
Los nuevos retos de los Gobiernos locales

PID_00247504

Joan Subirats
Mariona Tomàs
Josep Xurigué

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. La globalización y su impacto en las ciudades y en la gestión local..... | 5 |
| 1.1. Las ciudades y su espacio en la gobernanza global | 9 |
| 2. Gobiernos locales y sociedad urbana..... | 10 |
| 2.1. Nuevos temas emergentes en las ciudades. Los problemas del tiempo, la edad, el género, la exclusión y la diversidad. ¿Nuevos Gobiernos para nuevas ciudades? Lo público, lo privado, lo social y lo común | 12 |
| 2.1.1. Edad y ciudad | 15 |
| 2.1.2. Género y ciudad | 16 |
| 2.1.3. Exclusión y territorio | 18 |
| 2.1.4. Diversidad y ciudad | 20 |
| 3. Sobre la gobernabilidad del municipio..... | 23 |
| 3.1. Dinámicas multinivel y las nuevas formas de Gobierno local. Algunos problemas que afrontar | 23 |
| 3.2. La gobernabilidad: redes y niveles locales | 26 |
| 4. Sobre la gobernabilidad metropolitana..... | 28 |
| 4.1. Modelos de gobernabilidad metropolitana | 28 |
| 4.2. Ventajas e inconvenientes de los modelos de gobernabilidad metropolitana | 32 |
| 4.3. Liderazgo, legitimidad democrática y cohesión metropolitana | 34 |
| Bibliografía..... | 35 |

1. La globalización y su impacto en las ciudades y en la gestión local

No podemos iniciar estas reflexiones sobre el nuevo papel de los Gobiernos locales sin atender a las dinámicas globales de cambio que han ido modificando de manera sustancial el escenario en el que las relaciones entre niveles de Gobierno y actores públicos y privados desarrollan sus estrategias. Como sabemos, la globalización económica, acompañada por la emergencia de una cultura global, ha alterado profundamente la realidad social, económica y política de los Estados, las regiones y las ciudades. En este contexto mundial de cambio, cuyos perfiles se empezaron a dibujar más claramente a partir de la década de los años noventa, las ciudades han ido resurgiendo como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial. Los procesos de globalización económica y de migración internacional, la emergencia de servicios especializados en las ciudades como parte del sector económico en crecimiento en las economías avanzadas, los nuevos tipos de desigualdad social, las nuevas políticas culturales y de identidad, así como las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales están modificando el escenario local, revalorizando el posible liderazgo territorial que ejerzan sus actores y el impacto en las dinámicas de crecimiento y de bienestar que en ese territorio se producen.

Es evidente que los procesos de integración económica y tecnológica están provocando cambios intensos en las relaciones entre economía y territorio. Las dinámicas económicas y territoriales se vuelven mucho más complejas y emerge un nuevo tipo de sistema urbano que opera en los niveles globales y regionales-locales. El ámbito local interactúa directamente con el global y surgen, nuevamente, las tensiones territoriales. Desde otra perspectiva, por ejemplo los procesos de europeización ofrecen nuevas estructuras de oportunidades para los Gobiernos locales. El desencaje entre la creciente movilidad económica y social y la rigidez de las estructuras institucionales políticas ha ido propiciando que algunos actores tengan incentivos y oportunidades para actuar con otros a fin de promover sus intereses sectoriales y espaciales mediante redes de políticas tanto verticales como horizontales, y esos encuentros se producen al margen de sus distintas posiciones institucionales o la existencia de fronteras territoriales. Pero al mismo tiempo, las rigideces siguen existiendo y aparecen nuevas limitaciones y reglas del juego que topan con la autonomía local y que provocan tensiones por el solapamiento y la concurrencia simultánea de instituciones locales, regionales, nacionales e incluso supranacionales en muchos temas.

Referencia bibliográfica

S. Sassen (2000). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Referencia bibliográfica

N. Brenner (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.

El desarrollo de la Unión Europea supone una experiencia no sólo de Gobierno transnacional, sino también de lo que se viene denominando como **gobernanza transnacional**. En tanto que organización política emergente, no se basa en los principios tradicionales de soberanía y exclusividad territorial, sino que se define como un ejercicio difuso y compartido de la autoridad. Establece un sistema de Gobierno multinivel y relacional: la negociación sustituye a la autoridad como recurso fundamental para dotarse de la capacidad de gobernar. Y la red sustituye al territorio físico como referencia espacial sobre la que aplicar las capacidades de gobierno. Podríamos decir que la integración europea, lejos de recentralizar a la antigua usanza, introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales e incluso abre nuevos espacios, habilita nuevos terrenos de juego en los que los poderes locales pueden desarrollar sus propias estrategias territoriales de gobierno. Las ciudades y regiones tienen la oportunidad de operar más allá de los límites que establecía la relación tradicional centro-periferia, pero las nuevas dinámicas de la integración europea también pueden provocar efectos desestabilizadores dadas las incertidumbres que llevan asociadas. El campo de juego político que establece la Unión Europea supone cambios de escala y la aparición de nuevos jugadores. Pero lo que destaca por encima de todo es que no hay ninguno que ostente el monopolio de la producción normativa o el de la coerción. Y ese es un factor clave que está transformando las relaciones jerárquicas en este ámbito en todos los países europeos.

Todas las transformaciones y tensiones que suponen los procesos descritos pueden interpretarse a partir de dos dinámicas que confluyen: la globalización y el localismo. Ambas desafían al estado-nación: la globalización desbordándolo desde arriba y el localismo haciendo lo propio desde abajo. Y, al mismo tiempo, obligan a redefinir tanto los espacios sobre los que se ejercen las capacidades de gobierno, como la propia forma que adoptan estas capacidades.

El estudio de los procesos de gobernanza urbana permite conocer el desarrollo de nuevas formas de gobierno a escala local que se adaptan a la flexibilidad, la obertura y la complejidad que reclama la nueva situación. La gobernanza ya no es sólo un reto para el Estado (en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades de Gobierno), sino que afecta a todos los actores, públicos y privados, que participan en las distintas redes territoriales y en los nuevos ejes local-global que genera una estructura multinivel.

Como argumenta Goss, el cambio más significativo en la gobernanza local es el cambio de roles y relaciones que se manifiesta entre actores:

Concepto de gobernanza

Se utiliza el concepto de gobernanza (*governance*) para describir nuevas formas de decisión colectiva a partir de la confluencia de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados, con el objetivo de conseguir capacidades de Gobierno conjunto frente a problemas comunes. La Unión Europea ha consagrado el concepto después de aprobar el llamado *Libro blanco de la gobernanza europea* en el año 2001, mientras que el término *gobernanza* se ha tomado como la traducción oficial del término inglés *governance*.

Referencia bibliográfica

B. Jouve (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales (original en versión francesa publicado por Elsevier, 2003).

Localismo

El concepto localismo se entiende en un sentido amplio como el conjunto de procesos que presionan y desplazan las capacidades de gobierno hacia la proximidad territorial, que puede expresarse en diferentes escalas: la regional –en la acepción técnica del término, es decir, de mesoGobierno– (comunidades autónomas, regiones, *Länder*, etc.), la supramunicipal (mancomunidades, comarcas, provincias), la municipal e incluso la intramunicipal (distritos, barrios).

- Cambios en la relación entre el Gobierno y la gente, entre los ciudadanos y el Estado que pueden influir en la naturaleza de la política local.
- Cambios en el rol de los gestores públicos. Los dilemas políticos y sociales de la sociedad se trasladan a la gestión de los servicios públicos y son la sustancia de las decisiones cotidianas.
- Cambios en las propias organizaciones públicas. Surgen nuevas formas organizativas (alianzas estratégicas, partenariados, experiencias participativas, por ejemplo) que conviven con sistemas de gestión tradicionales, con las presiones contradictorias que ello supone.

Esta combinación de **globalización** y **localismo** ha dado un nuevo impulso a las ciudades y a los territorios y regiones como actores políticos significativos. Por un lado, se observa cómo las identidades colectivas locales se materializan en una idea de sociedad local y cómo el desarrollo de las identidades locales supone la aparición de escenarios donde los actores se relacionan, se conocen y a partir de este reconocimiento de proximidad colaboran en la persecución del bien común. Desde esta perspectiva, adquieren especial importancia los conceptos de comunidad y de capital social. El primero, comunidad, porque remite al sujeto colectivo que reúne contigüidad e implicación ante problemas comunes y el segundo, capital social, por realzar los componentes culturales y cívicos que facilitan el buen funcionamiento de estos contextos locales de relación y cooperación. Es este debate sobre el capital social, que se centra en la capacidad de cooperación que expresa la comunidad para mejorar el bienestar común, el que nos interesa reflejar en nuestro análisis y sobre el que volveremos más adelante.

Por otro lado, como ha señalado Sassen, la progresiva desintegración de los escenarios nacionales como los únicos posibles crea oportunidades para las ciudades, que emergen como lugares estratégicos en los que se manifiestan procesos de cambio y de reestructuración urbana más complejos. Como sabemos, la década de los setenta asistió a la crisis del estado del bienestar y en ese contexto la dimensión local ha ido recuperando relevancia política mientras que la dimensión estatal ha resultado más erosionada, con lo que el Gobierno local ha desarrollado nuevos roles como consecuencia del debilitamiento del ejecutivo central y los procesos de descentralización. Estos nuevos roles tienen como finalidad adaptarse mejor a las exigencias del nuevo entorno, que se caracteriza por un sistema que funciona bajo lógicas menos jerárquicas, más de conexión horizontal y en red, en un contexto en el que se debe asumir el que se ejerzan funciones de dirección desde distintos niveles de Gobierno y con distintos grados de fragmentación en el suministro concreto de los servicios necesarios para la población. Cada vez más, lo importante no es la atribución

Gobernanza urbana

Se utiliza el término *gobernanza urbana* para describir en el ámbito local esas nuevas formas de decisión colectiva ya mencionadas que emergen en el nivel local y que conducen al desarrollo de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados.

Referencia bibliográfica

S. Goss (2001). *Making local governance work. Networks, relationships and the management of change*. Hampshire: Palgrave.

