

## **GESTION MUNICIPAL, NUEVAS ESTRATEGIAS URBANAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO**

FERNANDO MANERO MIGUEL

Catedrático de Geografía Humana  
Universidad de Valladolid (España)

“La política de la ciudad no pertenece a nadie: su importancia la convierte ante todo en una cuestión nacional. La política de la ciudad no es tampoco un problema de presupuesto, pues se trata de una verdadera revolución cultural. Es un problema de voluntad política y de organización de los servicios del Estado, de reorganización de las relaciones entre el Estado y las colectividades locales, de instauración de los principios de una democracia local”. **ADIL JAZOULI**, fundador en 1991 de *Banlieuescopies*.

“Los recursos existen para procurar un techo, agua potable y equipamientos sanitarios de base, por un costo inferior a 100 dólares por persona, a cada hombre, a cada mujer y a cada niño de este planeta”. *International Herald Tribune*. 17 de junio de 1996.

### **1. LA IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EN LA ARTICULACION DE LAS DINAMICAS SOCIO-URBANAS**

Al iniciar con esta Ponencia el desarrollo de un Congreso dedicado al ambicioso tema “*Crecimiento y Desarrollo Urbano en la frontera del Tercer Milenio*”, es evidente que nos situamos ante un conjunto de cuestiones y compromisos intelectuales de extraordinaria magnitud, interés y oportunidad. Expresión emble-

mática del modo de organización espacial de la sociedad contemporánea y punto de anclaje espacial de las transformaciones productivas y de la internacionalización económica, nunca la realidad urbana ha estado expuesta a un cúmulo de conflictos e incertidumbres como los que actualmente la afectan en todo el mundo, con distintos umbrales de gravedad, aunque siempre precisados de cuidadosos diagnósticos y no menos decididas terapias de tratamiento. Y, sin embargo, al tiempo que la situación crítica se convierte en el argumento más recurrente en todos los análisis y en todos los escenarios, es bien cierto que asistimos en paralelo a la ratificación de la idea de que, a pesar de ello, la ciudad moderna, definitivamente consolidada como el ámbito de convivencia por antonomasia, se ha convertido sin réplica posible en el factor esencial del que depende la transformación de la sociedad, de la economía y del territorio. De ahí esa especie de paradoja o antinomia en la que se encuentra hoy sumido por doquier el hecho urbano contemporáneo, en la medida en que, individualizado como el espacio más representativo de la concentración del poder y de la capacidad de decisión, es a la vez donde más ostensiblemente se ejemplifican y resumen las contradicciones del propio sistema que lo sustenta.

Admitido este hecho, no sorprende, por tanto, que a la complejidad y envergadura de los numerosos problemas a que se enfrentan la realidad urbana actual y, como es obvio, los responsables directos de su gestión, se hayan sumado resueltamente las posiciones que desde la propia sociedad reclaman la defensa sistemática de una serie de valores comúnmente englobados dentro de los objetivos de bienestar, ligados a la satisfacción de una serie de necesidades básicas que a su vez se identifican con la dignificación del ser humano y de la sociedad en la que se integra. Mas el horizonte hacia el que se proyecta este pulso reivindicativo ya no remite vagamente a los teóricos límites de responsabilidad atribuibles a las Administraciones de ámbito estatal, regional o provincial, según los casos. Su punto de mira se enfoca cada vez con mayor fuerza y convicción hacia los órganos del poder local, destinatarios preferentes de las demandas, canalizadores potenciales de las inquietudes y referentes últimos de unas exigencias cuya solución viene como principio garantizada por las ventajas de la proximidad y la inmediatez, y por el conocimiento directo y objetivo de los problemas. De este modo, la ciudad se erige como la plasmación más representativa del engarce de lo local en lo global.

Y hasta tal punto esta simbiosis entre preocupación ciudadana, dinámica socio-económica y poder local se ha ido reafirmando con el tiempo que nadie puede invalidar el beneficio que se derivaría del funcionamiento equilibrado, coherente y progresivo de las relaciones armoniosamente establecidas entre estos tres factores. Más aún, el planteamiento, concepción y diseño de las políticas de Ordenación Territorial –indisociables de los principios que definen una gestión eficiente<sup>(1)</sup>– no pueden entenderse al margen del protagonismo que necesariamente se ha de conceder al municipio como uno de sus artífices primordiales. Como prueba de su importancia en este sentido, bastaría traer a colación las ideas de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y

<sup>(1)</sup> Es decir, “el conjunto total de acciones que integran el planeamiento, la programación, el desarrollo y el mantenimiento de un centro metropolitano” (Mabogunje, 1995, 14).

