos, y por otra al actor público (sea en el ámbito local, autonómico y nacional), matizada por el inicio de la conversión del gobierno vertical a otro horizontal. Para ello se ha de propugnar y se favorecer dicha transición del poder, en la que el actor público dirija y coordine al resto de actores al tener la legitimidad democrática obtenida en las elecciones pero al tiempo, sea capaz de compartir su rol de gobernador con los otros actores de la red, los primeros interesados en el bienestar de su territorio. Éste será pues el enfoque asumido en el presente artículo centrado en el ámbito local.

II. GOBERNANZA LOCAL

2.1. Mapa municipal español

La gobernanza anteriormente aludida, donde mejor se puede desarrollar es en el seno del ámbito local, a nuestro juicio un lugar apropiado para articular una gobernanza eficiente y efectiva. Ésta lo será cuando, en primer lugar, el actor público asuma la vital importancia de la red de actores locales y donde ejerza un rol de facilitador, supervisor, vigilante del sistema de redes, capaz de influir e incentivarla. Y en segundo lugar, cuando se institucionalice la red de actores locales capaz de interactuar y participar activamente en la toma de decisiones públicas.

6 Estado se puede entender como gobierno tradicionalmente comprendido, ya sea local, autonómico o nacional.

7 RHODES (2005).

8 POVEDA RODRÍGUEZ (2015): 40.

9 KOOIMAN (2005): 61.

10 PETERS Y PIERRE (2005): 54.

11 POVEDA RODRÍGUEZ (2015): 58.

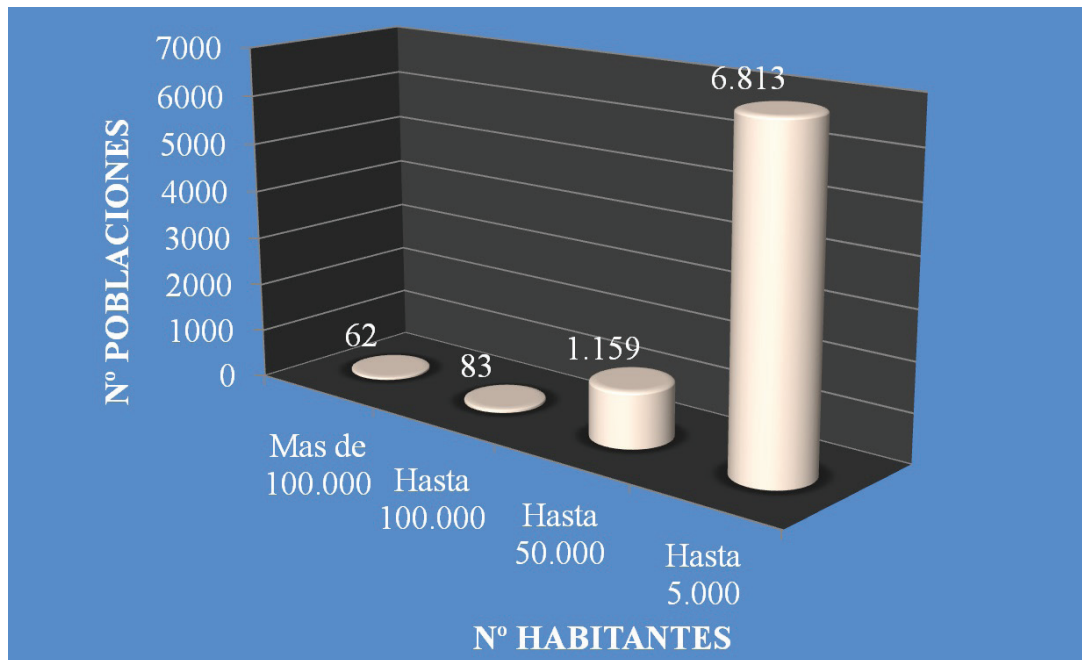
12 MAYNTZ (2001).

13 ARENILLA SÁEZ (2011): 71.

14 BAENA DEL ALCÁZAR (2008).

15 PRATS CATALÀ (2005): 170.

GRÁFICO 1. TRAMO DE POBLACIÓN MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del INE (2014).

Gobernar en lo local implica una situación de proximidad al ciudadano, el conocimiento de sus demandas y necesidades de primera mano. Por tanto, sería muy acertado desarrollar la gobernanza (eficiente) en este nivel institucional, sin dejar de tener en cuenta la caracterización del mapa municipal español que acertadamente señala Arenilla¹⁶:

En primer lugar, el mapa municipal español es heterogéneo, es decir, donde conviven muchas y variadas administraciones (nacional, autonómica y local).

En segundo lugar, es complejo, donde la ciudadanía pide paso en el gobierno de sus ciudades, no conformándose con la simple observación. Los ciudadanos ahora están más formados, existiendo tal vez, más expertos fuera que dentro de la propia administración.

En tercer lugar el mapa municipal se caracteriza por ser infra municipal, esto es que, si bien los españoles son libres para decidir dónde quieren vivir, cierto es que en pos del principio de la igualdad de los españoles (artículo 14 constitución española), los servicios a los que tienen acceso ha de ser iguales en todo el territorio español. La administración, debe prestarle buenos servicios se hallen donde se hallen. Pero ciertamente, no es necesario, ni posible en ocasiones, prestar esos servicios con organismos propios (municipales).

En cuarto lugar, la administración municipal padece de la denominada universalidad de fines esto es, si bien es cierto que los ayuntamientos asumen servicios sobre los que no tienen competencia legal, también es cierto que se encuentran en situaciones en que tales problemas le incumben más que a la administración que, en teoría, se ha de hacer cargo al ser la competente. Son exigencias de los ciudadanos ante las que los ayuntamientos han de estar a la altura de las circunstancias. Es la lucha eterna entre incumbencia versus competencia.

En quinto lugar, es necesario trabajar hacia la complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, trabajando al unísono en el nivel nacional, autonómico y local. Hay que tener en cuenta también, conociendo la estructura de la administración española (dividida en tres niveles territoriales, esto es, a nivel estatal, autonómico y local), la importancia de la necesidad de contar con la colaboración y cooperación de todas las administraciones. Para crear calidad de vida en un territorio, el gobierno local ha de tener «capacidad política de generar escenarios de oportunidades vitales y cohesión social en términos de equidad»¹⁷. Lo cierto es que a nivel competencial y de recursos lo local es incomparable con otros entes territoriales quienes a priori aparentan entender al municipio como un sujeto político menor.

¹⁶ El 16 y 17 de julio de 2014 se desarrollaron las IV Jornadas de Gobiernos Locales: Más Allá de los cambios normativos en el salón de actos del MACA, en Alicante. Dirigidas por D. Manuel Arenilla Sáez y D. Enrique Conejero Paz.

¹⁷ GODÀS I PÉREZ (2010): 290.