Referencia bibliográfica

P. Le Galès (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Nueva York: Oxford University Press.

Referencia bibliográfica

S. Sassen (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

M.J. Smith (2002). "La reconstitución del Estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales" en Subirats (Coord) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar, los objetivos que ésta persigue y la capacidad de resolver problemas que finalmente tenga.

Por otra parte, si durante la primera mitad del siglo XX el arraigo territorial de los actores era una condición necesaria para el desarrollo de las operaciones transnacionales y las redes nacían y dependían de los territorios, en la actualidad es más frecuente un escenario en el que distintos territorios, dotados de ventajas competitivas similares, compiten entre sí para atraer inversores. En los últimos veinte años uno de los cambios más importantes que se han producido ha sido el incremento de la movilidad del capital a escala nacional y, especialmente, transnacional. Esta movilidad transnacional del capital se ha manifestado en formas específicas de articulación entre diferentes áreas geográficas y ha provocado transformaciones en el rol que estas áreas han ejercido en la economía mundial. Las ciudades, en tanto que lugares de concentración social, facilitan encuentros, ejercen un papel de sociabilidad y de contacto informal que puede ser de alta significación económica. La especificidad de la acción local puede facilitar el generar una ventaja competitiva en un espacio económico global homogeneizado. Por otro lado, una economía política cada vez más globalizada dirigida por flujos liberalizados de capital, de tecnología e información, puede provocar movimientos que incidan en priorizar más la eficiencia en la prestación de servicios que la equidad en su distribución, lo que puede generar espacios sociales en las ciudades cada vez más fragmentados y especializados.

Ante esta realidad y el cómo afrontarla, las aproximaciones analíticas que introducen el concepto de gobernanza urbana se centran en las posibilidades de las que disponen las elites políticas, económicas y sociales locales para convertir las ciudades o las regiones en actores políticos con estrategias y proyectos colectivos autónomos; proyectos que serán más fuertes cuanto más logren ser compartidos y pactados con los múltiples actores públicos y privados que forman la sociedad local. La cooperación interna, la capacidad de evitar contraponer crecimiento e igualdad, puede acabar convirtiéndose en un medio para alcanzar la competitividad externa sin sacrificar cohesión social interna.

En la actualidad, los Gobiernos locales deben dar respuesta a los nuevos retos y a los nuevos problemas que surgen como consecuencia de los procesos que hemos descrito, que actúan en la escena global pero afectan a la cotidianeidad de la política y la gestión local. Es en las ciudades y en el ámbito territorial más próximo, donde el conjunto de los actores públicos y privados perciben los procesos y efectos de la globalización y la europeización, y es también en ese escenario en el que la ciudadanía exige respuestas concretas a sus problemas. La proximidad emerge como un espacio desde el que pueden ofrecerse respuestas más adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos emergentes. Y ello es así tanto en las urbes más conectadas con las redes globales de ciudades, como en los territorios rurales, en los que se abren nuevas oportunidades

surgidas de la terciarización de sus fuentes de riqueza, de las capacidades de acceso que ofrecen las nuevas tecnologías, o por los incentivos que genera su "otra" calidad de vida.

1.1. Las ciudades y su espacio en la gobernanza global

Hoy no solo se trata de pensar globalmente y actuar localmente. Sino que también el pensar localmente tiene un impacto global. Por el creciente proceso de urbanización de la población mundial.

Se produce un camino inverso, por tanto, con la influencia de la gobernanza local, mediante redes internacionales de ciudades, en la forma futura de la globalización. Benjamin Barber (2013) sugiere la constitución de un Parlamento Mundial de Alcaldes como organismo para afrontar grandes problemas de la humanidad, desde un escenario de cooperación, propio de las ciudades. La crisis de los estados, y su actitud a menudo competitiva, da espacio al pragmatismo resolutivo de las autoridades locales.

Por otro lado, el movimiento mundial de ciudades y autoridades locales, mediante redes como ICLEI o C-40, ciudades ante el cambio climático, o Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), además de cumbres locales como las organizadas por la agencia de Naciones Unidas, Hábitat, la última en Quito (Ecuador) en el verano de 2016, permiten la creación de un ideario y de una agenda local común.

Bibliografía complementaria

B. R. Barber (2013). *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.

2. Gobiernos locales y sociedad urbana

En un principio, los ayuntamientos hubieron de dar respuesta a las urgencias que procedían del impacto que tuvo en las ciudades una industrialización concentrada, una urbanización en muchos casos descontrolada y especulativa y una masiva inmigración interna sin mecanismos de acogida social. En la actualidad, los Gobiernos locales tienen ante sí condiciones distintas a las que constituían la realidad de hace quince o veinte años. Los cambios han sido intensos y acelerados tanto en el plano demográfico, como en el sistema productivo, en el terreno político-institucional, en el mundo de los valores y las conductas sociales, así como en el campo de la ideología política. Un conjunto de realidades socioeconómicas emergentes presiona a los municipios para que definan mejor su proyecto en clave local. En el inicio del siglo XXI se manifiesta una realidad social y económica más compleja en las ciudades y que se caracteriza, a grandes rasgos, por procesos de diferenciación social que van afectando a la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

Muchos municipios han impulsado desde los años noventa políticas para dar respuesta a los nuevos retos. Nuevos retos que, como ya hemos comentado, se originan en las profundas transformaciones que está viviendo nuestra sociedad. En primer lugar y, sin ánimo de establecer un orden de importancia, podemos destacar cómo la **creciente presión demográfica** afecta a las políticas urbanas. El progresivo envejecimiento de la población, así como el impacto de las migraciones extracomunitarias están transformando las características de las presiones sociales y alterando las prioridades de actuación en terrenos como el educativo, el sanitario, el de la vivienda o el de los servicios sociales. En segundo lugar, como consecuencia de las transformaciones en la estructura económica descritas en la primera parte de este estudio, están surgiendo **nuevas formas de desigualdad, de pobreza y de exclusión urbana y rural**. Se configuran sociedades con un grado de complejidad social creciente que tienden a acentuar las desigualdades en todos los niveles. Ello se traduce en la necesidad de los Gobiernos locales de actuar en este terreno mediante acciones para colectivos y territorios vulnerables a la marginación, a través de estrategias integradoras y transversales como pueden ser los programas intensivos de vivienda social, las actuaciones de acogida de inmigrantes, la extensión de sistemas de atención domiciliaria para mayores o personas con riesgo de exclusión tanto en la ciudad, como en el campo, los programas de reinserción sociolaboral de jóvenes o los programas de apoyo a las familias monoparentales. La crisis económica mundial iniciada en el 2008 ha supuesto un aumento de las desigualdades sociales y una mayor presión para los gobiernos locales.

Por otro lado, los cambios en el mercado de trabajo refuerzan una tendencia a la polarización social. Esta polarización se observa en el mercado de trabajo, en el uso del territorio, de la escuela, en el mercado de la vivienda y en la es-

estructura del consumo urbano. Asimismo, se observan **transformaciones del territorio** que implican procesos de desurbanización, de contraurbanización (que desconcentran a la población y las actividades hacia una periferia urbana en expansión) y de periurbanización. La gestión de estos espacios de urbanización difusa o de "ciudad extensa" no se ha traducido en mejoras generalizadas del nivel de vida, sino que han supuesto y supondrán cada vez más altos costes sociales y ambientales.

En esa línea, se extiende igualmente en nuestra sociedad una **creciente preocupación por la protección del medio ambiente** y cada vez existe una mayor exigencia en el control de los impactos de las actividades productivas y de las infraestructuras en el medio natural. A escala local surgen iniciativas para preservar el territorio y los recursos naturales, así como para promover el uso de energías alternativas (agendas 21 locales). En el **terreno de los valores y las pautas culturales** se está alterando el orden tradicional. La incorporación de la mujer al ámbito laboral, la lucha contra las discriminaciones de género y los nuevos modelos familiares están dibujando una sociedad más plural y variada. Aparecen múltiples identidades, un mosaico urbano que presenta con el tiempo más dinámicas más complejas con amplia diversidad de experiencias individuales y comunitarias. De manera simultánea, va creciendo la presencia de una **ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica**, así como nuevas plataformas ciudadanas de lucha política.

Se manifiestan **nuevos conflictos que afectan a la vida cotidiana** y las nuevas tendencias sociales plantean cada vez más problemas vinculados al uso del tiempo en las ciudades, problemas que deben ser abordados también desde la esfera local mediante las llamadas "políticas de la cotidianidad". En este contexto, la **progresiva desintegración de las redes tradicionales de protección social que formaban las familias y las comunidades** plantean nuevos retos al Gobierno local.

Existen colectivos urbanos y rurales que requieren una atención especial y nuevos servicios que hasta ahora eran facilitados en el ámbito más privado. Mujeres, jóvenes, niños, gente mayor, población inmigrante precisan políticas que faciliten su vida cotidiana y plantean también nuevos retos en el terreno urbanístico y, muy especialmente, en el de la vivienda (promoción de vivienda pública o asequible, rehabilitación del parque de viviendas, viviendas de alquiler para jóvenes, viviendas tuteladas, en la ciudad o en el campo, para mayores, acceso a la primera vivienda para colectivos con riesgo de exclusión social).

Las transformaciones descritas plantean nuevos retos que refuerzan la conexión bienestar-proximidad. La escala local facilita la percepción de la dificultad que entrañan problemas en mayúsculas que se manifiestan en dimensiones distintas y que llaman a la puerta del Gobierno en minúscula. El Gobierno local sigue siendo el rostro cotidiano del sector público, el nivel de gobierno donde la política converge con la gente y se prestan servicios públicos esencia-

les a personas y empresas, el nivel de gobierno que tiene capacidad para construir espacios de decisión y promover una gestión integrada de las políticas. Pero, como hemos visto, ese renovado protagonismo no viene acompañado de recursos y de capacidades de esas mismas instituciones y actores locales. Como señalábamos en la introducción, desde los años noventa se ha producido un desbordamiento de las funciones tradicionales de los Gobiernos locales que puede constatarse en dos dimensiones: por un lado, en la ampliación de las agendas locales y, por otro, en el desarrollo de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

¿No estaremos exigiendo demasiado a los municipios? ¿Las posibles soluciones y el desarrollo de políticas que den respuesta a realidades más complejas no deberían abordarse desde una perspectiva integrada de coordinación entre administraciones? El argumento de la proximidad es poderoso pero no es suficiente. Los cambios sociales y las transformaciones urbanas y rurales exigen una mayor coordinación y cooperación entre distintos niveles de gobierno. Los Gobiernos locales en España, con sus enormes potencialidades pero también con sus limitaciones actuales, van a seguir sorteando obstáculos y ofreciendo soluciones. Pero todo ello no es suficiente. Se impone la necesidad de abordar una mayor descentralización del Estado pero también la de desarrollar nuevas formas de gestión de los problemas que se basen en una mayor corresponsabilidad. Esta corresponsabilidad debe darse entre administraciones pero también en el ámbito de la implicación y de la corresponsabilidad ciudadana.