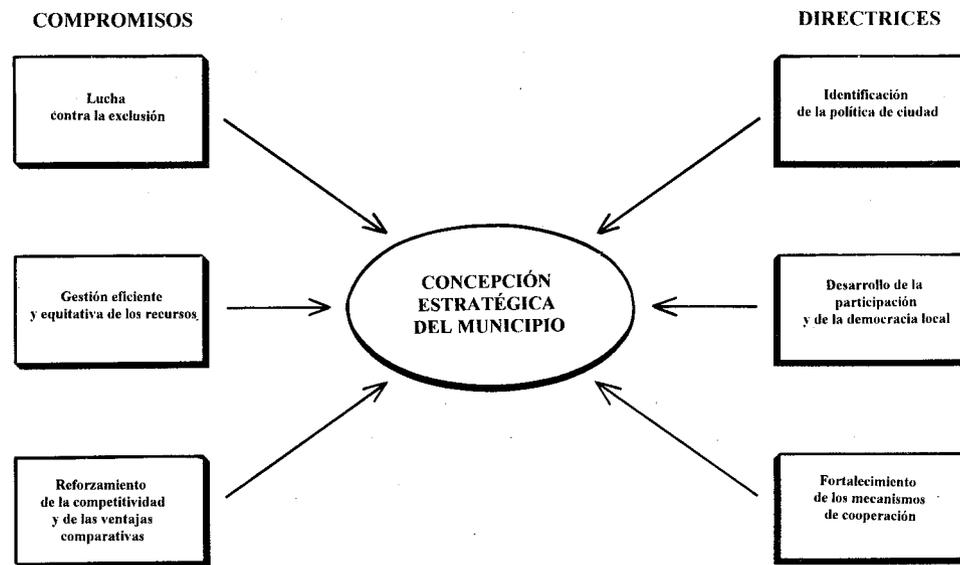
Regionales del Consejo de Europa, las conclusiones sistemáticamente recogidas en torno a esta cuestión en el impresionante bagaje documental aportado hasta ahora por los Congresos de la OICI, en los principios que desarrollan la Carta de Megaride 94<sup>(2)</sup> o en algunas de las interesantes aportaciones extraídas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat (Hábitat II), celebrada en Estambul en junio de 1996, y que algún autor ha identificado como la “Primera Cumbre del Siglo XXI” (Bindé, 1996, 82).

Pues bien, al amparo de la responsabilidad que inequívocamente compete al municipio, la noción de **autonomía local** –inherente a él y necesariamente inscrita en el marco del ordenamiento integral del Estado<sup>(3)</sup>– no ha cesado de afianzarse como el principio rector en torno al cual gravitan las decisiones encargadas de modelar aspectos esenciales de la vida social como son los relacionados con el bienestar, con la mejora de la calidad de vida y con el conjunto de los valores que articulan las relaciones colectivas en una sociedad funcionalmente organizada. En este sentido, bastaría traer a colación el amplio abanico de competencias explícitamente reconocidas a las Administraciones Locales para valorar en toda su dimensión la importancia crucial que ostentan en el heterogéneo campo de intervención con incidencia plena en la remodelación urbanística y, por extensión, en la ordenación del territorio<sup>(4)</sup>. Pues no hay que olvidar, en efecto, la importancia que posee la ciudad como el escenario preeminente de interacción social, como el ámbito de encuentro más activo, dinámico y enriquecedor, en el que se expresan y confluyen los intereses, complementarios unas veces y contradictorios otras, de los diferentes grupos sociales que la integran. Pues si, en opinión de Rojas Marcos (1992), “las ciudades son la imagen de la experiencia humana colectiva, el medio portador del saber, el caldo de cultivo de las ideas”, acertada es también la versión de Dollfus, que la entiende “como fruto de múltiples decisiones individuales o de

<sup>(2)</sup> Suscrita en la isla italiana de Megaride, la Carta expone un total de diez principios destinados a “orientar la reorganización y el rediseño de la ciudad actual, su aplicabilidad y la posibilidad de experimentar en diversas realidades urbanas y territoriales”. De hecho la Carta se concibe como un encuentro de preparación de la Conferencia de Estambul.

<sup>(3)</sup> Así se reconoce, en el caso de España, en el Art. 137 de la Constitución y en la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local. Es en su Prámbulo donde se insiste en “la urgencia de definir desde el Estado el alcance de la autonomía que se reconoce a estas entidades tan ricas en historia (...) pero tan expuestas a sufrir los males que puedan derivarse de una abusiva limitación de su capacidad de actuación en los asuntos que son del procomún de las villas, pueblos, parroquias, alfoques, comunidades y otros lugares que con distintos nombres son conocidos en las diferentes regiones de nuestra patria”, para ratificar más adelante que “la autonomía local ha de situarse en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado”.

<sup>(4)</sup> Conforme a lo señalado en el Art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, las funciones de política territorial se encontrarían directamente conectadas con la “Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; con la salvaguardia del patrimonio histórico-artístico; la protección del medio ambiente; con la protección de la salubridad pública; con la prestación de servicios sociales y de promoción y inserción social; con el suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; con el transporte público de viajeros; o con el desarrollo de actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación de tiempo libre, turismo.” Sobre estas bases competenciales reconocidas, parece oportuno traer a colación la idea de L. Parejo a favor de afianzar las relaciones entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, el cual ha de ser concebido “no tanto la cifra última de una serie de técnicas para la generación de ciudad, de espacio urbano “llave en mano”, cuanto más bien una específica perspectiva (justamente la de los aprovechamientos urbanísticos) para la organización y el funcionamiento del gobierno del territorio con la finalidad de la racionalización de la utilización de éste” (Parejo, 1993, 235).