Sería simplificar mucho, pensar que como actores públicos, solo se cuenta con el ente público local, aun cuando se refiera a sus propias competencias. Hay decisiones que superan lo municipal, por lo que se requiere la ayuda de las otras administraciones. Así se entiende «debe también dar visión de conjunto a las diferentes concejalías de un Ayuntamiento y Consejerías de una comunidad autónoma, debe conseguir que los diferentes niveles de gobierno participen identificando proyectos que desarrollen el territorio»¹⁸.

Finalmente y en sexto lugar, los municipios españoles sufren una clara debilidad financiera. El ente local es la administración más débil financieramente, e históricamente ha sido así, pues ya la Constitución de 1812 se quiso ubicar ayuntamiento donde hubiera un núcleo poblacional. Si se entiende que hay que otorgar más poder a los ayuntamientos, hay que arrebatarlo a otras administraciones, conllevando ello, la dotación presupuestaria más favorable a los consistorios. Se necesitan unidades sostenibles grandes que sean solventes y sostenibles. La acción pública debe prestarse rindiendo cuentas y de forma transparente. Esta desconfianza implica limitaciones competenciales, escasez de recursos, poco margen de actuación, y demasiado control y tutela. Solo hay que observar por donde discurre la reforma de 2013 en el régimen local español. Hay muchas posibilidades de organizar el territorio y muchas vías institucionales para lograr la satisfacción de las necesidades ciudadanas, pero hay una falta de cultura organizada y con flexibilidad jurídica suficiente que aúne a todos los actores implicados en la gobernanza. Es necesario superar la minoría de edad de lo municipal frente a las instancias superiores.

2.2. Gobernanza local: elementos básicos

Conocido el mapa local español y con la finalidad de que la quimérica gobernanza pase de ser una pretensión a una realidad es necesario que el gobierno local ponga en marcha cinco elementos básicos:

En primer lugar el gobierno local, ha de buscar la participación de los actores locales más allá del momento electoral en pos de mejorar las políticas aplicables al municipio. Como apunta Conejero, se trataría de hacer primar la horizontalidad frente a la verticalidad.

«en la toma de decisiones, integra de una manera más cohesionada a los actores que trabajan en red, genera un mayor grado de confianza entre actores, la información circula de una manera más fluida, promueve una visión global del problema social que ha de solucionarse»¹⁹.

Se trata de adaptar, según la población local y el carácter del propio municipio, qué tipo de participación es más conveniente (no es la misma participación en una ciudad con muchos habitantes que con pocos, no es lo mismo según la edad de los vecinos, o según la actividad profesional de la mayoría). Sea como fuere, lo importante es convertir el sentimiento hacia lo público como el que se tiene en lo privado, pues conocido es que la querencia hacia lo privado es mayor que a lo público. Se trata de insertar en el pensar ciudadano que lo que es de todos es a fin de cuentas de cada uno²⁰.

En segundo lugar, se ha de favorecer la democracia en mayúsculas, la cual potenciará la confianza en el actor público cuando éste apueste decididamente por la transparencia y la rendición de cuentas, haciendo realidad el acceso a la información como un derecho.

En tercer lugar, ha de crear la red local de actores, pues, ante la incapacidad del gobierno para gobernar en solitario, necesita institucionalizarla si es que no lo está ya. El actor público local, ha de favorecer la entrada de los actores de la red en el poder, en el gobierno de la ciudad, se trata de propiciar un poder colectivo, residenciado ya no sólo y exclusivamente en el actor público.

Estas redes favorecen la democracia y el motivo es claro: permiten que todos y cada uno de los actores, si es que no intervienen, al menos tengan la posibilidad de hacerlo. Se conviene con Brugué y Gomà²¹ que es, precisamente en el nivel local, donde la democracia participativa puede ser una realidad.

Ahora el ciudadano ya no es sólo el destinatario de la norma. Tiene mucho que decir y aportar, y sobre todo, la norma ya no puede hacerse al margen de la ciudadanía, pues de hacerlo así, o la norma no se cumple o si el cumplimiento no es comprendido, tampoco será asumido. Suele suceder que si la ciudadanía no interioriza el fin último

18 ZAFRA (2010): 92.

19 CONEJERO PAZ (2015): 68.

20 Resulta interesante leer el artículo de Limón Delgado (1999), que hace unas reflexiones sobre el patrimonio, muy apropiadas para comprender en última instancia, el por qué la población no siente interés en participar en lo público.

21 BRUGUÉ Y GOMÀ (1998): 17.

de la norma, hara lo necesario por incumplirla si dicho incumplimiento puede suponerle algún beneficio²², aunque sea pequeño y a corto plazo. En este sentido, Conejero alude a que el nuevo escenario que aparece complejo e interdependiente donde actores del sector privado y del tercer sector

«convierte *motu proprio* al sector público tradicional en un sector público compartido que debe incorporar a los ciudadanos, no solo como clientes de sus políticas, programas y servicios, sino como parte activa en todo el ciclo de las políticas públicas locales»²³.

En cuarto lugar, el actor público local ha de apostar por el servicio a sus ciudadanos. Por ello tiene sentido señalar que, ante municipios con escasos habitantes²⁴ sea adecuado y necesario, apostar por supra municipalidades fuertes, donde se «multiplique el rendimiento político con economías de escala en el desempeño de competencias»²⁵ y es que la supra municipalidad mejora la capacidad de gobierno local, pues pueden relacionarse casi en pie de igualdad con el Estado y las Comunidades Autónomas. El actor público ha de ser líder político, y ha de hacer efectivo el principio de subsidiariedad recogido en la Carta Europea de la Autonomía Local²⁶, esto es que, las competencias se deben ejercer en el nivel más próximo al ciudadano. De esta manera, el ente local podrá defender en instancias superiores, ya sea a nivel estatal o autonómico, las necesidades reales de su ciudad y ciudadanos. El ente local no puede vivir subvencionado y sin saber cuál es su rumbo, ha de participar en los ingresos, y establecer un diálogo entre todas las administraciones (local, autonómico y nacional).

En quinto y último lugar, trabajar con planes estratégicos, mediante la colaboración de las diferentes administraciones (nacional, autonómica y local) y todos los actores locales, en un esquema a medio largo plazo, señalando cuáles son las necesidades de las que se parte, para determinar los objetivos y las fortalezas, debilidades, oportunidades y retos a alcanzar²⁷.

El diseño de un adecuado plan estratégico en el ámbito local en algunas ocasiones no pasa de ser una forma de publicidad del equipo de gobierno de turno o bien una voluntad real que no se ve plasmada en el día a día de la ciudad. En ambos casos, el plan estratégico de tal o cual ciudad queda en nada, con el hartazgo que ello implica en la ciudadanía, no sólo por el gasto que se hacen en estudios que finalmente no tienen ninguna repercusión sino sobre todo por no sentirse representados por los políticos que eligieron.

Los planes estratégicos han de determinar en primer lugar las necesidades y demandas sociales, y después se han de establecer los objetivos generales. Trabajar en red implica una relación operativa y estratégica que permite ser más capaces para intervenir y «a la vez, algo muy importante: que frente a determinados hechos o acontecimientos de especial relevancia, el Ayuntamiento y las organizaciones de iniciativa social tomen posición pública común y acuerden fortalecer la colaboración recíproca»²⁸.