Lo público ya no es sinónimo de institucional. Incluye a la ciudadanía organizada, a las comunidades y agentes que intervienen en cada territorio urbano, a la sociedad organizada que quiere participar, colaborar, coproducir acciones y políticas. Por coproducción de políticas entendemos la participación de la ciudadanía y distintos actores en las diversas fases de elaboración de una política pública: definición del problema, diseño, implementación, evaluación, etc. (Subirats, 2016).

En este contexto es necesario que los municipios desarrollen roles más estratégicos y expresen su voluntad de estar presentes en las decisiones políticas de los problemas en mayúsculas realizando una aportación específica, desde la esfera municipal, en la reestructuración de los modelos de bienestar, en la promoción económica y en la ordenación del territorio.

2.1. Nuevos temas emergentes en las ciudades. Los problemas del tiempo, la edad, el género, la exclusión y la diversidad.

¿Nuevos Gobiernos para nuevas ciudades? Lo público, lo privado, lo social y lo común

Queremos reflejar en este apartado nuevos temas que van siguiendo su curso en el entramado social, reclamando atención y salidas. Y creemos que es precisamente en el ámbito local donde esos temas pueden tener una mejor perspectiva de abordaje y de gestión, aunque ello requiera plantearse también

Referencia bibliográfica

M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats, M. Tomàs (eds). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.

Bibliografía complementaria

J. Subirats (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Barcelona: Catarata.

nuevas formas de gobernar las ciudades. Un abordaje y una gestión que no se afronta solamente desde la tradicional distinción entre lo público y lo privado. Lo público hoy se desdobra entre lo institucional político y el interés general en bienes comunes o públicos (el espacio público, el agua, la calidad del aire, etc.), que en una ciudad también cuenta con actores sociales que se movilizan por ellos. Lo privado también está en evolución, desde ámbitos como el de la responsabilidad social corporativa.

Uno de los terrenos de análisis más recientes en el que se concentran nuevas realidades sociales que plantean nuevos retos a los Gobiernos locales es el del uso del **tiempo en la ciudad**. El trabajo productivo generalmente ha organizado las distribuciones y los usos de los tiempos en las comunidades. La sociedad industrial marcó de manera intensa los tiempos vitales, condicionándolos a las necesidades productivas. El cambio de época al que asistimos repercute, evidentemente, en esa estructura de tiempos y afecta a los ritmos de familias y de relaciones sociales, así como también a los ámbitos laborales y vitales más generales. La mayor discontinuidad en las relaciones laborales, la precarización de esas relaciones, la diversidad de tiempos y de situaciones contractuales de trabajo, etc. repercuten en las dinámicas temporales de individuos e instituciones. Las ciudades, por otra parte, acumulan servicios, relaciones, intercambios que se producen en escenarios y en espacios temporales distintos y cada vez más variados. La mayor homogeneidad y ordenación de trabajos y personas en la sociedad industrial repercutía en una mayor sincronización de tiempos vitales, laborales y sociales. Actualmente, la ciudad es el escenario de una creciente desincronización de tiempos y personas. Los distintos usos sociales del tiempo generan nuevas demandas que pretenden satisfacer las necesidades de los ciudadanos vinculadas al tiempo de trabajo, al tiempo del otro trabajo (doméstico-familiar y comunitario) y al tiempo de no-trabajo. Ello supone encontrar una nueva organización de los tiempos sociales y de los tiempos públicos (en lo relativo a horarios, a franjas de actividad, en la apertura y cierre de los servicios y comercios, en la gestión cotidiana de los días no laborables y de las vacaciones) para facilitar el desarrollo de los tiempos particulares y de la cotidianeidad.

Hasta ahora la red familiar, básicamente la mujer, asumía el coste de los desajustes individuales que se manifestaba en el uso del tiempo convirtiendo esos desajustes en sincronías familiares, gestionando los desajustes de unos y otros y acompañando los distintos ritmos con su esfuerzo. Los tiempos de la ciudad tradicional estaban sincronizados según las exigencias de la producción industrial con horarios estandarizados, horarios que arrastraban a los otros tiempos y condicionaban los servicios de apoyo (transporte, servicios bancarios), los tiempos de los servicios públicos (educación y sanidad) y los tiempos de los servicios básicos y de las Administraciones públicas. La nueva situación que emerge como resultado del cambio en las estructuras familiares y que se expresa como nuevo valor social (sobre todo entre las mujeres y madres que

Referencia bibliográfica

F. Miguélez, T. Torns (2001). *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.

trabajan, en las familias monoparentales y en las familias biactivas con hijos) empuja hacia un nuevo modelo en los usos sociales del tiempo, en el que las capacidades compensadoras de la mujer-familia son menores.

Se trata de pensar y organizar la ciudad dando respuesta a las nuevas demandas que requiere la organización de la vida cotidiana de las personas. En este sentido, esta nueva aproximación debe tener en cuenta una sociedad en la que se ha roto la regulación de la vida que dibujaba el ciclo laboral tradicional (estudio-trabajo-jubilación): hay una mayor movilidad y distintos usos de la ciudad; el sector industrial y de servicios presiona hacia la desincronización estableciendo mayor flexibilidad horaria y más turnos de trabajo; el propio sistema productivo, en el sector servicios, expresa exigencias contradictorias (pensemos en los trabajadores de los sectores como el comercio, la hostelería, los espectáculos y el ocio que desean alternativas de uso del tiempo para su vida cotidiana); la entrada de la mujer en el mercado laboral y el envejecimiento de la población demanda nuevos servicios y disponibilidad horaria; la doble jornada/doble presencia de la mayoría de las mujeres requiere nuevos servicios (atención de niños, de personas mayores); hay colectivos que disponen de mayor tiempo libre (jóvenes, personas mayores), y cada vez hay una mayor flexibilidad para organizar las jornadas de descanso y vacaciones a lo largo del año. Todo apunta pues a más flexibilidad, pero también a más complejidad y más dificultad en el ajuste colectivo.

Lamentablemente, hemos modelado nuestras vidas familiares y sociales casi de modo exclusivo a partir de los imperativos de competitividad de las empresas y de las exigencias del mercado. En la actualidad esta perspectiva ya no es sostenible; hay que dar respuesta a las dificultades e inadaptaciones, a los desequilibrios y problemas que plantea nuestra realidad social. El municipio se revela como el espacio más idóneo para convertirse en un lugar donde sea posible la recomposición de tiempos, donde se transformen cotidianidades individuales en problemas comunes que afectan al bienestar de toda la comunidad. Existen en Europa distintas experiencias urbanas de gestión de tiempos que plantean soluciones innovadoras. El Gobierno local ha abordado esta demanda social en algunas ciudades y el planteamiento general de las experiencias desarrolladas se basa en la orientación de los horarios de los servicios públicos a las demandas de los que viven, trabajan y utilizan el marco del municipio cotidianamente. Se introduce la flexibilidad horaria en varios ámbitos (laboral, comercial, servicios, transporte y Administración) en función de las variaciones del ritmo de la vida social y de las necesidades de la población. Las propuestas inciden en distintos niveles de actividad: desde la actuación en las escuelas (horarios intensivos, mayor flexibilidad, actividades extraescolares), a mayor flexibilidad horaria en el mercado de trabajo que permita una mayor autoorganización de los tiempos, pasando por la creación de ventanas multifuncionales en las distintas partes del municipio para resolver gestiones administrativas, la modificación de horarios de los servicios de banca o la creación

Bancos de tiempo

Destaca entre las experiencias europeas la ley del tiempo italiana (Ley 53 de 8/3/2000 sobre Tiempos Sociales) y las novedades metodológicas introducidas por las ciudades de Milán, Roma, Turín y Florencia en el desarrollo de bancos de tiempo.

Los bancos de tiempo son centros de intermediación e intercambio de tiempo entre un colectivo de personas. Actúan al margen de los mecanismos de mercado formalizados y cumplen una función económica y social en tanto que las personas que participan en ellos intercambian su tiempo para dedicarlo a la comunidad (cuidado y atención de niños, cuidado de personas mayores, suplencias de personas enfermas, actividades menores en el hogar). Existen experiencias en Italia, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Suiza y en nuestro país.

de bancos de tiempo que intercambian servicios basados en la gestión de la cotidianidad (cuidado de niños y mayores, formación) y que surgen como experiencias comunitarias y de solidaridad.

En todos estos casos surge la necesidad de plantear las soluciones en espacios amplios de participación donde estén representados los diferentes actores que tienen capacidad para incidir en una nueva regulación de los tiempos urbanos, con la finalidad de adoptar una perspectiva integrada que supere la aproximación tradicional. El escenario local emerge una vez más como el espacio desde el que se puede escuchar mejor a la ciudadanía y transformar los problemas descritos en cambios sociales. Las políticas del tiempo son a la vez políticas de servicios urbanos o municipales.

2.1.1. Edad y ciudad

En los municipios conviven colectivos con intereses y demandas sociales variadas. Las necesidades de los jóvenes con relación a la ciudad no son las mismas que pueden expresar las personas mayores o los niños. Cada grupo de edad vive la realidad urbana de modo distinto y espera llevar a cabo su vida diaria y realizar sus aspiraciones y sueños en un espacio compartido. Nuestro sentido de pertenencia no se puede definir sólo por razones de clase, género o etnia, sino también por todo lo que tiene que ver con los espacios, los intereses personales, los estilos de vida, las experiencias compartidas y la solidaridad que, por lo general, se comparte entre grupos de edad.