#### LOS FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN URBANA

grupos, de negociaciones locales, de conflictos y de compromisos, adaptándose a los medios disponibles y a las capacidades de negociación. Los unos gozan de un poder otorgado por el dinero y las relaciones; los otros obtienen resultados porque son numerosos, a menudo organizados y electores.” (Dollfus, 1994, 11). Es a partir, pues, de estas redes de interacción como se construye un territorio necesitado de estrategias y fórmulas de intervención innovadoras, que revalidan el alto margen de responsabilidad en poder de los mecanismos de gestión local y los enormes retos a que permanentemente se hallan expuestos.

De ahí que no sea posible minimizar, por tanto, el relevante papel desempeñado por el municipio como sistema de decisiones al servicio de la administración y valorización de los recursos locales, ya que, por el contrario, las circunstancias actuales lo convierten en un formidable laboratorio de experimentación para el diseño de prácticas creativas de ordenación del territorio. De esta manera ya no es la ciudad, concebida en sentido genérico, la que determina el municipio sino éste el que, a partir de su consideración como ente generador de estrategias, organiza y conforma la ciudad, en la medida en que regula las tendencias, extraordinariamente dinámicas, surgidas a partir de los procesos de concentración humana. Y es que, en realidad, el interés del margen de atribuciones otorgado radica fundamentalmente en la capacidad para integrar los instrumentos de diagnóstico valorativos de la multiplicidad de efectos consecuentes al crecimiento urbano, lo que les hace susceptibles de ser contemplados no sólo desde la perspectiva de los problemas surgidos en función de las magnitudes de escala en que normalmente se plantean sino también

desde la propia complejidad y originalidad de los mecanismos orientados a su resolución.

Este hecho se percibe con mayor nitidez cuando se comprueba la sorprendente diversificación de los elementos que configuran el espacio, determinados por la coexistencia de tipos de uso sumamente dispares, cada uno de ellos necesitado de políticas de actuación específicas, no fácilmente conciliables o compatibles entre sí. Tal es la razón que ha llevado a pensar que las pautas de actuación tradicionales —expresivas del llamado “ciclo clásico de la gestión territorial”— deben ser puestas en tela de juicio al comprobar no tanto su falta de operatividad como su insuficiente acomodación a las premisas que en la actualidad determinan el comportamiento de las dinámicas espaciales, mucho más versátiles. Dicho de otro modo, la eficiencia demostrada por el “ciclo clásico”<sup>(5)</sup> en condiciones de estabilidad y previsibilidad desaparece o queda minimizada cuando el entorno se caracteriza por la aparición de situaciones de incertidumbre y por un comportamiento fuertemente concurrencial.

Evidentemente, ello supone un cambio de singular trascendencia en la forma de entender la realidad urbana, el comportamiento de los sistemas de relación que en ella tienen lugar y, lo que es más importante, los objetivos capaces de favorecer una solución coherente y eficaz de los problemas. Implica, en otras palabras, redefinir los fundamentos de la gestión sobre la base de una “concepción estratégica del municipio” donde converjan los compromisos de la acción y las directrices para llevarlos a cabo.

## 2. LOS PRINCIPALES COMPROMISOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN LAS VISPERAS DEL TERCER MILENIO

Es así, pues, como habría que abordar el alcance y el modo de tratamiento de los principales retos a que se enfrenta la ciudad actual y los órganos responsables de su gestión, lo cual obliga a la necesidad de establecer una línea de actuación consciente tanto de la dimensión de los problemas planteados como a las incertidumbres del nuevo contexto en que éstos han de ser resueltos. En grandes líneas, y a la luz de la experiencia verificada, podemos decir que los compromisos o desafíos a que ha de verse abocada la concepción de la ciudad actual se compendian en torno a tres aspectos claves:

- a) En primer lugar, no sería posible valorar suficientemente la trascendencia de la función social del municipio sin conceder un papel de primer orden a las estrategias encaminadas a *luchar contra la exclusión y los fuertes costes y riesgos de todo tipo derivados de la segregación social*. Sistemáticamente, los numerosos estudios monográficos efectuados sobre el mundo urbano iberoamericano, y algunos de ellos de extraordinario rigor metodológico, ponen de manifiesto hasta qué punto la génesis de estructuras sociales con capacidades diferenciadas de integración en la

<sup>(5)</sup> El enfoque del “ciclo clásico” se fundamenta en la idea de que “las actividades de planificación son indisolubles de las de diagnóstico y evaluación”, conforme a un planteamiento global de signo eminentemente cuantitativo y apoyado en el cálculo de costos (Bouinot et Bernils, 1995, 8).

comunidad se ha convertido no sólo en una cuestión preocupante sino también en el principal factor causante de la desidentificación de la ciudad para un segmento más o menos importante del complejo social cuya ausencia de incorporación a los intereses generales lo convierte en un elemento potencialmente perturbador del sistema.

En el mismo sentido, cabría hablar de las negativas repercusiones que, con vistas a una adecuada ordenación del territorio, resultan de la espiral "exclusión-marginalidad-repliegue" en que se hallan sumidas áreas muy significativas del espacio urbano, incapaces de insertarse en los procesos de modernización y recualificación funcional operados en todas las ciudades como consecuencia de los efectos multiplicadores del crecimiento que siempre en ellas tienen lugar, en la medida en que constituye el punto de encuentro en el territorio de procesos globales de reestructuración social (Krátke, 1992,94).