Se puede afirmar que un plan estratégico es, en definitiva, un esquema cuyo cumplimiento se torne obligatorio a medio-largo plazo, en el que todos los actores de la ciudad, en mayor o menor medida aporten sus iniciativas, y sobre todo, se determine claramente hacia donde se va. No se trata de planificar por planificar, se trata de establecer un objetivo, con la ayuda de todos los actores implicados, y a posteriori con unas estrategias claramente definidas dirigirse hacia su consecución. Se acuerda con Stoker que no sólo es pensar de forma estratégica desde el ente local, sino también desde el resto de actores que deben comprometerse y pensar a largo plazo, no buscando la obtención de sus objetivos a corto plazo, esto es «cambiar el enfoque y los mecanismos en la toma de decisiones, de que haya más decisiones a tomar a nivel local, así como un mayor compromiso de la ciudadanía en relación con el interés público»²⁹ Evitar pues, los planes estratégicos de «partido» en favor de la «constitucionalización» de los mismos, como norma suprema, en el ámbito municipal. Es decir, siendo creados y compartidos por todos los partidos políticos y actores sociales interesados, ya que cualquier plan estratégico que se precie, requerirá varias legislaturas para desarrollarse hacia los fines proyectados.

Ello requiere muchos cambios, principalmente pensar de manera estratégica y no de manera improvisada y especialmente contar con líderes políticos que estén por encima de las necesidades de su partido, quieran servir a

22 En el estudio de caso de esta investigación se ha documentado cómo parte de la ciudadanía, ante la ineficacia del gobierno local en la aplicación de la LPCV, deja perder su patrimonio familiar, con lo que ello implica, incluso para la propia ciudad.

23 CONEJERO PAZ (2005): 31.

24 Obsérvese el gráfico 1, donde se aprecia que de los 8.117 municipios españoles, 6.813 de los municipios tienen solo 5.000 habitantes o incluso menos.

25 ZAFRA (2010): 86.

26 ZAFRA (2010): 86 y 91.

27 IGLESIAS ALONSO (2009): 102.

28 GODÀS I PÉREZ (2010): 308.

29 STOKER (2010): 246.

la ciudad y de actores convencidos en que trabajando juntos se llega a donde se quiere y se necesita. Esto último es, cooperar con otros actores privados y también con el ente local, como representante del actor público, lo que supone cambiar su forma de trabajar, servir y ser. Se trata, en definitiva, de gastar tiempo y dinero en algo que tenga futuro y sobre todo, merezca la pena, como patrimonio que se quiera legar a las generaciones venideras.

2.3. Gobernanza eficiente local

Si bien señala Pascual, que cuatro son los instrumentos que permitirán una gobernanza local eficiente, esto es mediante metodologías y técnicas para la participación ciudadana, fomentar redes en proyectos de red, planes estratégicos y negociación estratégica³⁰. se podría simplificar dicha clasificación, entendiendo que elementos clave de la gobernanza (especialmente en el ámbito local) son la participación ciudadana y la creación de planes estratégico, sean integrales o sectoriales, a medida del municipio.

Así pues, en primer lugar es necesario implicar y responsabilizar a la ciudadanía en las tareas colectivas municipales, no conformándose con la mera expectación, ya sea mediante la democratización los procesos de decisión y consulta; mejorando la configuración de los distritos y consejos de barrio con la finalidad de permitir participar en las decisiones de la ciudad y en la evaluación de las mismas; creando servicios para barrios o distritos que tengan funciones delegadas para decidir y gestionar en esa área; con comisiones informativas que permitan la influencia de los representantes y asociaciones de las zonas; explicando desde el consistorio los proyectos que puedan afectarles favoreciendo al tiempo el debate de lo municipal en el más amplio de los sentidos y con el fomento de nuevos grupos de participación municipal³¹. Es decir, se trataría de institucionalizar las redes de actores hacia el objetivo estratégico creado a medida del municipio.

En segundo lugar, es vital la creación de planes estratégicos negociados y consensuados. Para ello se necesita proporcionar a los gestores una ayuda técnica que se sustente en el estudio profundo de la ciudad y de su coyuntura. Se necesita hacerles comprender, con todos los datos disponibles, cuál es situación en la que se encuentra el municipio. A partir de aquí, el actor público, es decir, el ente local, como líder, coordinará y dirigirá las fases siguientes. En el desarrollo de este plan habrá conflictos entre actores económicos, sociales e institucionales y se requerirán grandes esfuerzos para solucionarlos. Se habrá de analizar cuál es el estado inicial en el que se encuentra el municipio en tal momento y cuál es el lugar hacia el que se quiere llegar. El camino será duro pero ya estará trazado. Y sobre todo, al ser un plan estratégico de todos, tendrá continuidad y por lo tanto resultados.

De manera que, se trata de aplicar estos dos instrumentos (participación en red y planes estratégicos negociados y consensuados) en pos de una buena gobernanza local pues, la realidad es que, los municipios se ven con frecuencia abocados a responder a los retos ciudadanos «aun cuando no dispongan de las competencias jurídico-políticas adecuadas para ello»³² La única forma que tienen para gobernar el mundo local es a partir de la producción de políticas públicas surgidas en el seno de redes de actores de diversa naturaleza (no sólo del ente local). Estas redes participan en el diseño de estas políticas mediante un plan estratégico específicamente diseñado para la ciudad, no valiendo la experiencia de otras ciudades, pues cada una tiene su propia coyuntura, independientemente de que la experiencia de otras siempre sea una fuente de riqueza y a tener en cuenta.

Para el desarrollo de políticas públicas hacia el municipio, ha de haber voluntad política, que será compartida por el gobierno municipal y el municipio en su conjunto. Ambos deben implicarse en un objetivo que se desarrolla con lentitud pero que hace posible «pasar de una política estrictamente municipal a un proyecto político de ciudad»³³.

La participación implica la cooperación en red; poner a trabajar la democracia primitiva de las antiguas polis griegas, en el sentido que señala Pinazo «La República, de Platón supone la propuesta de la justicia como nutriente de la fundamentación y organización de una sociedad perfecta»³⁴; tener afán de servicio desde lo público, y por qué no, desde lo privado, hacia la ciudad y ciudadanía; así como trabajar usando una ruta clara, esto es mediante planes estratégicos que son los elementos necesarios para convertir el gobierno local en gobernanza local como respuesta a las necesidades que existen en el siglo XXI.

30 PASCUAL ESTEVE (2005):283.

31 ALLI ARANGUREN (2003): 73.

32 GODÀS Y PÉREZ (2010): 289.

33 GODÀS Y PÉREZ (2010): 294.

34 PINAZO HERNÁNDIS (2013): 26-27.

III. REDES DE ACTORES. PARTICIPACIÓN Y PLANES ESTRATÉGICOS

3.1. Ideas previas de las redes de actores

Para conocer cómo funcionan las redes de actores, Chaqués³⁵ insiste en la importancia de la estructura institucional de la red, es decir, cómo es la red de actores. En este sentido la autora apuesta por los siguientes ítems para saber si existe una red y cuál es su importancia: número de actores que la componen (pues una red no puede estar formada por un solo actor); tipos de actores (distinguiendo organizaciones sociales y organizaciones públicas); estructura y grado de institucionalización; funciones; pautas de conducta; relaciones de poder.