Las ciudades a lo largo de los últimos años han aumentado la oferta de servicios y actividades dirigidas a los distintos colectivos sociales: actividades en períodos de vacaciones para niños y jóvenes, equipamientos deportivos y centros cívicos para distintos grupos de edad, cursos de formación para mayores, iniciativas de inserción sociolaboral para jóvenes, transporte público nocturno para facilitar el ocio colectivo, etc., un abanico amplio de actividades programadas desde distintas áreas municipales que cada vez han exigido mayor coordinación y políticas integrales para abordar la globalidad de las necesidades y problemas que expresa cada colectivo.

Las profundas transformaciones sociales que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas reclaman a las ciudades que den respuesta a las nuevas demandas que plantea la sociedad según el grupo de edad y su problemática concreta. Pero la complejidad que presentan los problemas urbanos reclama un salto cualitativo. Un ejemplo de esto puede encontrarse en las demandas de los jóvenes que están muy relacionadas con las dificultades para la inserción laboral y la escasa oferta de vivienda asequible, dificultades que retrasan la edad en la que se independizan de sus familias (que se han convertido en la red de asistencia que ha permitido que los jóvenes permanezcan en sus hogares mientras encuentran empleo y piso, asumiendo los costes de la emancipación tardía). En este caso es necesario promover estrategias transversales que faciliten mecanismos de participación para conocer con más exhaustividad las

Sectorialización

En los últimos años se han extendido de manera progresiva los consejos sectoriales de participación para colectivos concretos: jóvenes, mujeres y personas mayores. Casi la totalidad de los municipios grandes y medianos en España dispone de concejalías de juventud y elabora planes integrales que abordan las problemáticas desde distintas áreas municipales.

ideas y los valores que expresa cada colectivo con relación a las problemáticas concretas y demandas que manifiestan, pero también para conocer sus opiniones y puntos de vista y valores en relación con el propio barrio y ciudad.

2.1.2. Género y ciudad

La velocidad de los cambios políticos, sociales y económicos de los últimos años ha provocado importantes transformaciones sobre la base de la emancipación del colectivo de mujeres. Pero nuestras sociedades no se han adaptado a la revolución silenciosa que en los últimos años han protagonizado las mujeres con naturalidad y sin avisar, llegando masivamente y de modo estable al mercado de trabajo y reduciendo las tasas de fecundidad. Las estructuras sociales y nuestros conceptos tradicionales del reparto de roles por géneros siguen siendo, en muchos ámbitos, los mismos. Las administraciones no han respondido de manera suficiente a esta nueva realidad, destacando el escaso desarrollo que en el marco del estado del bienestar han tenido las políticas de igualdad, las políticas de conciliación de vida familiar y laboral y las políticas de atención a la familia en España. La discriminación laboral persiste tanto en el ámbito público, como en el privado y la transformación en estos escenarios es muy tímida, por lo que se mantienen distancias significativas en el desarrollo profesional entre hombres y mujeres, aun cuando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha producido a gran velocidad y destaca el fuerte aumento de las tasas de actividad femenina.

La formación progresiva de las mujeres ha permitido en poco tiempo conseguir una igualdad a los hombres en estudios superiores, un hecho que luego no se traduce en las responsabilidades profesionales que asumen las mujeres. Coexisten los valores conservadores de la familia tradicional, en crisis, con nuevas formas de convivencia familiar (hogares unifamiliares, variedad creciente en la estructura de los hogares, incremento de las familias monoparentales) que presionan hacia una mayor provisión externa de servicios. A pesar de todo ello, seguimos viviendo de los recursos que facilita la familia y el peso de las tareas doméstico-familiares recae sobre todo en las mujeres y en algunos, muy pocos, hombres. Las soluciones aún están en el ámbito individual y en la esfera privada y no se han impulsado políticas que se hayan traducido en reformas estructurales. Como ha señalado Méda, "el traje se está rompiendo por todas partes".

Referencia bibliográfica

D. Méda (2002). *El tiempo de las mujeres. Conciliación entre vida familiar y profesional de hombres y mujeres*. Madrid: Editorial Narcea.

La red familiar solidaria, cercana y disponible para el cuidado de niños, mayores, jóvenes o personas con discapacidad es algo que se revela cada vez más difícil. En las grandes urbes son cada día más las parejas que trabajan fuera de casa y las abuelas y abuelos siguen su actividad laboral o tienen otros objetivos vitales. Pensemos, además, en las dificultades de conciliación que entraña esta situación en familias monoparentales. Por otro lado, las mujeres reivindican una identidad plural (tiempo para su pareja, para sus hijos, para trabajar y tiempo para ellas mismas) aunque ésta sea difícil de construir en el "combate" diario. En paralelo y mientras tanto, los hombres pluralizan su identidad, y asumen funciones de reproducción social del trabajo. Mientras redes de solidaridad, en la proximidad, suplen roles de la familia extensa ante la dificultad, en muchos casos, de la cercanía familiar por causas múltiples (precios del mercado inmobiliario, movimientos migratorios, movilidad geográfica en el mercado laboral, etc.). La actual insuficiencia del sistema de protección social a la familia en España y la falta de políticas para conciliar la vida laboral y familiar podía interpretarse, entre otros factores, como reacción a las sobrepolitizadas políticas familiares del franquismo, pero ahora requerirían nuevos empujes. Los servicios sociales y de atención son claramente subsidiarios y no aumentan en la misma proporción que la demanda.

Además, se está produciendo una situación paradójica durante el período intenso de crisis. En el contexto de crisis y de revisión del estado del bienestar, estamos asistiendo –a pesar de las transformaciones sociales descritas– a una potenciación del papel de la familia y al carácter subsidiario de la esfera estatal. Nos encontramos ante un Estado asistencialista que sólo ofrece recursos cuando la familia "quiebra" y que elude responsabilidades en los demás casos. En este sentido, el ínfimo desarrollo de los servicios sociales para el cuidado de la primera infancia (0-3 años), la incompatibilidad de horarios escolares y laborales, así como las dificultades para conciliar ritmos doméstico-familiares con ritmos laborales, están reforzando el papel de las mujeres como madres o cuidadoras en un momento en el que las nuevas necesidades reclaman, además de políticas del tiempo, políticas urbanas que incrementen la oferta de servicios y equipamientos para distintos colectivos (plazas de educación de 0-3 años, asistentes de maternidad, cuidados a domicilio, atención de día y pisos tutelados para mayores).

Es una vez más en la esfera local y comunitaria, en un escenario más cercano y cotidiano, donde pueden buscarse soluciones más imaginativas a problemas compartidos. Es casi imposible acercarse a ese mundo de complejidades, heterogeneidades y diversidades desde la lógica homogeneizadora y unitaria típica de las tradicionales políticas de bienestar. Los cambios en los valores y proyectos de vida de las mujeres se traducen en conflictos entre colectivos, entre actividades e intereses que interactúan y que cada vez son más distintos y complejos. Las mujeres son protagonistas porque ellas son las principales usuarias y trabajadoras de los servicios (públicos y privados) que se ofrecen en la ciudad. Y son igualmente las que menos tiempo y más demandas explícitas tienen como ciudadanas. Las promotoras de este enfoque han sido las

Doble jornada de la mujer

Como señala Méda, existe un malestar creciente entre mujeres que ven cómo la sobrecarga y la doble jornada tienen repercusiones en su salud y calidad de vida. Muchas deben ralentizar o renunciar a su carrera profesional cuando llega la maternidad. Algunas se acogen a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo (contratos a tiempo parcial y mayor precariedad laboral). Se produce además una pérdida de bienestar social dada la inversión realizada por las mujeres para adquirir altos niveles de educación. En muchos ámbitos se prescinde de sus competencias, talentos, creatividad e ideas.

Subordinación de la mujer

Como señala Torns, el estado del bienestar actúa como el tercer vértice de un triángulo que tiene a la familia y al mercado de trabajo en los otros dos. Y a las mujeres en situación de subordinación, en cada uno de ellos, padeciendo o soportando tal subordinación con ligeras o fuertes variaciones según sean la clase social, la etnia, la edad y el momento del ciclo de vida en el que se encuentren.

Referencia bibliográfica

M. de la Fuente Vázquez (coord.). (2007). *Ciutats i Persones. Les àrees de serveis personals: donant perspectiva de gènere a les polítiques socials d'àmbit local*. Barcelona: ICPS.

M. de la Fuente Vázquez (coord.). (2008). *Polítiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià*. Barcelona: ICPS.

mujeres italianas; las primeras voces en reclamar la conciliación, sin utilizar estas palabras, de la vida laboral y de la vida familiar. Reclamaban "**tiempo de vida**", un tiempo en el que fuera posible combinar el trabajo entendido en su doble acepción de actividad laboral y doméstico/familiar y un tiempo de no-trabajo en el que, además del tiempo libre, hubiera espacio para el tiempo para sí mismas. Se trata de un tiempo de libre disposición personal que los estudios sobre los usos sociales del tiempo suelen poner de manifiesto como una reivindicación exclusiva de las mujeres. Para que todo este conjunto de tiempos se haga posible, se requiere el dibujo de un nuevo escenario más participativo en el municipio.

2.1.3. Exclusión y territorio

El aumento de la **exclusión social** en las ciudades y en otros contextos es un fenómeno que debe analizarse a partir de la polarización social que introducen los procesos de integración económica y la globalización, a partir de los cambios en el mercado de trabajo (la segmentación del mercado y la precarización de las condiciones de trabajo han hecho emerger la «pobreza laboral»: los salarios a la baja no son suficientes para asegurar el acceso y consumo personal y familiar a los bienes y servicios básicos) y el surgimiento de nuevas formas de paro estructural de larga duración y también a partir de la acentuación de las desigualdades que introducen los procesos migratorios a escala internacional. Pero la exclusión no sólo debe abordarse desde estas dimensiones, sino que también ha de tener en cuenta los fenómenos de exclusión que genera la pertenencia a una clase, género o etnia determinada, así como los aspectos territoriales de la misma. En este sentido, se ha venido reflexionando largamente sobre la especificidad urbana de la exclusión social. Se ha sostenido, por ejemplo, que la transición del fordismo industrialista al posfordismo ha impactado fuertemente en el ámbito urbano y ha generado un proceso de creciente dolarización socioespacial que se caracteriza con la imagen de la "ciudad dividida" o "ciudad dual".