- b) Por otro lado, es evidente el protagonismo que ha de desempeñar el municipio como *agente responsable de la gestión eficiente y al propio tiempo equitativa de los recursos*, apareciendo así como un elemento de engarce y de vertebración entre objetivos que, si se muestran antagónicos en otras escalas de la política territorial, son en el ámbito local la expresión de una voluntad de equilibrio permanente (Spasiano, 1995, 12). En mi opinión, este ensamblaje sólo puede venir dado por la reconstrucción y afianzamiento de la ciudad como *espacio público*, de acuerdo con la riqueza de connotaciones espacialmente positivas que este concepto entraña. Ya que no sólo permite, al menos en un sentido potencial, cohesionar la organización del espacio urbano mediante las múltiples formas o modalidades de interrelación que en él se producen, sino que también, y como consecuencia de ello, posibilita el funcionamiento flexible y eficaz de las relaciones sociales así como la acreditación del espacio político e institucional destinado a garantizar el correcto tratamiento de los procesos de regulación.

En puridad, el espacio público incorpora y, por tanto, se identifica con el sistema de gestión urbana, es decir, el formado por el conjunto de las organizaciones de las que se han dotado las instituciones para intervenir en las distintas unidades con personalidad socio-territorial que conforman la ciudad y asegurar su funcionamiento, pues sólo así es posible lograr la estructuración dentro de un sistema más o menos equilibrado de todas las dinámicas sociales que modelan la configuración del espacio (Bonetti, 1995).

- c) Plantear los objetivos en estos términos equivale, por último, a encontrar una justificación lógica, convincente y, desde luego, factible al propósito que debiera impulsar necesariamente a los municipios a la *mejora de la competitividad y al reforzamiento consecuente de sus ventajas comparativas*. Más allá de los convencionalismos en que pudiera materializarse un planteamiento de esta naturaleza, no cabe duda que la búsqueda de un reconocimiento basado en el prestigio y en la ponderación al alza de los valores intrínsecos se ha convertido en un catalizador primordial de las estrategias urbanas, en modo alguno indiferentes al deseo de promover una marca atractiva y de calidad, que sirva al mismo

tiempo como factor aglutinante de la sociedad implicada en la vida de la ciudad, e interesada por la prospectiva del escenario en que se desenvuelve, como marca de identificación cualitativa hacia el exterior en una pugna permanente por la internacionalización de la imagen.

No se trata, por tanto y pese a lo que a veces se afirma, de alumbrar una visión elitista de la ciudad, que a la postre resulta contraproducente en un entorno abierto al desarrollo de intereses cruzados y acusadamente competitivos, sino de plantear el "marketing urbano" como un proceso mediante el cual se produce la acreditación de los elementos urbanos merecedores de galvanizar la atención de los usuarios potenciales, de acuerdo con objetivos claramente establecidos y siempre con la mirada puesta en la mejora progresiva del funcionamiento económico y social de la ciudad, sensible a las posibilidades teóricas de la globalización. Y así, la administración de grandes acontecimientos con elevada capacidad de proyección a todas las escalas, la construcción de edificios emblemáticos y de dotaciones capaces de perfeccionar la calidad de vida y el desarrollo de las actividades de ocio, el perfeccionamiento de la accesibilidad o el impulso a la creatividad y a la capacidad de innovación endógena son algunos de los baluartes esenciales en los que descansa esta pretensión, sólo posible de alcanzar cuando el "marketing urbano" se asienta sobre bases sólidas, resultantes de rigurosas metodologías de evaluación, y no en efímeras posturas voluntaristas que corren el riesgo de esterilizar los esfuerzos realizados cuando no impedir por mucho tiempo la recuperación del prestigio lesionado.

### 3. IDENTIFICACION DE LAS DIRECTRICES: LA POLITICA DE LA CIUDAD COMO VOLUNTAD INTEGRADORA DE ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS

Evidentemente, la diversidad de situaciones en que se encuadra la problemática del hecho urbano contemporáneo dificulta el establecimiento de pautas de actuación generales o de mera aplicación mecánica, al encontrarse, como es lógico, mediatizadas por las particularidades que presenta cada marco espacial de actuación. Insistiendo en lo antes señalado, la flexibilidad y la capacidad de reacción se imponen, pues, como los únicos criterios operativos y válidos, capaces de detectar las amenazas presumibles y de propiciar esa relación de coherencia efectiva que necesariamente debe siempre prevalecer, conforme al equilibrio que vincula a la praxis con la teoría, entre la valoración científica de la realidad y la determinación práctica de los correspondientes mecanismos correctores.