No obstante, este enfoque de análisis de redes se ha de complementar con aquellos otros³⁶ que dan importancia a los factores exógenos como motivos de cambio y no sólo a la estructura institucional de la red, esto es, las comunidades de expertos, las ventanas de oportunidad política de Kingdon, las coaliciones de defensa de Sabatier e instituciones y redes.

Se apostilla con Subirats que el espacio de una política pública lo pueblan actores, privados y públicos que interactúan con distinta intensidad entre ellos³⁷. Es precisamente esta interacción, esa relación continua y constante en la que cada actor busca complacer sus intereses, en la que llegan a un lugar en el que para complacer los intereses propios, es necesario colaborar con los intereses del otro. Ningún actor posee todos los medios a su alcance y es por ello por lo que se establece una relación de necesidad entre todos ellos que les obliga a colaborar. La falta de colaboración es lo que provoca la falta de movimiento, el avance de la sociedad, de la ciudad, y en definitiva, la desidia.

Puesto que cada actor busca sus intereses y dado que éstos sólo se ven colmados con la colaboración de otros actores, las cesiones, los pactos, el diálogo, son cosas del día a día en una red de actores en gobernanza. El actor público, como ya se ha comentado será el que permita mantener la red de actores interrelacionada si ya existe y si no, él es el responsable de crearla o institucionalizarla favoreciendo las relaciones entre los diversos actores.

Los tiempos actuales marcan la necesidad de unir la acción gubernamental tradicional, es decir, ejercida por el actor público, con la acción ciudadana y los grupos sociales. Ambos grupos de actores ya comparten el mismo escenario de acción. Ya no se habla del que gobierna y los gobernados, si no del gobierno colectivo en el seno de la democracia representativa.

En el ámbito local, ha de ser liderado por el actor público, personificado³⁸ por el alcalde y todos los miembros de la Corporación Municipal, pues se recuerda que el enfoque que se asume en este trabajo es poner en valor la preponderancia del actor público. Preponderancia³⁹ que no prevalencia⁴⁰, es decir, se sitúa el actor público sólo un paso por delante del resto de actores al ser personificación de los resultados electorales en elecciones democráticas y por tanto legítimas, lo cual lo dota de influencia sobre ellos. Esa preponderancia⁴¹ es la que hará del actor público el gestor de la relación entre actores, como facilitador, como cooperador del buen hacer público.

Así pues, en vista de que este liderazgo es ejercido por el alcalde y los concejales, en el seno del gobierno local, necesita un contrapeso encarnado por el resto de actores y la sociedad civil en su conjunto, donde cada uno vela por sus intereses, que deben ser intereses compartidos y es que si cada actor defiende sus intereses y éstos son coordinados por el actor público, la suma de intereses de todos y cada uno de los actores es finalmente la representación de los intereses de toda la sociedad. A lograr esa realidad es a lo que se debe aspirar.

Hay que tener en cuenta que cuanto más se aúpen al poder colectivo diferentes actores, más representativas van a ser las políticas públicas adoptadas, con la tranquilidad de que todos los actores implicados, además de gobernar se controlan entre ellos, lo cual favorece la estabilidad y la rendición de cuentas. La participación pública ha de ser cuestión del día a día.

Vista la gobernanza como una red en la que buscan tener peso en las decisiones adoptadas por el poder tradicional el resto de actores locales, estos ejercerán un rol de transmisor de las necesidades reales de la ciudadanía

35 CHAQUÉS BONAFONT (2004): 60.

36 CHAQUÉS BONAFONT (2004): 106, 114, 119 y 124.

37 SUBIRATS HUMET (2012): 7.

38 En esta personificación del actor público en las figuras del alcalde y de los concejales, habría que evitar como señala Pinazo «El dilematismo en el político de hoy se muestra en una falta de actitud y/o aptitud para el óptimo factible decisional de máxima racionalización, en términos de eficacia y eficiencia para el servicio a los intereses generales», PINAZO HERNANDIZ (2014): 465.

39 Ejercer influjo dominante o decisivo (en Diccionario de RAE). El actor público ejerce influjo, pero no es superior o tiene ventaja alguna.

40 Prevaler, sobresalir, tener alguna superioridad o ventaja entre otras. (en Diccionario de RAE).

41 POVEDA RODRÍGUEZ (2015): 242.

que conllevará mayor legitimidad democrática. Nace una nueva forma de gobierno, que aúna la representatividad democrática, personificada por el actor público elegido democráticamente, y el sentir de la sociedad que ya no espera a manifestarse cada cuatro años en el acto electoral, sino que lo hace a diario, al existir una presión sobre el actor público para que sea consciente de la realidad que pisa.

3.2. Gobernanza local en Barcelona y Cuenca. Participación y planes estratégicos

A continuación se van a observar los casos de Barcelona y Cuenca como modelos de participación y ejemplos de planes estratégicos ambiciosos hacia políticas públicas patrimoniales de interés para el municipio y sus ciudadanos. En el caso de Barcelona mediante la participación de los entes públicos y el resto de actores no públicos implicados y en relación a Cuenca, mediante la participación institucional a todos los niveles en busca de la potenciación del su centro histórico. En ambos casos, con planes estratégicos diseñados y aplicados desde el principio.

Participación

En el caso de Barcelona, señalar que lo sucedido en la ciudad, y el cambio espectacular de los últimos 30 años se ha debido a un cúmulo de circunstancias favorecedoras (como bonanza en la economía que permitió grandes inversiones, ser un régimen democrático, técnicos muy preparados, etc.) pero sobre todo, una sociedad civil autoafirmada en sí misma y proclive que favoreció el cambio forma natural y progresiva.

En la primera etapa del «Modelo Barcelona», las redes de actores fueron muy activas. Se podría citar, entre otros, como ejemplos de movilización ciudadana, los movimientos vecinales de Trinitat Nova con su Plan Comunitario para la reforma del barrio⁴²; el Raval con su programa de Políticas de Regeneración Urbana; la Mina, donde se crea el Consorcio de la Mina que, aunque integrado por diferentes administraciones públicas, funcionó como mesa de negociación con diversas asociaciones vecinales y empresas constructoras⁴³ o Poblenou que, ante su potencial urbano y residencial, mantuvo en liza a diversos actores como el Ayuntamiento de Barcelona, constructores, la AVV, el Grupo de Patrimonio Industrial, y diversos profesionales⁴⁴.

En estos casos, todos los actores están interrelacionados y no son autosuficientes, por lo cual se necesitan entre ellos para dar cada paso. En este sentido, apostilla Blanco que

«donde las asociaciones de vecinos han tomado un gran protagonismo, pero incluyendo también muchas otras entidades que trabajan en ámbitos diversos (socio-cultural, socio-sanitario, socio-económico...)... Por último, muchos ciudadanos a título individual»⁴⁵.