Las ciudades concentran muchos de los elementos y de las variables que se utilizan para definir la exclusión social. Como bien sabemos, las grandes ciudades suelen atraer a nuevos pobladores en busca de oportunidades de trabajo, ofreciendo habitualmente espacios de habitabilidad deficiente en centros históricos o en la periferia urbana que permiten primeras exploraciones. En muchos casos ello se da de manera reiterativa, aprovechando conexiones con personas del mismo origen que facilitan esa inicial inserción, lo que acaba muchas veces concentrando y densificando situaciones de carencia y exclusión. Por otro lado, la ciudad amplía los márgenes de autonomía y de oportunidades, pero reduce los lazos y los vínculos de carácter comunitario, con lo que se crea un entorno más indiferente. Las características de este tipo de asentamiento y desarrollo de situaciones de exclusión son claramente distintas de las que se dan en contextos rurales o de ciudades o pueblos con niveles poblacionales bajos. Si la exclusión implica quedar radicalmente al margen de la gran corriente social mayoritaria, las oportunidades (a través de recursos

educativos, nuevos empleos o mejoras de la vivienda o del barrio) para la movilidad social dejan de producirse. Y esto a su vez acrecienta la privación y la marginalidad. Y todo ello es mucho más frecuente en las grandes ciudades y sus barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal), donde van concentrándose desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo.

Son muchas las ciudades que viven tensiones sociales en barrios suburbanos y periféricos que han sufrido procesos de degradación progresivos y en los que se manifiesta con más brutalidad la marginación social y la precariedad. El espacio deviene fundamental en la política y justicia en la ciudad. La justicia espacial advierte que la calidad del espacio construye igualdad o desigualdad, en función del urbanismo, los servicios personales, los espacios verdes, etc. Aparecen espacios urbanos estigmatizados socialmente porque se revelan como contenedores de problemas (paro permanente, inmigración, tráfico de drogas, delincuencia) que generan malestar social. Surgen contextos urbanos en los que se manifiestan tensiones múltiples que replantean la acción política y social y que generan espacios de identidad propios en poblaciones frágiles. Son viejos espacios que reclaman nuevos enfoques y perspectivas de intervención más transversales que aborden las causas y el origen de los problemas más que pongan remedio puntual a los síntomas que trascienden y generan alarma social.

Pero también en nuestras ciudades existe una exclusión menos visible, más escondida en los barrios de clase media-baja que reclama servicios y solidaridades institucionalizadas (pensionistas que demandan trabajadores sociales y cuidados, familias monoparentales con hijos que requieren servicios de asistencia) cuando quizá debería también pensarse en promover solidaridades de proximidad. España ha conseguido disponer de un sistema de bienestar que asegura las pensiones, una cierta protección del desempleo, el acceso a la cobertura sanitaria y la educación básica. Pero los servicios sociales, aunque reconocidos como un derecho de los ciudadanos, están todavía lejos de convertirse en una red de cobertura universal.

En los municipios más pequeños, los temas de exclusión son distintos, pero no por ello inexistentes. Se presentan con otras formas, afectan más a colectivos de personas mayores, tienen características más vinculadas a la desconexión territorial, a las dificultades de acceso a bienes y servicio, a la falta de redes adecuadas de recursos, o incluso derivan de la falta de reconocimiento que ciertas pautas de vida puedan tener cuando se apartan de los parámetros asumidos como propios por parte de las pequeñas comunidades. La problemática es, por tanto, distinta, pero no por ello menos importante y significativa.

Experiencia francesa

La experiencia del Gobierno francés en la intervención en las *banlieues* es especialmente interesante en tanto que revela las dificultades y el fracaso de las políticas impulsadas desde los años ochenta desde el ámbito estatal. Se detecta la falta de una aproximación multinivel impulsada desde el Gobierno local para buscar soluciones a los múltiples problemas de orden social y económico que se manifiestan en los barrios periféricos de las grandes ciudades.

Referencia bibliográfica

J. Cubero (2002). *L'urgence des banlieues. Au coeur de la fracture sociale*. Toulouse: Éditions Privat.

Los Gobiernos locales se han enfrentado a esta realidad sabiendo que las soluciones difícilmente podían ser abordadas exclusivamente desde los ayuntamientos y que esta política era subsidiaria de los grandes instrumentos de política social, gestionados por la Administración central y autonómica. Las ciudades han desarrollado políticas para cubrir los déficits acumulados, han puesto en marcha un proceso de racionalización de equipamientos y servicios personales, han desarrollado una política social activa para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, para corregir las desigualdades y garantizar el acceso de los sectores más desfavorecidos o excluidos a los derechos sociales.

Pero los servicios personales no han llegado a consolidarse como una pieza estratégica del Gobierno local, sino que han aparecido como el complemento, necesario, de una serie de operaciones estratégicas en otras áreas cuando la acción social tiene una gran incidencia en el desarrollo y la articulación territorial de la ciudad. En los últimos años se observa cómo algunas soluciones promovidas desde el Gobierno local para favorecer la cohesión social manifiestan una tendencia a la integración y transversalidad de las políticas.

Ante problemas más complejos y multidimensionales se desarrollan aproximaciones más plurales. En el caso de la exclusión que estamos analizando, las políticas de servicios a las personas que se desarrollan para ofrecer posibles soluciones establecen planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos, comarcas), de criterios temáticos (exclusión, inmigración, solidaridad), de criterios de franja de edad (pequeña infancia, personas mayores) y de criterios de colectivo o población (personas discapacitadas, familias monoparentales, municipios con pocos habitantes).

Como ha señalado Serra, los riesgos de desestructuración social aparecen cuando los procesos generadores de exclusión social no encuentran solución y se convierten en crónicos. Y la exclusión social aparece cuando los mecanismos de integración se debilitan y no son capaces de crear mecanismos eficaces y potentes de integración social. En este contexto, la política social promovida desde los Gobiernos locales debe aceptar su complementariedad respecto a los sistemas nacionales y universales de protección y promoción social. Debe explotar por completo su capacidad de microgestionar la realidad social y debería centrarse en focalizar su actuación sobre problemas específicos que sólo pueden resolverse desde la especialización y la proximidad.

2.1.4. Diversidad y ciudad

Es en los contextos urbanos, en las ciudades, donde la diversidad y la heterogeneidad social se expresa con más fuerza y donde mejor se perciben las tendencias de cambio de nuestra sociedad. La ciudad, decía Robert Hughes, es la condensación más intensa de cultura que la humanidad ha conocido. Richard Sennet afirmaba: "Las ciudades pueden estar mal gestionadas, repletas de delitos, sucias o decadentes. A pesar de ello, mucha gente piensa que incluso en

Referencia bibliográfica

A. Serra Martín (2000). *Gestió dels serveis socials locals: manual bàsic de referència*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Referencia bibliográfica

I. Blanco, R. Gomà (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

la peor de las ciudades imaginables, vale la pena vivir. ¿Por qué? Porque las ciudades tienen la capacidad de hacernos sentir mucho más complejos como seres humanos".

La ciudad es relación, es diversidad, es aprender a convivir con lo que es distinto a ti. La homogeneidad adormece, la diversidad estimula y expande la imaginación. Y la **ciudad es diversidad**. Por tanto, la ciudad permite que convivan muchas más identidades, que exista mucha más riqueza de pertenencias. La sensación de estar en comunidad, pero al mismo tiempo ser extraño cuando se desee, de evitar que te etiqueten y te identifiquen arbitrariamente otorga a la ciudad toda su fascinación y atractivo. El problema es que esa misma diversidad, heterogeneidad, puede provocar desasosiego, inquietud. Emmanuel Levinas habla de la ciudad como un espacio en el que es posible que se dé la "vecindad de los extraños", expresando probablemente así la mezcla deseable de comunidad y sociedad que toda ciudad debería contener para evitar tanto la intolerancia de las identidades excluyentes, como la extrañeza o frialdad de una convivencia sin lazos.

La ciudad aparece, pues, como el lugar de las oportunidades, de las iniciativas y del desarrollo de las libertades individuales y colectivas. Pero esa misma diversidad también se refleja, muy a menudo, como una dimensión que se debe tener en cuenta en los conflictos urbanos.

La aproximación a la diversidad desde los Gobiernos locales es una temática emergente y compleja. Las ciudades deben constituirse como lugares con centralidades integradoras y polivalentes capaces de facilitar la expresión libre de esta diversidad. Al mismo tiempo, las ciudades han de promover tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente y deben desarrollar estrategias de integración plena que respeten esta diversidad y garanticen la cohesión social. La diversidad plantea un nuevo reto al Gobierno local y reclama mayores dosis de imaginación en la solución de los problemas. De nuevo, el escenario local se revela como un espacio idóneo para fomentar la interacción social y para integrar a los distintos colectivos en la solución de los problemas.

La diversidad cultural y religiosa es una expresión de la globalización. Se hace realidad en los barrios de las grandes ciudades. El malestar ante una globalización económica que escapa del control democrático de los estados es aprovechado por discursos extremistas que son, en esencia, antiurbanos. El empoderamiento de la ciudad, como espacio de convivencia, es una respuesta política y social para fortalecer la democracia.

Por otro lado, la cohesión social y la seguridad vital devienen un objetivo fundamental en la ciudad. Su segregación espacial y social requieren políticas activas locales de desarrollo humano y comunitario que previenen problemas de seguridad difíciles de combatir desde otros niveles de gobierno, sin la participación y coordinación de distintos servicios municipales de proximidad.

Hoy las ciudades y los gobiernos locales son un nivel fundamental para combatir el extremismo ideológico, y para construir seguridad vital, certidumbres y servicios públicos de apoyo a la trayectoria de las personas y de los colectivos más vulnerables, desde la proximidad.