No está de más, por tanto, invitar a la reflexión y al debate acerca de cuáles podrían ser los ejes básicos de las estrategias a llevar a cabo, sobre todo si consideramos que, más allá de las especificidades a que se han de enfrentar los planes de acción en cada caso, existe sin duda un hilo conductor que, apoyado en la contrastación de experiencias, permite encontrar argumentos de convergencia, que no son sino propuestas encaminadas a la resolución de algunos de los principales problemas compartidos por todas las ciudades en nuestros días.

a) Considero, en este sentido, particularmente interesante llamar la atención sobre una noción que ha cobrado una fuerza notable en nuestros días hasta aparecer como la expresión programática en la que confluyen las preocupaciones más acuciantes de la ciudad moderna. Se habla, en efecto, de **política de ciudad** –ni “política municipal” ni “política urbana” entendidas en sentido convencional– para manifestar, lejos de cualquier pretensión utópica, la idea central de una ciudad para todos, en la que todos y cada uno de sus elementos constitutivos revelen la vocación de funcionar juntos, superando la resignación a admitir que las fracturas y las segregaciones sean inevitables, de forma que la política de la ciudad –ambiciosa en palabras pero modesta en sus prácticas (Le Galés, 1995. Cit. por Blanc, 1995, 104)– tiende a afirmarse como la herramienta principal del rechazo a una sociedad y a un territorio fragmentados por procesos de dualización permanente. Concebida de esta manera y con esta intencionalidad, aparece, en definitiva, como una política global y transversal al mismo tiempo, esencialmente centrada en el objetivo básico de articular la rehabilitación de la vivienda, y el tratamiento del desempleo y de los problemas sociales concentrados en determinados barrios con el fin de restaurar el vínculo social (Blanc, 1995, 98) y neutralizar así los riesgos consustanciales a una dinámica socio-territorial de dos velocidades.

No es aventurado afirmar que la puesta en marcha de una verdadera “política de ciudad”, muy conectada precisamente con un enfoque solidario del planeamiento, constituye en los momentos actuales uno de los compromisos acuciantes que más a corto que a largo plazo va a requerir la movilización de los gestores municipales en pos de unos objetivos que, dentro del lógico gradualismo que han de tener, se presentan como algo ineludible. Tampoco cabe duda que el hecho de plantear las estrategias de integración en estos términos no es sólo un problema de mera voluntad, sino que precisa de una redefinición de los mecanismos de intervención que impongan al funcionamiento tradicional del Estado y de las colectividades locales, y al esquema de relaciones que entre ellos pudiera establecerse, unos nuevos comportamientos a fin de adaptarlos a los requerimientos que supone la no segregación funcional del sistema urbano y la articulación entre los centros y las periferias, como plasmación de un esfuerzo que obligue a reconsiderar las solidaridades como uno de los mayores potenciales del desarrollo territorial <sup>(6)</sup>.

Si los defensores del principio de subsidiariedad lo presentan como una de las claves del futuro y “en uno de los sésamos de toda política urbana” (Bindé, 1996, 94), no debieran pasar desapercibidas algunas sugerencias dotadas de cierta audacia como la formulada, por ejemplo, en la Asamblea mundial de alcaldes, celebrada con motivo de la Conferencia de Estambul, que apuntaba, como conveniente y necesaria, la posibilidad de canalizar fórmulas de finan-

<sup>(6)</sup> Con notable claridad alude a ello F. Terán, para quien “en relación con las ciudades del futuro, los grandes problemas de la política regional de los noventa están en: la organización de las crecientes periferias, la recualificación y revitalización de los núcleos actuales y el ensamblamiento de núcleos y periferias”, insistiendo en que “ello comporta no solamente inversiones económicas sino también estrategias voluntarias de organización funcional en el espacio geográfico” (F. Terán, 1989, 288).

ciación a las ciudades y a las autoridades locales <sup>(7)</sup>. Está claro que medidas de esta naturaleza suponen un paso adelante, o al menos un serio intento, en la resolución de los bloqueos que limitan el margen de maniobra de los Ayuntamientos a la hora de acometer una “política de ciudad” con visos de efectividad prospectiva.

b) En relación con estas mismas ideas, cabría plantear la importancia decisiva que para la ejecución de las estrategias territoriales desplegadas por los municipios posee todo cuanto hace referencia al **aflanzamiento de los mecanismos de participación y al desarrollo de los principios sustentadores de la democracia local**, como fundamento a su vez de los márgenes de maniobra que se reconoce a las instancias locales en el actual momento de redistribución territorial del poder y de desarrollo de los procesos de negociación <sup>(8)</sup>. No olvidemos la relevancia asignada a este principio en la propia Carta de Megaride <sup>(9)</sup> y, con especial énfasis, en la Cumbre sobre el Hábitat II, una de cuyas conclusiones esenciales es la que alude a la progresiva potenciación del papel desempeñado por la sociedad civil, por los agentes locales y por las empresas en los procesos de negociación tanto en las escalas inferiores como en las tradicionalmente reservadas a los Estados.

Y es que, efectivamente, uno de los objetivos esenciales de la descentralización consiste en desarrollar una participación popular más eficaz en los asuntos locales. La participación es igualmente uno de los elementos vitales de la autonomía local, considerada como una de las piedras angulares de la organización del sector público: no sólo favorece la dignidad del individuo y un sentimiento de comunidad, sino que añade igualmente vitalidad a los programas públicos y constituye un medio de ejercer un control local sobre ellos, procurando una mejor adaptación a las necesidades locales.

Más aún, si partimos de la base de que es precisamente el nivel local el que por su misma razón de ser se muestra más favorable a la participación de los ciudadanos, puede llegarse asimismo a la consideración de que la ventaja que

<sup>(7)</sup> Idea de la que, por cierto, se han hecho eco los directivos del Banco Mundial o el propio secretario general adjunto de la Conferencia Hábitat II, cuando hace mención explícita de su deseo de que “las iniciativas urbanas locales puedan acceder directamente a la financiación de los grandes bancos internacionales”.