En cuanto a la segunda etapa señalar que se gestionó todo mayoritariamente desde instancias públicas, quienes desde los noventa, han intentado lograr una mayor participación ciudadana pero, orientada esta vez hacia las políticas locales diseñadas en el consistorio. Mediante diversos proyectos, muchas veces embebidos de las propuestas vecinales, ha buscado el consenso en la sociedad civil, mediante la elaboración de una guía de acción estratégica, con objetivos claros y resultados concretos que han convertido a este «Modelo Barcelona» en un modo de gobernanza a exportar.

En relación a la participación de actores en Cuenca, si bien no se aprecia una red de actores local no públicos consolidada hacia las políticas públicas patrimoniales, el actor público supo tomar las riendas de la situación, y gracias a diversos planes de orden urbanístico, como el Plan Especial de Protección del Casco Antiguo y su entorno, el Programa de Rehabilitación Integral del Centro Histórico, y las figuras Real Patronato de la Ciudad de Cuenca y el Consorcio de Cuenca, así como una fuerte inversión, y la colaboración autonómica, nacional, se consiguió tras una labor de muchos años, cambiar el rumbo de la ciudad, alcanzado en 1996 la declaración del centro histórico de Cuenca como Patrimonio de la Humanidad.

Plan estratégico

Ambas ciudades hicieron uso de planes estratégicos que se caracterizaron por reunir los requisitos que acertadamente señala Iglesias⁴⁶ como mínimos para poder hablar de un plan estratégico de calado.

42 BLANCO (2005): 11.

43 TELLO ROBIRA (2011): 157.

44 MARTÍ (2005): 99.

45 BLANCO (2005): 12.

46 IGLESIAS ALONSO (2010): 114-117.

En el caso de Barcelona⁴⁷ su plan estratégico ha sido:

- Útil, pues si bien se diseñan tres planes, en cada uno se establece un objetivo general, objetivos específicos y acciones concretas con finalidad unívoca.
- Realista, donde el objetivo es Barcelona para transformarla, y mejorar su realidad.
- Continuo y comunicado, pues los diversos representantes, de la política, del sector económico, institucional, asociaciones, etcétera, se consideran entre sí en pie de igualdad, sin jerarquías es decir, dicha comunicación es continua y constante.
- Implantado, quince años han tardado para implantar el Plan Estratégico, con tres sub-planes, y es que ir consiguiéndolos progresivamente anima a todos los actores a colaborar en el proyecto común: Barcelona.
- Participado, tanto de los actores públicos como de la ciudadanía.
- Cooperado, los buenos planes anteriores han dado lugar a la elaboración del «Barcelona Visió 2020». Nuevo Plan Estratégico.

En el caso de Cuenca⁴⁸, su plan estratégico también se ha caracterizado por ser:

- Útil, diseñándose cinco grandes objetivos: Plan Especial de Protección del Casco Antiguo y su entorno; esfuerzo inversor en viviendas, hostelería y edificios públicos, Real Patronato de Cuenca, Consorcio de la Ciudad de Cuenca, Programa de Rehabilitación Integral del Centro Histórico.
- Realista, donde el objetivo ha sido claro desde el principio: Casco Histórico de Cuenca.
- Continuidad y comunicación, del Ayuntamiento y resto de entes públicos, como la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, el Estado y aportaciones económicas de la Unión Europea.
- Implantación, más de 50 años trabajando por Cuenca. Se comienza a trabajar en 1954 cuando se constituye la delegación municipal «Cuenca Antigua», para mantener la función residencial del Casco; en 1963, cuando se declara paraje pintoresco; en la década de los 60 se instalan un grupo de artistas promovidos por Zobel; en 1981 se la declara Conjunto Histórico Artístico; en 1988 Programa Cuenca a Plena Luz; en 1994-1999 se desarrolla el Proyecto Integral de Mejora Urbanística Dirigida al Turismo; en 1996 se incluye el centro histórico en Lista de Patrimonio Cultural de la Humanidad; se crea el Real Patronato de Cuenca en 2004 y Consorcio de la Ciudad de Cuenca en 2005.
- Participación, muy destacada y principal de los entes públicos a nivel local, autonómico, nacional e incluso europeo.
- Cooperación, se está trabajando en Programa de Rehabilitación Integral del Centro Histórico.

De modo que lo exportable de ambos casos para el caso de estudio, Orihuela, será en cuanto a Barcelona el gran ímpetu y organización de su red de actores; y respecto a Cuenca, por la semejanza con Orihuela en cuanto a la falta de una red de actores institucionalizada, que aun así, ha conseguido con el liderazgo del actor público y centrándose en un plan estratégico claro desde el primer momento, destacar su centro histórico a nivel internacional al ser declarado por la UNESCO.

IV. ORIHUELA. SUS POLÍTICAS PÚBLICAS PATRIMONIALES: SITUACIÓN PARTIDA Y PROPUESTAS

4.1. Introducción

Orihuela es la capital de la comarca de la Vega Baja, la cual constituye el extremo sur de la provincia de Alicante y de la Comunidad Valenciana. Esta comarca linda al norte con los valles del Vinalopó de la provincia de Alicante, al este con el mar Mediterráneo, y al oeste y al sur con la Región Autónoma de Murcia, de cuya capital le separan tan sólo 23 kilómetros por carretera nacional, siendo 59 los kilómetros que la separan de su capital de provincia, Alicante. Esta posición extrema meridional, ha caracterizado históricamente a esta área como una zona fronteriza entre la Corona de Aragón y el Reino de Castilla, redundando en una poderosa influencia cultural murciana en toda la comarca, perceptible especialmente en la gastronomía, su forma de hablar, el carácter, y su forma de vida.

47 DELFOUR, en su artículo alude más ampliamente al Plan Estratégico y Social Barcelona 2000 (pág. 134-156).

48 TROITIÑO VINUESA (2008). Dedicó el autor un capítulo entero al caso concreto de Cuenca, como Ciudad Patrimonio de la Humanidad.

El municipio de Orihuela tiene al norte el monte San Miguel y la propia Sierra de Orihuela; es cruzada por el río Segura, cuyo caudal medio ronda los 16 metros cúbicos por segundo. Goza de un clima mediterráneo cuya temperatura media anual es de 18,3º. Es agosto su mes más cálido y enero el más frío. Las precipitaciones⁴⁹ escasean. Esto se traduce en que la media en invierno oscila en los 5 grados y 30 en verano; su limitada pluviometría le concede más de 250 días de sol al año⁵⁰.

Es por tanto, cercana a dos capitales de provincia, Alicante y Murcia, cercana al mar, inserta en la huerta de la Vega Baja con un Centro Histórico en el que, aún hoy, quedan vestigios íberos, musulmanes, medievales y especialmente barrocos con gran acumulación de iglesias, conventos y palacios del XVIII.

En relación al Centro Histórico, y por lo que toca a este estudio de investigación en cuanto a la aplicación de políticas públicas locales patrimoniales nacidas de la gobernanza local, es decir, influenciadas por la red oriolana, matizar que a pesar de que la ciudad fue declarada Conjunto Histórico Artístico en 1969, para sorpresa de su ciudadanía, en la actualidad éste se encuentra mermado y en clara pérdida.