3. Sobre la gobernabilidad del municipio

Las problemáticas analizadas en esta unidad reflejan cómo las nuevas realidades sociales en el espacio más micro de la política ejercen una presión notable en los Gobiernos locales. En muchos casos, la capacidad de respuesta de éstos se ha basado en la busca de soluciones innovadoras y el escenario local se ha revelado como el escenario más óptimo para facilitar aproximaciones a los problemas cotidianos desde un Gobierno que apunta cada vez más a lógicas que calificaríamos de relacionales y participativas.

Como se ha señalado, el Gobierno local ocupa una posición de ventaja, de centralidad, para ejercer su capacidad de gobernar en relación con muchos de los temas que hemos ido desgranando. Por un lado, conoce la realidad local, los recursos, las estrategias y el conjunto de actores; por otro, es un Gobierno legitimado y representa a la colectividad, es el actor central, el único que representa al conjunto de ciudadanos, que se legitima democráticamente y defiende los valores definidos colectivamente. En estos nuevos escenarios urbanos más complejos la capacidad local de gobernar dependerá de las iniciativas que impulsen las autoridades municipales para superar un único papel de prestador directo de servicios y para ir asumiendo el de director y mediador en una red compleja, plural y fragmentada de actores todos ellos comprometidos con el devenir de la comunidad local en su conjunto.

Si asumimos que gobernar significa conducir los asuntos en una dirección determinada, incorporando valores y estableciendo prioridades entre intereses, es responsabilidad del Gobierno local determinar la dirección en la que quiere orientar sus ciudades y hacerlo con el máximo consenso posible para conseguir que ese proyecto sea entendido como el de la comunidad y no sólo como el del Gobierno.

3.1. Dinámicas multinivel y las nuevas formas de Gobierno local. Algunos problemas que afrontar

Pero... ¿cómo afrontar ese conjunto de tareas y de oportunidades que se abre desde los Gobiernos locales cuando la estructura global de Gobierno está tan fragmentada? Es evidente que si relacionamos los elementos que hemos examinado con las insuficiencias actuales de los Gobiernos locales, el panorama no parece muy esperanzador. Pero, sin abandonar la idea defendida en estas mismas páginas sobre la conveniencia de incrementar recursos y competencias en manos de los municipios, hemos de imaginar visiones más multinivel en las que se trabaje más en concurrencia, que en separación estricta de campos y responsabilidades. En el escenario que hemos ido presentando, las fron-

Referencia bibliográfica

J. Subirats (coord.) (2002).
Redes, territorios y gobierno.
Nuevas respuestas *locales a los retos de la globalización*.
Barcelona: Diputación de Barcelona.

teras o delimitaciones formales o territoriales en sentido estricto tienen cada vez menos sentido y nos explican menos cosas. Las distribuciones de competencias son cada vez menos relevantes para explicarnos quién hace qué. Funcionan más las interdependencias, las influencias cruzadas y la articulación y conjunción de recursos y complicidades, que los campos separados. Los antiguos marcos jerárquicos y los terrenos de juego preestablecidos van siendo sustituidos por redes de actores e instituciones complejas y multidireccionales.

En ese contexto, tener capacidad de gobernar la ciudad, tener capacidad de influir en el Gobierno de la red local y supralocal de actores, significa ser capaz de participar en la gestión de las interacciones y en la propia estructura que vaya adquiriendo la red. Una red se define, entre otras cosas, por el hecho de que los actores son dependientes unos de otros, por que su relación no es coyuntural, sino que se basa en la continuidad y por la falta de un centro o vértice jerárquico que pueda decidir en nombre de todos. ¿Cómo se puede influir en la red desde la perspectiva de un Gobierno local? Ante todo es básico contar con una propia estrategia o proyecto para después activar la red, reforzar la densidad de relaciones entre sus componentes, favoreciendo los puntos de encuentro, reduciendo incertidumbres, gestionando el conflicto y facilitando el consenso, en la dirección estratégica que la institución tiene planteada. Ello no significa controlar la red, sino orientarla de manera más o menos consistente con los objetivos que el Gobierno local tenga planteados. La capacidad de liderazgo de la institución pública dependerá más de su capacidad para ser vista por el resto de actores como una garantía de pluralismo, de inclusión social y de gestión estratégica, que de su pretendida superioridad jerárquica o del monopolio de ciertos recursos. En definitiva, el Gobierno local puede enfrentarse a su futuro desde la aceptación de la complejidad, asumiendo la interdependencia entre actores y niveles de Gobierno y reconociendo que es más importante resolver problemas e impulsar políticas, que preocuparse por la asignación formal de responsabilidades. Probablemente podrá defender mejor los intereses colectivos si es capaz de sumar esfuerzos, generar complicidades y acordar vías de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando el indudable valor de la proximidad.

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de base entre el gobierno tradicional y la nueva gobernanza de la que hemos ido hablando? Para responder a este interrogante, en primer lugar, deberíamos recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones de una busca egoísta del interés privado, el Gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo

lugar, deberíamos preguntarnos si es esta finalidad del Gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a los modos para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, son las formas de gobernar, no sus objetivos, los que estamos repensando. Tradicionalmente se caracteriza el Gobierno en general y el Gobierno local en particular por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Si nos detenemos en el Gobierno local, por *especialización* se entiende que la aparición del Gobierno local se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad municipal y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se aplicaría pues al Gobierno local: metemos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el Gobierno en general distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen, dentro del contenedor, diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que metemos dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras que lo que queda fuera no es de su incumbencia. Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no mostrarían la misma obsesión por la especialización: ni el Gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multinivel y el gobierno en red suponen la desaparición de lo **interior** y lo **exterior**, la creciente difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de Gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos.

Lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las distintas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

El gobierno multinivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización competencial, sino de concurrencia de las mismas. Ya no se trata de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la suma cero.

El segundo rasgo formalmente característico del gobierno tradicional lo identificamos con el ejercicio de autoridad. La especialización de funciones, además, facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. Los muros físicos del contenedor gubernamental también evitaban cualquier posibilidad de colaboración. El Gobierno, en otros términos, no compite ni colabora con nadie, tan sólo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada. Pero, en la realidad, el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de Gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil. Lo que el Gobierno debe hacer para gobernar sin recurrir a la **autoridad es gestionar la red** de manera que acabe gobernando a través de la **influencia**. Al mismo tiempo, los flujos y las relaciones que caracterizan a las redes (aquello que el Gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivas o colaboradoras. La nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración.

¿Cuál es la principal recomendación que estamos realizando desde la teoría a unos gobernantes ansiosos por gestionar la red y, de este modo, gobernar a través de la influencia? Desde nuestro punto de vista, les estamos sugiriendo que tienen una red interna en la que han de provocar dinámicas de cooperación sin las cuales difícilmente serán competitivos en las redes externas. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa).

3.2. La gobernabilidad: redes y niveles locales

Se abren grandes interrogantes sobre el futuro de los municipios. Ante la importancia creciente de conceptos como desarrollo humano o calidad de vida, es necesario trabajar en las ventajas de la proximidad a fin de recuperar los lazos sociales, la corresponsabilidad cívica sobre los problemas de la comunidad; la necesidad de competir entre ciudades y territorios, pero al mismo tiempo la necesidad de cooperar ante problemas comunes, y hacerlo desde una lógica de respeto a la autonomía, a la libre cooperación, al respeto de las identidades locales; y la necesidad de recuperar una cierta capacidad de planificación, menos rígida, más sutil, más vinculada a estrategia común que a plan de acción pormenorizado. Y todo ello enmarcado en la tarea formidable de recuperar el protagonismo de la ciudadanía para poder ser capaz de afrontar los nuevos retos.

Todos esos retos conforman las dimensiones emergentes de la política local, una política que puede definirse a partir de dos ideas clave: en primer lugar, necesariamente, los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del Gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos. Cada ciudad, cada localidad tiene ante sí el reto de generar una nueva visión colectiva, una nueva política para la ciudad. En segundo lugar, la forma de articular los nuevos procesos de gobierno local ha de encaminarse a la superación de los estilos que siguen en buena parte presentes y que se caracterizan por tender a ser monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. Los conceptos de red y de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes.

Las redes locales presentan dos dimensiones: **su configuración participativa horizontal**, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local, y **su configuración multinivel**, es decir, la articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen, bajo un posible liderazgo local, varios niveles territoriales de Gobierno.

Las ciudades serán cada vez más complejas. En la ciudad se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y étnico-culturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. La complejidad urbana se proyecta hacia el propio modo de gobernar, hacia el proceso de elaboración de las políticas locales. Y en esa perspectiva, el modelo emergente es el de la gobernación pluralista y reticular. Cada municipio debe plantearse cómo avanzar hacia un sistema en el que la ciudad comparta con el resto de niveles de gobierno y de administración, y con la propia ciudadanía, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas cada vez más amplias. Las ciudades que quieran contar, que pretendan desempeñar un papel autónomo, deberán aceptar esas continuas confluencias interdependientes. La ciudad puede aprovechar el fortalecimiento del polo de la proximidad, pero para ello ha de ser capaz de liderar, de dotar de orientación estratégica, a esas convergencias entre niveles.

4. Sobre la gobernabilidad metropolitana

4.1. Modelos de gobernabilidad metropolitana

Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas –en Europa, el 75%– y se prevé que esta llegue al 70% en el 2050 –el 80% en Europa. El proceso de metropolitanización del territorio plantea una serie de retos: de tipo social (combatir las desigualdades, garantizar la accesibilidad a los servicios públicos); económicos y financieros (garantizar la competitividad y la eficiencia); territoriales y ambientales (la gestión de la explosión urbana, de la movilidad y de los residuos); políticos e institucionales (la coordinación de las políticas y de los servicios, la representación democrática).

La inadecuación constante entre las delimitaciones administrativas tradicionales y el territorio metropolitano ha dado lugar a distintas corrientes teóricas y propuestas sobre la fórmula ideal para gobernar las aglomeraciones urbanas. En un extremo, se plantea la fusión de todos los municipios de la aglomeración para superar la fragmentación institucional. Esta opción, extendida durante los años cincuenta y setenta en Europa del Norte y del centro, todavía se propone y aplica (no sin polémica). Así lo demuestran los ejemplos recientes de Dinamarca (reforma del 2007) y de Canadá (creación de las nuevas ciudades de Toronto, Montreal y Ottawa entre 1990 y el 2000 como consecuencia de las fusiones). En el otro extremo, encontraríamos la propuesta de no intervenir y dejar que los municipios decidan libremente si mancomunar servicios o cooperar en alguna agencia metropolitana. Este ha sido el enfoque propio en Estados Unidos, donde escasean los modelos más institucionalizados. En la mayoría de los casos, se ha optado por una opción intermedia, mediante la creación de algún tipo de estructura metropolitana de dos niveles (ente metropolitano y municipios), teniendo en cuenta los equilibrios políticos y el encaje de la aglomeración urbana en el conjunto del territorio.