<sup>(8)</sup> Como subraya Blanc (1995), la participación no tiene, sin embargo, un carácter lineal, toda vez que encierra numerosas modalidades, implica paradojas y, desde luego, no está exenta de posibles contradicciones y conflictos. De ahí la conveniencia de proponer una tipología de la participación en función del grado de asociación de los habitantes con la decisión: de un lado, está la simple información, destinada a demostrar que la decisión de los elegidos es la mejor (o menos mala) posible, presentando una vertiente educativa, con la que se pretende poner de relieve el sistema de condicionamientos y el margen de maniobra disponible; de otro, está la codecisión, casi siempre rechazada por los responsables municipales; y, por último, la concertación, que no puede existir sin una redistribución del poder. Blanc advierte que “hay que desconfiar de las caricaturas de concertación y en particular de la dilución de responsabilidades, provocada por la proliferación de estructuras informales de concertación”.

<sup>(9)</sup> Así se señala en el Tercer Principio de la Carta, al indicar que “la ciudad futura deberá garantizar a todos los ciudadanos la más amplia posibilidad de acceso al espacio, a los servicios y a la información; es una ciudad en la que toda diversidad debe encontrar las condiciones adecuadas a las propias exigencias que deberán poderse expresar libremente”.

se deriva de esta posibilidad –entre otras, el aumento del nivel de satisfacción de la comunidad con los servicios recibidos, el aprendizaje concreto de las responsabilidades inherentes a la ciudadanía o el enriquecimiento que siempre proporciona la presencia plural y activa en el debate público– puede encontrarse a su vez ampliamente robustecida por los nuevos postulados en que tiende a inscribirse la lógica gestionaia. Pues no hay que olvidar, a tenor de las experiencias analizadas al respecto en ciudades europeas y latinoamericanas, la intensa recomposición operada en la noción de poder local al quedar simbolizado como el sistema organizativo en el que tienden a articularse las cuatro formas esenciales del poder, es decir, el poder de regulación, el poder de gestión, el poder de control y el poder de información (Albouy, 1978; Mabogunje, 1995; Rodrigues da Silva, 1996, Subirats, 1996).

Es evidente que la operatividad de esta articulación con vistas al cumplimiento eficiente de los objetivos de ordenación del espacio –en la línea de integración preconizada entre el urbanismo y la ordenación del territorio– pasa necesariamente por el reconocimiento institucional de las colectividades territoriales de base local y de su capacidad de decisión autónoma. Y aunque, por supuesto, no es el momento de profundizar aquí en el concepto de autonomía acomodado a las premisas del nuevo contexto en que debe desenvolverse la gestión municipal, no se debe pasar por alto la idea de defenderlo, con mayor énfasis si cabe, como la única garantía posible para el cumplimiento satisfactorio de las atribuciones específicas a la Administración municipal en el triple campo de su competencia, en el que convergen y se complementan las decisiones estratégicas, las decisiones estructurales y los instrumentos de control de la gestión. Si las primeras hacen referencia a las opciones aplicadas a los servicios bajo su responsabilidad directa, y las segundas a las fórmulas de gestión de las actividades, es preciso señalar, por lo que respecta al control, que la autonomía –en su doble dimensión, administrativa y financiera– se convierte en un requisito indispensable cuando se trata de ajustar, retrospectivamente, las acciones y los objetivos a partir de análisis sobre los costos *ex post*, sobre la productividad de los factores y sobre los posibles desfases existentes entre previsiones y realizaciones (Piatier, 1986, 230).

Así planteadas, llegamos a la conclusión de que, merced a las posibilidades teóricas que implica el concepto de autonomía, se puede comprender mejor el significado real de la descentralización y los nuevos reequilibrios que introduce, al clarificar sin ambigüedades los perfiles en que se desenvuelve la acción de cada nivel territorial y restituir la capacidad de control ejercida en cada nivel. Al propio tiempo, no cabe duda que abre también nuevas perspectivas al desarrollo de las economías de escala que las instancias locales pueden abordar mediante las fórmulas de entendimiento, en torno a las cuales se tejen esos entramados de cooperación y coordinación tan necesarios para el cumplimiento de sus objetivos funcionales.

- c) Ello nos conduce, finalmente, al tercero de los ejes hacia los que se proyectan las actuales estrategias urbanas en ese afán por afrontar con solvencia y racionalidad los problemas que afectan a la ciudad actual. Frente a la competición, la **cooperación**: tal parece ser el planteamiento que reiteradamente se suscita en todos los foros teóricos interesados, que contemplan el desarrollo de las políticas “partenariales”

como una de las principales maniobras estratégicas para la puesta en práctica del proyecto de ciudad<sup>(10)</sup>.