4.2. Situación de partida de las políticas hacia el centro histórico

Las políticas públicas patrimoniales aplicadas al mismo no han sido todo lo eficientes que se hubiera necesitado. En este sentido, la gestión del patrimonio cultural, como señalan Sánchez y Diz, se coordina mediante el trabajo conjunto de ocho concejalías en la legislatura 2011-2015: Concejalía de Patrimonio Histórico, Concejalía de Cultura, Concejalía de Turismo, Concejalía de Urbanismo, Concejalía de infraestructuras, Concejalía de Fomento, Concejalía de Educación, y la Concejalía de Festividades.

Si Ciudades Patrimonio de la Humanidad, como Cuenca, Ávila y Segovia, son capaces de aglutinar toda la gestión del patrimonio cultural en dos concejalías (Patrimonio y Turismo-Cultura), tal vez cabría pensar que la dispersión oriolana en la gestión de su patrimonio cultural, no beneficia precisamente ni a éste ni a la ciudad.

Por otra parte, respecto al esquema de actuación en la gestión del patrimonio, esto es, en relación a las políticas locales de patrimonio cultural, hay que resaltar que se han gestionado desde el Ayuntamiento a partir de la documentación, conservación, rehabilitación y/o restauración, usando la protección jurídica que fuera necesaria para cada caso concreto y finalmente mediante su promoción y difusión⁵¹. Se ha tratado de actividades de gran calado, muy costosas y con gran necesidad de recursos y dedicación.

El instrumento jurídico principal de protección del Centro Histórico es el Plan Especial de Ordenación y Protección del Centro Histórico de Orihuela en vigor desde 1994 (PEOPCHO en adelante). Es la norma jurídica clave en la gestión del patrimonio, presentándose como un plan muy ambicioso para la época, con gran altura de miras pero, en ocasiones, con una falta de aplicación real en muchos aspectos. Se pueden señalar, entre otras, algunas ideas clave del mismo en relación a su aplicación:

- En pleno Centro Histórico, ha habido pérdidas irreparables que nunca se van a recuperar. No sólo la Casa del Inquisidor o la Casa Racionalista, son elementos flagrantes, también el abandono progresivo de la propiedad privada, motivado por la falta de ayudas a la rehabilitación y una falta de liderazgo claro del Consistorio.
- Se hace necesario registrar los solares y casas a rehabilitar del Centro Histórico, mediante la figura, no creada a fecha de presente estudio del Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar que viene contemplado en el artículo 171⁵² de Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana. Además de una obligación legal para el Consistorio, es una de las mejores maneras de gestionar la propiedad privada en el Centro Histórico.
- Por otra parte, se hace necesario apostar por un Centro Histórico continuo y ampliado. Es decir, la discontinuidad existente en la actualidad imposibilita la aplicación de las políticas patrimoniales adecuadas. De invertirse esta tendencia se dinamizaría la zona, se enriquecería, y se contendrían situaciones de exclusión social de determinadas partes del Centro Histórico o colindantes al mismo.

49 VALERO (1982): 9.

50 Ayuntamiento de Orihuela, 2015.

51 SÁNCHEZ Y DIZ (2014): 233-237.

52 «Artículo 171 Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar. 1. Los municipios mantendrán en condiciones de pública consulta un Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar, en el que se incluirán los inmuebles en régimen de edificación o rehabilitación forzosa y aquellos sobre los que exista orden de edificación o rehabilitación forzosa en vigor. Esta inclusión tiene solo efectos declarativos, susceptibles de ser extinguidos mediante prueba en contrario».

- Se necesita incentivar la recuperación residencial o la actividad económica tradicional. Sea mediante ayudas reales y efectivas a la rehabilitación y estrategias de actividades económicas en la zona del Centro Histórico.
- A partir del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos, se necesita trabajar sobre cada elemento catalogado, mediante los estudios que sean necesarios para dar la vuelta a la situación actual del Centro Histórico.
- Se hace necesario tener en cuenta los criterios sobre el ornato de edificios, espacios libres y viales de modo que se garantice y acrecienten los valores que posee el Centro Histórico. Ha de existir una continuidad arquitectónica visual en las edificaciones, tanto las existentes, que habrán de adaptarse lo mejor posible, como las de nueva construcción.
- Se ha apostar por la peatonalización del Centro Histórico, en la línea Santo Domingo, pasando por Calle Clavarana, hasta Monserrate e incluso Capuchinos. Para ello, dado que una peatonalización de esta envergadura no es cualquier cosa y sería, en el caso de hacerse, con difícil vuelta atrás, se hace necesario tener estudios serios sobre qué mejoras se obtendrían con la misma.
- Las pintadas, el abandono estético de las fachadas, entre otras son cuestiones más de la educación de la ciudadanía que del propio Consistorio.

Se puede afirmar que esta falta de rigor en la aplicación del PEOPCHO, y en este sentido del artículo 39 de la Ley 4/1998, de 11 junio de Patrimonio Cultural Valenciano, se ha visto sustentada, en primer lugar, por la posible falta de recursos económicos, que en estos casos, nunca han sido suficientes y sobre todo, y en segundo lugar a la luz de este estudio, por la falta de sensibilización de la ciudadanía, que se manifiesta finalmente en las políticas adoptadas por el propio Consistorio.

La situación estática y de pasividad de la ciudadanía⁵³ se aprecia, no sólo ante la falta de participación ciudadana dirigida a evitar la pérdida de su Centro Histórico, si no también, en la poca movilización /presión que ejerce la red de actores locales en el Ayuntamiento en busca de un cambio real en la aplicación de las políticas públicas patrimoniales. Ello permite llegar a dos reflexiones:

En primer lugar, aunque se ha avanzado en estrategias de puesta en valor, la parte de dar valor, no ha calado o no se ha gestionado de forma suficiente en la población oriolana. Serían necesarias más charlas, medidas de difusión del patrimonio cultural de la ciudad, para intentar ahondar en un sentimiento que puede convertirse, trabajando todos a una, en una nueva forma de economía para el municipio: el turismo patrimonial. No se trata sólo de hacer de Orihuela un producto turístico al uso, sino intentar que la ciudadanía, le dé el valor adecuado a lo que tiene y lo considere parte de su Hacienda.

En segundo lugar y por otra parte, ante este carácter de falta de proactividad de la población se aprecia necesario por un lado, el previo conocimiento de la red de actores de la ciudad de Orihuela y por otro señalar las posibilidades de un plan estratégico participado hacia su patrimonio cultural como elementos necesarios de una gobernanza eficiente.

4.3. Necesidad de red de actores hacia su patrimonio cultural

Los actores de la ciudad de Orihuela en el ámbito de la política patrimonial, se clasifican en actores públicos (Ayuntamiento, Universidad Miguel Hernández (en adelante UMH), Patronato Histórico Artístico, así como otros niveles institucionales) y actores privados (Iglesia católica, los propietarios de edificios civiles como palacios y casas-palacio, las asociaciones, los comerciantes y empresarios, y la propia sociedad civil oriolana).