En Europa, la gobernabilidad metropolitana adopta distintas formas. Esta diversidad radica en la interrelación de diferentes elementos: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana y el tipo de financiación y de representación.

En primer lugar, hay diferencias en función del número de administraciones y de organismos que existen en el área metropolitana. En efecto, encontramos aglomeraciones caracterizadas por un grado elevado de **fragmentación** y otras con mayor simplicidad institucional. Por ejemplo, en países donde se han hecho reformas municipales (como en los países nórdicos) hay menos municipios, mientras que los países del sur de Europa se caracterizan por un elevado número de los mismos. Además del número de municipios y del carácter mo-

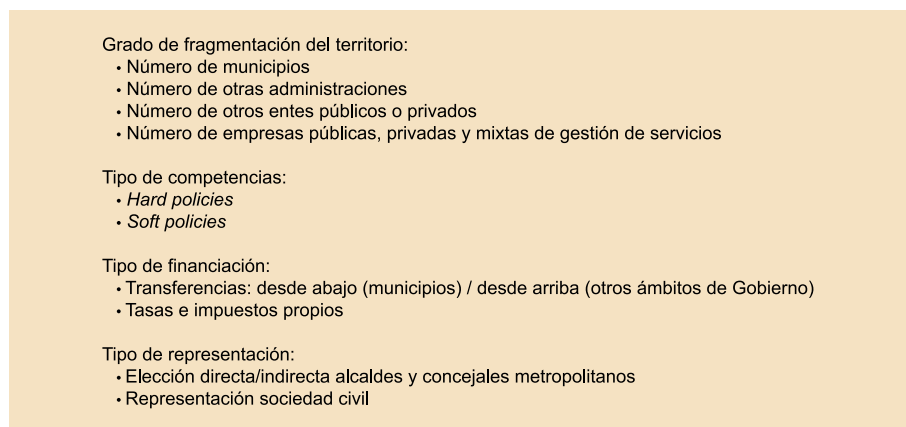
nocéntrico (Roma, París) o policéntrico de la aglomeración (*Randstad* holandés), encontramos otras administraciones que llevan a cabo tareas metropolitanas (comunidad autónoma, provincia, comarca, etc.) y otros organismos públicos o privados que también tienen funciones a escala metropolitana. En efecto, a menudo hay asociaciones públicas o privadas que promueven estrategias para potenciar el desarrollo económico y social (plataformas de promoción económica, sobre todo de cara al extranjero). También encontramos organismos de asistencia a los municipios que ofrecen apoyo técnico y jurídico a los municipios (por ejemplo, para solicitar ayudas a la Unión Europea). Además, en la mayoría de las metrópolis los servicios de ámbito metropolitano son gestionados por empresas públicas, privadas o de capital mixto.

En cuanto a las **competencias**, estas se pueden enmarcar tanto en el campo de las *hard policies*, es decir, relacionadas con el medio físico (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, medio ambiente, etc.), como en el ámbito de las *soft policies* (educación, sanidad, servicios sociales, etc.). No obstante, en la práctica las competencias se centran casi de manera exclusiva en el campo de las *hard policies*, especialmente las relativas a la ordenación del territorio, el transporte y el medio ambiente. El otro ámbito donde intervienen los entes metropolitanos a menudo es el desarrollo económico, básicamente la promoción de estrategias para fomentar el empleo y generar riqueza. Sin embargo, lo que hay que diferenciar es si se trata de competencias exclusivas o si otras administraciones también tienen poderes en estos ámbitos. Una manera de identificar la capacidad política a escala metropolitana es analizar el carácter **vinculante** o no de las decisiones que se toman. Por ejemplo, determinar si las acciones fijadas por un plan metropolitano son obligatorias para los municipios.

Sin duda, la **financiación** determina en gran medida el margen de autonomía. No solo por los recursos materiales (la cantidad), sino también por la fuente de esta financiación (propia o por otras vías). En cuanto a las estructuras metropolitanas, la financiación proviene básicamente de dos fuentes, normalmente combinadas. En primer lugar, las transferencias de los municipios (de abajo arriba) y de un ámbito superior de Gobierno, Estados o entes subestatales, según la estructura política del país (de arriba abajo). En segundo lugar, de tasas e impuestos propios (venta de servicios como el agua, tasas por tratamiento de residuos, etc.). Uno de los problemas de los entes metropolitanos es la falta de autonomía financiera, pues sus recursos están muy condicionados por las transferencias de otros ámbitos de Gobierno.

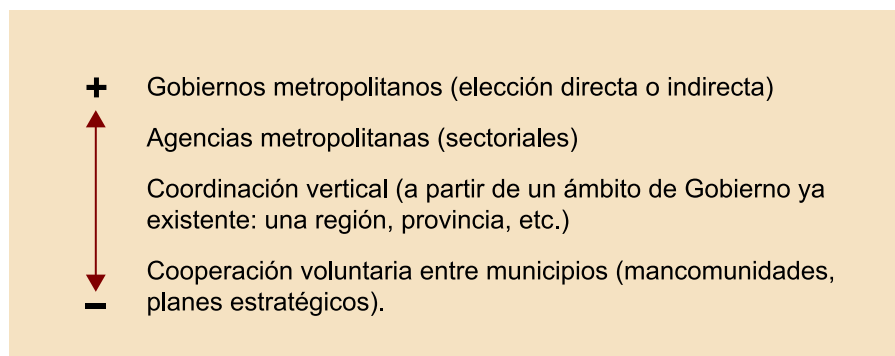
Los modelos de gobernabilidad metropolitana difieren también por la capacidad de la ciudadanía de elegir directamente a sus representantes políticos. Puede darse la **elección** directa del alcalde/presidente y los regidores/concejales, o indirecta (estos forman parte de la estructura metropolitana como representantes de su municipio). En algunos casos, se incluye a miembros de la sociedad civil (sindicatos, cámaras de comercio, universidades, etc.).

Figura 1. Elementos que diferencian los modelos de gobernabilidad metropolitana



Teniendo en cuenta estos elementos, diferenciamos **cuatro grandes modelos** de gobernabilidad metropolitana, ordenados según el grado de institucionalización, es decir, según el tipo de arreglos institucionales efectuados: gobiernos metropolitanos, agencias metropolitanas, coordinación vertical y cooperación voluntaria. Cabe decir que estos modelos son tipos ideales y marcan las grandes tendencias. En la práctica, algunos de los mismos están mezclados o modelos en teoría iguales funcionan de manera diferente.

Figura 2. Modelos de gobernabilidad metropolitana según el grado de institucionalización



En un extremo, los **gobiernos metropolitanos** o estructuras creadas expresamente para afrontar los retos metropolitanos. Estas estructuras cuentan con un consejo metropolitano (elegido de manera directa o indirecta, según los casos) y unas competencias y financiación fijadas por la ley. Este modelo implica la aprobación de leyes y el reconocimiento del hecho metropolitano. No obstante, en la práctica, las estructuras actuales en Europa deben considerarse como una **versión light** de los gobiernos metropolitanos. En efecto, su autonomía se ve limitada por la distribución de competencias con otros ámbitos, por la falta de financiación propia o por la debilidad de la legitimidad democrática. Aun así, son entes de coordinación de políticas metropolitanas que suelen tener una visión integral de la aglomeración. Algunos ejemplos de estructuras metropolitanas actuales son las de Stuttgart (1994) y Londres (creada por ley en 1999, en funcionamiento en el 2000), de elección directa, y las de

Lisboa (distintas legislaciones, la última en el 2013), Lyon (1999), Barcelona (ley del 2010, en funcionamiento en el 2011), Milán (enero del 2015) y París (prevista para enero del 2016).

También creadas a escala metropolitana, encontramos las **agencias metropolitanas** que, a diferencia de los gobiernos metropolitanos, tienen la función de gestionar o planificar un solo servicio (transporte público, medio ambiente, policía, etc.). En este caso, hay un grado medio de institucionalización, puesto que no se crea una autoridad metropolitana con distintas competencias sino que se opta por crear una agencia sectorial, con una función principal. Por ejemplo, en Fráncfort se trata de la planificación regional. En el caso de Birmingham, hay varias agencias sectoriales con las funciones del transporte, la policía, los incendios y emergencias. De hecho, la planificación del transporte es llevada a cabo a menudo por una agencia metropolitana, como en la región metropolitana de Barcelona, donde encontramos la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM), o en Helsinki (Helsinki Region Transport, HSL).

El tercer modelo es el de **coordinación vertical**, en el que las políticas metropolitanas no se llevan a cabo por un ente específicamente metropolitano sino *de facto* por otros ámbitos de Gobierno que ya existen (una comunidad autónoma, una provincia, un condado, etc.). En otras palabras, no hay una Administración metropolitana creada para hacer esta función pero la ejercita en la práctica. Hay numerosos ejemplos en Europa: la ciudad-Estado de Viena, la región de Bruselas-capital, el condado de Estocolmo, la autoridad regional de Dublín, la región *Hovedstaden* en Copenhague y la Comunidad de Madrid. Los ámbitos de Gobierno que asumen las tareas metropolitanas tienen más o menos poderes, tipos de financiación y representación directa o indirecta según los casos (especialmente, en función del grado de descentralización del Estado). Al no haber sido creadas de manera expresa para tratar los temas metropolitanos, el territorio de actuación de la institución es mayor (casos de Madrid, Copenhague, Estocolmo, Dublín) o menor (Viena, Bruselas) que el área metropolitana.