Y es precisamente en este contexto donde adquiere particular interés la reflexión crítica y a ser posible el debate en torno a las “nuevas tramas del poder local” (Scherrer y Vanier, 1995), partiendo de esa doble contextualización en que necesariamente han de inscribirse los enfoques territoriales, es decir, la que impone la acomodación a la lógica de la competitividad (entendida, en efecto, como la competitividad de los espacios) y a la voluntad de mejorar los “stándars” de calidad de vida, por un lado, y, por otro, la complejidad en que se desenvuelven las relaciones interinstitucionales sumidas en un clima de “resistencias, avances y antagonismos, pero también de alianzas y desbloques”: actitudes, en fin, que combinan sus efectos en un movimiento de conjunto que no deja de plantear cambios significativos en la dinámica institucional de los territorios (Graham, 1995, 510). De ellos no están ajenos, por supuesto, los escalones correspondientes al nivel municipal, necesariamente abiertos al espíritu que sobre la cuestión emana del Art. 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local,<sup>(11)</sup> donde se contempla la doble vertiente –la asociativa y de la cooperación– en que pueden plantearse las relaciones intermunicipales, partiendo de la idea de que “la integración en redes de cooperación ha permitido constatar una progresión significativa del sentimiento de pertenencia a una ciudad, que es una de las condiciones básicas para la implicación en un proyecto de ciudad” (Bouinot et Bermils, 1995, 119).

De esta forma, la importancia otorgada al tema de la intercomunalidad, de la asociación entre municipios –situada en el centro de los desafíos actuales de la descentralización (Jegouzo, 1994, 110; Manero, 1996)– sólo tiene sentido y fundamento en este marco teórico, hasta el punto de que la inextricable geografía municipal y la cuestión de su racionalización dominan el actual e interesante debate sobre la concepción de las nuevas políticas territoriales bajo las premisas de las fórmulas de concertación (Ibídem, 101), forzosamente impuestas además por las implicaciones espaciales de la reestructuración productiva en la que, junto a la lógica del funcionamiento en redes, se imponen nuevas modalidades de polarización en áreas urbanas, convertidas al tiempo en vigorosos agentes de la revitalización de los espacios regionales en que se insertan (Manero, 1995).

Nos encontramos, en efecto, ante un tema de importancia capital en la Ordenación del Territorio, por cuanto la magnitud de las tareas y funciones que se enfrentan actualmente las administraciones locales dificulta o desacon-

<sup>(10)</sup> Así quedó subrayado, efectivamente, en el Documento-base de la Conferencia sobre Governança Metropolitana (Río de Janeiro, abril 1993), al afirmar que “el concepto de gobernación enfatiza particularmente la participación en el proceso decisonal, reiterando el énfasis de la función tradicional de control del Gobierno como gerente y administrador y promoviendo la cooperación entre los agentes implicados en el proceso, que incluye a los beneficiarios, a los clientes y a las organizaciones sociales” (Mabogunje, 1995, 15).

<sup>(11)</sup> Suscrita en Estrasburgo el 15 de Octubre de 1985, su entrada en vigor en España tendrá lugar el 1 de Marzo de 1989. En su Art. 10 se señala: “1. Las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar, y en el ámbito de la Ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común; 2. El derecho de las entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de entidades locales deben ser reconocidas por cada Estado; 3. Las entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las entidades de otros Estados”.

seja las actuaciones en solitario. Pero, como es lógico, esta operatividad se encuentra relativizada por el diagnóstico que se haga acerca de la entidad y calidad de las economías de escala sobre las que reposa la mayor o menor capacidad funcional de un ente territorial. Si es cierto que esta variable aparece matizada en escalas urbanas, donde los desfases en la correlación entre recursos y prestaciones pueden quedar minorados por la propia entidad del hecho urbano, nadie ignora la relevancia estratégica con que se contempla el deseo latente o explícito de potenciar los mecanismos de la intercomunalidad cuando se trata de resolver los graves conflictos y tensiones que distorsionan el funcionamiento de los críticos y siempre inestables espacios periurbanos (Manero, 1996).

Y, desde luego, tampoco debemos soslayar en un Encuentro de estas características la aplicación al ámbito de la cooperación intermunicipal de los principios que abogan por la solidaridad "Norte-Sur", evocando las ideas subrayadas al respecto en la conferencia que sobre "El control del desarrollo urbano: la solidaridad Norte-Sur" tuvo lugar en la ciudad que tan amablemente alberga este Congreso entre el 18 y 20 de octubre de 1989 bajo los auspicios del Consejo de Europa. Exactamente siete años después las conclusiones de Lisboa siguen conservando su plena vigencia, ya corroborada, entre otras iniciativas, por la decisión de la Asamblea Mundial de las Ciudades y de las Autoridades Locales para dotarse de una estructura en red, que agrupa cuadro redes de ciudades preexistentes, y que debería recibir el apoyo de un secretariado permanente. Cabe preguntarse, en fin, si esta propuesta va a culminar en una especie de "organización mundial de las ciudades", que mantendría vínculos no sólo con los gobiernos sino con las organizaciones internacionales, pese a las posibles reticencias que pudieran plantearse desde los Estados. Con todo, debe quedar claro que la colaboración intermunicipal en modo alguno cuestiona el papel del Estado, pues, como subraya Jorge Wilhelm, secretario general adjunto de Hábitat II, "continúa representando políticamente la voluntad democrática y el esfuerzo por la igualdad".

De ahí que la postura esgrimida desde las ciudades no pasa tanto por la disminución del papel del Estado como por su modificación, a fin de adaptarlo a las exigencias de una nueva fase en el sistema de relaciones e interdependencias a todas las escalas. Idea que cobra fuerza explícita en la propia cumbre de Estambul, cuando se alude a la importancia del tránsito que ha tenido lugar de un "Estado centralizador y planificador glorificado en 1976 en Vancouver -con motivo de Hábitat I-, a otro convertido en factor de estímulo y respaldo de las diferentes opciones y modalidades de cooperación, entre las que los municipios desempeñan un papel protagonista de primer orden, dejando, sin embargo, bien claro que el buen funcionamiento de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para la ejecución de tareas públicas implica una relación de colaboración basada más sobre la igualdad que sobre una rígida relación de dependencia jerarquizada.