De ellos, los más destacados son, el Ayuntamiento de la ciudad, dentro de los públicos, al tener los otros poca eficacia y de los privados, principalmente la Iglesia católica, pues en torno al 80% de los bienes monumentales de la ciudad son de carácter religioso.

Conviene señalar que la cantidad de casas-palacio existentes en el municipio, sitúan a Orihuela como el municipio con más casas palaciegas de la provincia, y a su vez, el único de la Vega Baja que las contiene. Señalar que la movilización de los mismos, si la hay, es poco conocida por la ciudadanía. Igualmente sucede con la importancia que ésta otorga a la UMH o al Patronato Histórico Artístico como actores de peso en la ciudad.

Todos estos actores son estables en el tiempo, pero no existe una relación frecuente entre ellos, tipo «Modelo Barcelona». Es decir, hay actores pero no existe la red, esto es que no está institucionalizada. Cada uno lucha

⁵³ En el trabajo de campo realizado en la tesis doctoral *Orihuela, Patrimonio de la Humanidad. Un enfoque de gobernanza*, dirigido a saber lo que piensan y sienten sobre su patrimonio los oriolanos, se aprecian dichos extremos señalados.

en defensa de sus intereses sin darse cuenta que los otros actores tienen aquello que él ansía. La ciudadanía, en general, hacia su ciudad es pasiva, como ya se ha señalado sobre estas líneas.

Respecto a una potencial red de actores de la ciudad de Orihuela, señalar que la misma en la actualidad se caracteriza por reunir al mismo tiempo, características de una comunidad política⁵⁴; una red en torno a problemas⁵⁵, en proceso de formación, y grades rasgos, de una coalición de defensa.

Como comunidad política sólo se han interrelacionado realmente en el ámbito de las políticas patrimoniales los actores dominantes, es decir, el Ayuntamiento y la Iglesia, apareciendo el resto de actores privados en la red de forma totalmente supletoria y circunstancial, pues no se han mostrado organizados ni con capacidad de reacción en el ámbito de las políticas patrimoniales. Alrededor de estos actores principales surgen unas élites que los circundan y que buscan gestionar los asuntos públicos en los que están inmersos los actores principales hacia sus propios intereses.

Como una red en torno a problemas, hay que señalar que los actores oriolanos presentan gran heterogeneidad y poseen valores muy diversos que, en ocasiones, ha enfrentado a los dos principales actores. Esta circunstancia conlleva una gestión poco eficiente, sin unión, sin coordinación, y sin un plan estratégico diseñado por ambos con la participación del resto de actores implicados.

Como coalición de defensa⁵⁶, trayendo de nuevo las palabras de Chaqués se plantea «el proceso de elaboración de políticas públicas como un sistema de creencias», de manera que cuando no comparten planteamientos básicos, en exceso influidos por sus particulares ideas, creencias y valores, no hay capacidad de acuerdo y no son capaces de establecer un plan estratégico de conjunto.

En la actualidad se está abriendo ventana de oportunidad que permanecerá abierta durante un breve período de tiempo, motivada por la situación política del país y en especial por los resultados de las elecciones de 24 de mayo de 2015⁵⁷ que exigirán pactos de gobierno para sacar adelante una legislatura estable. Es un tiempo apto para introducir ideas que resuelvan problemas, necesitado de un grupo de actores que en ese momento crucial, pueda persuadir al resto para trabajar al unísono e incluya en estos menesteres a la sociedad civil (*bróker político*).

De modo que la red de actores de la ciudad de Orihuela y hacia el objeto primario de esta investigación, esto es, Orihuela hacia la mejora de la gestión de su Centro Histórico desde un enfoque de gobernanza, necesita embeberse de las ideas claves que aportan los estudios comparados de Barcelona y Cuenca.

Respecto a Barcelona, Orihuela debe aprender que necesita una red de actores potentes, concienciados, con gran movilización de la sociedad civil, que no se contente con la mera pena o queja sobre el estado de su Centro Histórico.

Respecto a Cuenca, Orihuela necesita un liderazgo del actor público que motive a la ciudadanía hacia el cambio que necesita la ciudad. Orihuela, a nivel monumental no le va a la zaga a Cuenca. Y es que

«A Orihuela le queda mucho que hacer en este sentido, pero con una ciudadanía bien organizada y políticos “estadistas” (en este caso “localistas”), todo se conseguirá. Para ello, se ha de planear hacia donde se quiere ir. Se necesita un plan estratégico en el ámbito del patrimonio de la ciudad»⁵⁸.

Necesidad de plan estratégico hacia su patrimonio cultural

En Orihuela nunca se ha marcado un plan estratégico claro hacia su rico patrimonio cultural, a lo que hay que sumar la falta de red de actores locales hacia el mismo. Así resumidamente se puede apreciar que:

Una falta de utilidad de las medidas adoptadas. No se ha llegado a crear un plan estratégico integral para el patrimonio cultural de la ciudad al no conocer claramente las prioridades de la ciudad y el conjunto de sus problemas. Se necesitan estudios serios sobre la economía, política y sociedad del municipio.

54 CHAQUÉS BONAFONT (2004): 79.

55 CHAQUÉS BONAFONT (2004): 81.

56 CHAQUÉS BONAFONT (2004):121.

57 Los resultados de las últimas elecciones locales han dado como resultado un gobierno en minoría del PP, con 11 concejales, 8 del PSOE, 3 de Ciudadanos, 2 concejales de Cambiemos Orihuela y 1 de Foro Democrático.

58 POVEDA RODRÍGUEZ (2015): 232.

Falta de realismo. Se ha trabajado para las características de «la ciudad del equipo de gobierno», es decir, no se ha trabajado, desde que Orihuela fue declarada Conjunto Histórico Artístico en 1969, por encima de los programas electorales pensando en la ciudad como conjunto⁵⁹.

Falta de continuidad y comunicación. Los actores con peso específico en la ciudad no trabajan en reuniones periódicas, la continuidad no va más allá de la legislatura, con poca comunicación, ya que lo hecho por un equipo de gobierno, no siempre es mantenido por el otro.

Falta de implantación. No se consiguen metas grandes porque no se alcanzan las pequeñas con el acuerdo de todos los actores.

Escasa participación y muy puntual. Desde el nivel político no se es capaz de convencer e ilusionar a la población respecto a la potencia de su patrimonio cultural como medio de vida.

Cooperación. Desde 1969, pocos han sido los debates sobre el futuro de la ciudad aglutinando a los diferentes actores locales. No se han integran los intereses en conflicto por el bien de la ciudad y de sus ciudadanos.