Finalmente, el modelo menos institucionalizado es el de la cooperación voluntaria de municipios. Este modelo se caracteriza por la ausencia de reformas en las estructuras políticas ya que se basa en la iniciativa local y la voluntad por parte de los municipios, utilizando fórmulas flexibles de cooperación. El modelo tradicional es el de cooperación voluntaria entre municipios de una misma área metropolitana. En la mayoría de los países, existen mancomunidades de municipios para prestar algún servicio. En el caso de las aglomeraciones urbanas, destacamos los casos en los que la cooperación se lleva a cabo sobre una base política, como un elemento de transición hacia una forma más institucionalizada de gobernabilidad metropolitana. Este fue el caso de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y posteriormente el Consorcio Metropolitano, que sirvió de transición hacia la nueva área metropolitana de Barcelona. También es el caso de París, que ha iniciado un proceso de institucionalización a partir de una asociación voluntaria de

municipios. En el caso de la planificación estratégica, los representantes municipales comparten un espacio de discusión y debate con otros actores tanto de otras administraciones como de los sindicatos y patronales, cámaras de comercio, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro, etc. Casos muy conocidos de planificación estratégica son los de Barcelona y Turín. Como en el caso anterior, también pueden ser elementos de transición o complementarios de una cooperación metropolitana más institucionalizada.

4.2. Ventajas e inconvenientes de los modelos de gobernabilidad metropolitana

La gobernabilidad metropolitana adopta una pluralidad de formas que hemos clasificado en cuatro grandes tipos, de más a menos institucionalizados: los gobiernos metropolitanos (de elección directa o indirecta), las agencias metropolitanas (sectoriales), la coordinación vertical (a partir de un ámbito de Gobierno ya existente: una región, provincia, etc.) y la cooperación voluntaria entre municipios (mancomunidad, planes estratégicos). No hay un modelo ideal, ya que todos tienen sus ventajas e inconvenientes.

En un extremo, la manera de afrontar los problemas metropolitanos implica cambios institucionales y el reconocimiento por ley del hecho metropolitano. Esto supone una serie de pros y contras. En primer lugar, si la nueva estructura tiene competencias reales y financiación adecuada, es la opción que permitirá **afrontar de manera global** los retos metropolitanos y tratar las desigualdades sociales y fiscales, temas que habitualmente son responsabilidad de los gobiernos superiores (regionales y/o estatales). No obstante, la autonomía de los gobiernos metropolitanos se ve limitada por la distribución de competencias con otros ámbitos, la falta de financiación propia o la debilidad de la legitimidad democrática. En segundo lugar, la creación de gobiernos metropolitanos ayuda a reducir la fragmentación institucional pero aun así existen varios entes y empresas (planificación, gestión, promoción económica) que operan en el ámbito metropolitano. Otro inconveniente de crear un nuevo ámbito de Gobierno es su coste económico (sobre todo, si no se eliminan otras estructuras).

En cuarto lugar, la creación de gobiernos metropolitanos es menos flexible ante los cambios inherentes a la dinámica metropolitana. Una vez creada una institución con competencias, financiación y representación política, es muy difícil de cambiar. En cambio, el territorio metropolitano no es fijo: el ámbito sobre el que actúa la nueva estructura queda superado en poco tiempo. Finalmente, la razón principal por la cual no se crean gobiernos metropolitanos poderosos es la **resistencia política** que genera este tipo de intervención, por parte de municipios y por otros ámbitos de Gobierno ya existentes, como las provincias, las regiones o el propio Gobierno central. En efecto, pocos gobiernos se atreven a crear gobiernos metropolitanos que agrupen a la mayor parte de la población del país y/o su ciudad capital. En los casos en que se ha hecho,

se les ha dotado de poderes limitados (de gestión, ejecución y planificación) en campos muy concretos (sobre todo el transporte y el medio ambiente, y en menor medida el ordenamiento del territorio y el desarrollo económico).

En cambio, los modelos de gobernabilidad metropolitana poco institucionalizados son más **flexibles** y se adaptan mejor al entorno cambiante. En efecto, la adhesión de nuevos municipios a la asociación es más fácil ya que depende de la voluntad de los municipios miembros. Del mismo modo, según el tipo de régimen local, se pueden ampliar o reducir las competencias de la asociación cambiando sus estatutos. La segunda ventaja de los mecanismos poco institucionalizados es que acostumbran a surgir de una **iniciativa local**. En efecto, son los municipios quienes deciden asociarse y por tanto el proceso es controlado por los actores locales. La toma de decisiones durante y después del proceso se mantiene en el ámbito local y no hay interferencia de otro ámbito de Gobierno. La descentralización de las decisiones permite un funcionamiento más ágil y una mayor apropiación de los objetivos.

Los modelos de cooperación voluntaria tienen tres inconvenientes principales. Primero, este tipo de mecanismos pueden tener más dificultad para perdurar pues dependen de las dinámicas internas (alianzas políticas) y del liderazgo de la asociación. En la práctica, el tipo de actuaciones se plantea a corto plazo, ya que el acuerdo se mantiene por la adscripción voluntaria. Otro rasgo negativo de la cooperación voluntaria es la posibilidad de funcionar con el **statu quo**. Dicho de otra manera, el hecho de que las decisiones se tomen de manera consensuada puede provocar que no se llegue a acuerdos y no se haga ninguna acción. Igualmente, también depende de la distribución del poder en el interior de la asociación (número de representantes por municipio). Según los equilibrios de poder a la hora de votar, es posible bloquear las decisiones y no avanzar en ninguna acción concreta. El riesgo de parálisis también puede ocurrir si los miembros dejan de financiar la asociación, pues buena parte de los fondos provienen de transferencias de los municipios. De hecho, uno de los elementos que condicionan el funcionamiento de la cooperación voluntaria entre municipios es el reparto de la carga financiera entre miembros con recursos y perfiles socioeconómicos muy distintos. Finalmente, las asociaciones de cooperación entre municipios suelen tener unas competencias limitadas (gestión de servicios, asistencia a los miembros), y por tanto su incidencia en las grandes políticas metropolitanas es menor que en los casos de gobiernos metropolitanos. En el caso de la planificación estratégica, a estos inconvenientes debe añadirse su carácter **consultivo**, aunque también puede ser una herramienta útil para superar conflictos institucionales y crear una visión metropolitana de consenso.

En la práctica, cada área metropolitana tiene un modelo de gobernabilidad según la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones entre ámbitos de Gobierno y la configuración local de los actores públicos y privados. Estos equilibrios modulan el tipo de gobernabilidad, que **evoluciona** con el tiempo. Hay muchos ejemplos de ciudades que tienen un modelo de gobernabilidad metropolitana más o menos institucionalizado según las etapas: de Gobierno metropolitano pasa a agencias sectoriales, de un plan estratégico a la cooperación entre municipios, etc.

4.3. Liderazgo, legitimidad democrática y cohesión metropolitana

En la medida en que la población mundial en las próximas décadas continuará concentrándose en grandes ciudades, y que la urbanización avanza en continentes como África, y es necesario asegurar unos estándares de vida a estos nuevos ciudadanos, la gobernanza local y metropolitana será más relevante para asumir y gestionar problemas cotidianos de la humanidad: calidad ambiental, acceso al agua, energía, alimentos, movilidad, educación, salud, calidad del hábitat, etc.

El liderazgo de las autoridades locales y metropolitanas, y de los líderes comunitarios y económicos, y su capacidad de coordinarse y colaborar, en una perspectiva de «hacer ciudad metropolitana», será relevante para que desde la legitimidad democrática el proyecto de ciudad metropolitana esté orientado al desarrollo humano, económico y comunitario.

Las diferencias sociales entre territorios y municipios de una conurbación se añadirán a las desigualdades internas en los distintos municipios, y deberán afrontarse conjuntamente para el desarrollo metropolitano y su capacidad de generar riqueza y seguridad para los proyectos de vida personales desde la proximidad.

La repolitización de la ciudad, en un contexto globalizador que debilita la democracia y pone en cuestión la fortaleza de los estados y la eficacia de las políticas públicas que afectan al bienestar, también interroga en paralelo a los gobiernos metropolitanos y su relevancia política, en la gestión de más competencias, en su institucionalización y su legitimidad democrática para contribuir a la cohesión social y territorial de toda la conurbación.

Un ejemplo de actuación metropolitana para acentuar la importancia de la cohesión social, desde los recursos técnicos, es el sistema de indicadores sobre cohesión social del Área Metropolitana de Barcelona.

SIMCOS

SIMCOS: Sistema de indicadores metropolitanos (Barcelona) sobre cohesión social:

<https://iermb.uab.cat/ca/iermb/estudi/sistema-dindicadors-metropolita-decohesio-social-simcos-2016>

Referencia bibliográfica

H. Heinelt, D. Kübler (eds.) (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Londres: Routledge.

M. Tomàs (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Bibliografía

- Blanco, I.; Gomà, R.** (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Brenner, N.** (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cubero, J.** (2002). *L'emergence des banlieues. Au coeur de la fracture social*. Toulouse: Éditions Privat.
- De la Fuente Vázquez, M.** (coord.). (2007). *Ciutats i Persones. Les àrees de serveis personals: donant perspectiva de gènere a les polítiques socials d'àmbit local*. Barcelona: ICPS.
- De la Fuente Vázquez, M.** (coord.). (2008). *Polítiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià*. Barcelona: ICPS.
- Goss, S.** (2001). *Making local governance work. Networks, relationships and the management of change*. Hampshire: Palgrave.
- Heinelt, H.; Kübler, D.** (eds.) (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Londres: Routledge.
- Iglesias, M.; Martí-Costa, M.; Subirats, J.; Tomàs, M.** (eds). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icària.
- Jouve, B.** (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales (original en versión francesa publicado por Elsevier, 2003).
- Le Galès, P.** (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Méda, D.** (2002). *El tiempo de las mujeres. Conciliación entre vida familiar y profesional de hombres y mujeres*. Madrid: Editorial Narcea.
- Miguélez, F.; Torns, T.** (2001). *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.
- Sassen, S.** (2000). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Sassen, S.** (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Serra Martín, A.** (2000). *Gestió dels serveis socials locals: manual bàsic de referència*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Smith, M. J.** (2002). "La reconstitución del Estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales" en Subirats (Coord) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Subirats, J.** (coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Tomàs, M.** (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa I l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