## BIBLIOGRAFIA

- ALCOCK, P., PEARSON, S. & CRAIG, G. (1996): "**Citizenship, empowerment and the poor. Local government antipoverty strategies**". *Local Government Policy Making*. Vol. 22. Number 4. March 1996. pp. 42-51.
- BARRERO RODRIGUEZ, M.C. (1994): "**El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de Abril de 1985**". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. N.º 264. pp. 627-669.
- BINDÉ, J. (1996): "**Sommet de la ville: les leçons d'Istanbul**". *Futuribles*. Juillet-Aout. pp. 77-95.
- BLANC, M. (1995): "**Politique de ville et démocratie locale. La participation: une transaction le plus souvent différée**". *Les Annales de la Recherche Urbaine*. N.º 68-69. pp. 98-106.
- BONETTI, M. (1995): "**La reconstruction de l'espace public. L'enjeu de la gestion politique et de la gestion urbaine**". *Les Annales de la Recherche Urbaine*. N.º 68-69. pp. 14-25.
- BOUINOT, J. et BERMILS, B. (1995): *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*. Paris, Armand Colin, 191.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1990): *Conférence Internationale sur "La Maîtrise du développement urbain: solidarité Nord-Sud"*. Strasbourg, 113 pp.
- DOLLFUS, O. (1994): "**La ville et l'Amérique Latine**". En *La ville et l'Amérique Latine*. Problèmes d'Amérique Latine. Notes et Etudes Documentales. N.º 14. 1994. pp. 7-12.
- GRAHAM, S. (1995): "**From urban competition to urban collaboration?. The development of interurban telematics networks**". *Environment & Planning C: Government and Policy*. 13(4). November. pp. 503-524.
- IMRIE, R. & THOMAS, H.: "**Urban policy processes and the politics of urban regeneration**". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 19. N.º 4. pp. 479-494.
- KRÄTKE, S. (1992): "**Villes en mutation. Hierarchies urbaines et structures spatiales dans le processus de restructuration sociale: le cas de l'Allemagne de l'Ouest**". *Espaces et Sociétés*. N.º 66-67.
- MABOGUNJE, A. (1995): "**Cooperação e governança metropolitana**". *RAM. Revista de Administração Municipal*. N.º 216. pp. 9-25.
- MANERO MIGUEL, F. (1994): "**La integración de las estrategias ambientales en la concepción de la política urbana. XXI Congreso Iberoamericano de Municipios**". Madrid, FEMP, 1994. pp. 161-173.
- MANERO MIGUEL, F. (1995): "**Remodelación cualitativa de los espacios urbanos: Municipio y Calidad de Vida**". En *Municipio, Transparencia y Sociedad*. Actas del XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid, FEMP, 1995. pp. 537-556.
- MANERO MIGUEL, F. (1996): "**Operatividad funcional y territorial de las asociaciones de municipios**". *Símpoio Iberoamericano de Mancomunidades*. Diputación Provincial de Segovia/OICI, 1996. 23 pp.

- MARTIN QUERALT, J. (1996): "**Los entes locales y sus problemas financieros**". *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*. N.º 15. Febrero-Mayo 1996. pp. 27-36.
- MARTINS, M. R. (1995): "**Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross-European perspective**". *Environment & Planning C: Government and Policy*. 13(4). November. pp. 441-458
- PAREJO, L. (1993): "**Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico**". *Ciudad y territorio/ Estudios Territoriales*. N.º 95-96. pp. 231-244.
- RODRIGUEZ, J. C. (1995): "**Planificación urbana y descentralización político-administrativa en Venezuela (1984-1994)**". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*. N.º 64. Vol. XXI, pp. 37-60.
- RODRIGUES DA SILVA, N. (1995): "**Planejamento da oferta de Redes de Infraestrutura em Pequenos Municípios**". *RAM. Revista de Administração Municipal*. Outubro-décembro. Ano XLII. n.º 217. pp. 29-45.
- ROJAS MARCOS, L. (1992): "**La ecología de la urbe**". *El País*. 1 de Marzo de 1992. pg. 13.
- ROUSSEAU, D. (1995): "**Les principes de libre administration locale et d'égalité l'épreuve de l'aménagement du territoire**". *Revue Française de Droit Administratif*. N.º 5. pp. 876-883.
- SAMPAIO, J. (1995): "**A problemática das grandes cidades**". *Revista de Administração Local*. 1995. N.º 148.
- SPASIANO, M. (1995): "**L'organizzazione comunale: paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione**". Napoli, Edizioni Scient. Italiane, 372 pp.
- SUBIRATS I HUMET, J. (1996): "**Gobierno local y políticas públicas en la España de los 90**". *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*. N.º 15. Febrero-Mayo 1996. pp. 17-26.
- TERAN, F. (1989): "**Las ciudades del futuro y la política regional**". En *Política Regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, pp. 267-289.