Este plan estratégico que es necesario, debiera ser útil para la ciudad, ya que desde sus problemas se deben establecer sus prioridades. Impulsado por el Ayuntamiento como actor público, requiere un claro compromiso de todos los actores donde la participación ciudadana sea la clave. Se trata de trabajar hacia el mismo objetivo, legislatura tras legislatura con un plan estratégico realista, adecuado a las características de la ciudad; con un plan estratégico donde la continuidad en los objetivos y comunicación entre actores sea una constante, no existiendo actores de primera y de segunda, y dando a la ciudadanía un lugar clave, siendo ésta auditora del actor público; un plan estratégico que implante metas creídas y que cuenten con la confianza de la ciudadanía civil y actores; un plan estratégico que permita la participación en todos los sentidos, pues un plan que cala en la ciudadanía es impulsado de oficio por ella; un plan estratégico que, mediante la cooperación entre las élites políticas, los grupos de actores representados o los ciudadanos se generen sinergias adecuadas para la ciudad.

Un plan estratégico bien diseñado es una de las manifestaciones más clara de la gobernanza local, pues en él, tienen cabida todos los actores del municipio, liderados por un Ayuntamiento capaz. Contará con funcionarios cualificados, con todos los actores privados y también con un grupo de expertos locales de las diversas ramas de las ciencias que marque las líneas básicas del mismo. Se trata de aprender una nueva forma de trabajar para el actor público y una nueva forma de participar respecto a la ciudadanía.

Se necesitan políticos y ciudadanos con altura de miras que permitan transitar del gobierno tradicional al gobierno participativo, es decir, a la gobernanza local como forma de gobernar. Se trata de orientar a lo que distingue a Orihuela respecto de otros municipios, esto es, su patrimonio cultural mediante un plan estratégico creado a su medida.

Todo se resume en asumir el reto de trabajar juntos, para con adecuadas políticas públicas patrimoniales en este caso, nacidas de la colaboración ciudadana con el Consistorio, aceptar el desafío de hacer del patrimonio cultural de la ciudad, su principal industria económica.

V. CONCLUSIÓN

La gobernanza, como nueva forma de gobernar, es una pretensión tanto para ciudades grandes como Barcelona, medianas como Cuenca o del tamaño de Orihuela. Es la pretensión de profundizar la democracia, es el ansia de mejorar la vida de la ciudadanía, es la búsqueda de la justicia, es la transición hacia un modelo ideal de gobierno donde todos los actores se relacionen entre sí al mismo nivel y al tiempo, tengan capacidad real de influencia en la toma de decisiones. Es decir, donde todos puedan participar en el diseño del plan estratégico para la política concreta marcada.

La gobernanza eficiente, como toda pretensión, es aquello que está por llegar. Como dice la R.A.E es «una aspiración ambiciosa o desmedida», y en este caso concreto, la gobernanza es la idea de gobierno ideal. Es una pretensión, una aspiración de los políticos, de los académicos, de los movimientos sociales, de la ciudadanía pero que, en la realidad, está aún por despegar su vuelo.

En suma, se necesita gobernar mediante planes estratégicos participados, en mayor o menor medida, por todos los actores y en todos los niveles de gobierno para potenciar la legitimidad de las instituciones políticas y la calidad de

⁵⁹ Los partidos con representación en las pasadas elecciones del 24 de mayo de 2015 en sus programas electorales, en concreto, PP, PSOE y Ciudadanos, proponen múltiples medidas hacia el Patrimonio Cultural, pero en ningún caso se propone crear un plan estratégico sobre esta cuestión.

nuestra democracia. Sabemos que la misión es difícil, y compleja, que queda mucho camino por recorrer, pero el reto radica en saber articular una gobernanza eficiente y efectiva entrelazada con el empoderamiento social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALL ARANGUREN, J. C. (2003): “La gobernanza local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 291, págs. 45-75.
- ARELLANO, D. SÁNCHEZ, J., RETANA, B. (2014): “¿Uno o varios tipos de gobernanza?”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, n.º 2, págs. 117-137.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2011): *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Oleiros, Ed. Gesbiblo.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2008): *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid, Ed. Síntesis.
- BLANCO, I. (2005), “Políticas de regeneración urbana en Barcelona: distintos modelos en una misma ciudad”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, págs. 1-20.
- BRUGUÈ, Q. y GOMÀ, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ed. Ariel Ciencia Política.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004): *Redes de políticas públicas*. Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CONEJERO PAZ, E. (2005): “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España*, págs. 13-31.
- CONEJERO PAZ, E. (2015): “Sinergias entre las organizaciones público y privadas. Nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios”, *Innovación Social: claves y casos*, págs. 47-70. DELFOUR, C. (2007): *España, las autonomías y Europa*, Gijón, Ed. Trea.
- GODÀS I PÉREZ, X. (2010): “La gobernanza de la política de inclusión en Barcelona”, *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial*, págs. 289-313.
- IGLESIAS ALONSO, A. (2010): “La Planificación Estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: Análisis de caso”, *Cuadernos de Gestión*, vol. 10, n.º 1, págs. 101-120. DOI: 10.5295/cdg.100156ai.
- KOOIMAN, J. (2005): “Gobernar en gobernanza”, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, págs. 57-83.
- LIMÓN DELGADO, A. (1999): “Patrimonio, ¿de quién?”, *PH Cuadernos. Patrimonio etnológico. Nuevas perspectivas de Estudio*, págs. 8-15.
- MARTÍ, M. (2005): “El proyecto 22@bcn: glocal governance, renovación urbana y lucha vecinal en Barcelona”, *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, págs. 89-104.
- MAYNTZ, R. (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21, págs. 1-8.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2005): “El fortalecimiento de la gobernanza local como factor clave para la reducción de la pobreza”, *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, págs. 275-284.
- PETERS, G. y PIERRE, J. (2005): “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, págs. 37-57.
- PINAZO HERNÁNDIS, J. (2013): *Administración pública y gobernabilidad de los orígenes a los nuevos paradigmas*, Valencia, Ed. Low Cost Books.
- PINAZO HERNÁNDIS, J. (2014): “¿Ineptitud subespecie de la corrupción? Enfoque sistémico y funcional desde la ciencia de la administración”, *La regeneración del sistema. Reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, págs. 453-469.
- POVEDA RODRÍGUEZ, M.J. (2015): *Orihuela, Patrimonio de la Humanidad. Un enfoque de Gobernanza*, Tesis doctoral.
- PRATS I CATALÀ, J. (2005): “Modos de gobernación de las sociedades globales», *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, págs. 145-173.
- RHODES, R.A.W. (2005): “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, págs. 99-123.
- SÁNCHEZ, M.C. y DIZ E. (2014): “La gestión del Patrimonio cultural desde la esfera municipal: el caso de Orihuela”, *Escenarios, imaginarios y gestión del patrimonio*, págs. 235-244.
- SUBIRATS, J. (2012): “Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”, *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, págs. 1-16.
- TELLO ROBIRA, R. (2011): “Políticas Públicas urbanísticas y participación ciudadana en Barcelona”, *Grupo de Estudios Urbanos Ciudades*, Volume 9, n.º 16, págs. 144-170. DOI 2376/2120.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (2008): *Ciudades Patrimonio de la Humanidad: Patrimonio, turismo y recuperación urbana*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía.
- VALERO, P. (1982): *Orihuela Monumental*, Orihuela, Ed. Zerón.
- ZAFRA, M. (2010): “Gobernanza local”, *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial*, págs. 78-97.