

**CIUDADES**

LAS CIUDADES Y

EL

PLANEAMIENTO

ESTRATÉGICO.

Una reflexión

europea y

latinoamericana

**1/LAS CIUDADES COMO PROTAGONISTAS DE NUESTRA ÉPOCA**

La Conferencia de Población de NN.UU. (El Cairo, 1994) enfatiza los problemas generados por el crecimiento de la población urbana. La prensa internacional en los reportajes previos a la conferencia presentaba las situaciones más o menos dramatizadas de las grandes ciudades del mundo. Paralelamente, NN.UU. convocaba una Conferencia de Alcaldes preparatoria de la Cumbre Social (Copenhague, 1995). Por primera vez la organización intergubernamental concedía su reconocimiento a las autoridades subestatales. En realidad lo que se reconocía es la necesidad de tratar la problemática social (empleo, pobreza, integración sociocultural) a nivel local. Los procesos sociales, económicos, culturales y poblacionales tienden a mundializarse. Pero sus efectos se concentran en las aglomeraciones urbanas y requieren actuaciones políticas integradas. Siguiendo una secuencia lógica, NN.UU. convoca la Conferencia de Hábitat (Istambul, 1996) y su Secretario Ge-

neral la bautiza como **La cumbre de las ciudades**. El siglo XX finalizante será el siglo de las ciudades. El siglo XXI será urbano y el progreso económico, el bienestar social y la integración cultural de los pueblos se determinará en gran parte en las ciudades.

En los últimos años, los signos del creciente protagonismo de las ciudades se han multiplicado. Veamos algunos ejemplos.

En Europa, la recesión económica de los 70 provocó una reacción de los gobiernos locales y de los principales actores económicos y sociales urbanos. Los primeros fueron más allá de sus obligaciones legales para atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad. Se concertaron con los actores urbanos para promocionar la ciudad. Unos años después, una Conferencia de Ciudades Europeas (Rotterdam, 1986) se denominó: las ciudades motoras del desarrollo económico. Había nacido el movimiento de las **euro-ciudades** que se constituyó formalmente en la siguiente

Conferencia (Barcelona, 1989) y reúne hoy a las 50 ciudades más importantes de Europa.

La Comunidad Europea, con la creación del **Comité de Regiones** (Maastricht, 1993), que integra a los representantes de los gobiernos regionales y de las ciudades, ha reconocido finalmente en su entramado institucional a los gobiernos locales, algo que no estaba previsto para nada en el Tratado Fundacional (Roma, 1957).

Los nuevos protagonistas económicos llevan muchas veces nombres de ciudades. Las euro-ciudades han sido definidas como "las multinacionales europeas" y como *la force de frappe* europea, por Delors (presidente de la Comisión Europea), Maragall (presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa) y otros.

En otros continentes, el protagonismo económico de las ciudades es aún más evidente, especialmente en Asia: Seúl, Taipeh, Hong-Kong, Singapur, Bangkok, Shanghai, Hanoi, etc. Se difunden las estadísticas económicas de las ciudades y en ellas se da una

fuerte complementariedad entre gobierno de la ciudad y el conjunto de los agentes económicos, todos ellos orientados hacia los mercados externos. Las ciudades asiáticas han demostrado que en el mundo de la economía global la velocidad de información sobre los mercados internacionales y de adaptación a los mismos, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determina el éxito o el fracaso, mucho más que las posiciones adquiridas en el pasado, el capital acumulado, las riquezas naturales o la situación geográfica. El secreto reside en la velocidad de innovar del tejido de pequeñas y medianas empresas articuladas con grandes empresas en red al exterior y con el poder político al interior. Éste asegura importantes funciones de información y promoción y garantiza el ordenamiento y la prestación de servicios del sistema ciudad, puesto que lógicamente el tejido económico y el tejido urbano se confunden. El poder político urbano en el caso de las ciudades de Asia ha desarrollado un modelo con bajos costes generales, a dife-

rencia del europeo, pero con altos costes sociales. No parece que pueda ser un modelo soportable mucho tiempo, pues su persistencia introduce factores disuasorios para la atractividad de la ciudad y no califica suficientemente a los recursos humanos.

En los Estados Unidos, las ciudades han jugado un importante papel en el cambio político y de política económica. El neoliberalismo exacerbado de las presidencias Reagan y Bush no solamente suprimió brutalmente una gran parte de las prestaciones sociales que cubrían necesidades mínimas de un tercio de las poblaciones urbanas sino que favoreció la desindustrialización y la desocupación en las ciudades y la caída de los ingresos de los gobiernos locales. Sin embargo, algunas ciudades reaccionaron y pusieron en marcha ambiciosos proyectos estratégicos, combinando objetivos de crecimiento económico y de desarrollo urbano con respuestas a los problemas generados por la degradación medioambiental, las crecientes desigualdades sociales y la inseguridad ciudadana.

Ciudades como Los Angeles, San Francisco, Detroit, Seattle, etc. (así como los estados de Florida y Wisconsin) por medio de la planificación estratégica y la cooperación público-privada demostraron a la vez la negatividad de la aberrante política neoliberal y la capacidad de respuesta de las ciudades. La gran manifestación convocada por los alcaldes, que reunió en Washington a medio millón de personas, anunció la caída de Bush (1992) y la puesta en marcha de nuevas políticas para las ciudades: nuevas infraestructuras, *enterprises zones*, relanzamiento de programas sociales basados en la generación de empleo y la educación, publicación de la asistencia sanitaria, protección del medio ambiente urbano, etc.

Este protagonismo político de las ciudades se manifestó espectacularmente en Europa del Este. El derrumbe de los sistemas comunistas estatistas tuvo su expresión principal en las ciudades: Berlín, Budapest, Praga, Varsovia, etc. Casi siempre los movimientos político-sociales que expresaron la rebelión de la sociedad civil

se denominaron «movimientos cívicos». Y es en las ciudades donde se han reconstruido, no solamente la organización democrática sino también la economía competitiva.

En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizaron durante la pasada década el papel de las ciudades y los gobiernos locales. Sin embargo, las limitaciones de estos mismos procesos, los efectos sociales de las políticas de ajuste que se añadieron a las desigualdades y marginalidades heredadas, la debilidad del entramado sociocultural de las ciudades y los graves déficit de infraestructura y servicios públicos han retrasado la emergencia de las ciudades como protagonistas. La situación ha cambiado en la década de los noventa. Por una parte, la reactivación económica que ha estimulado la puesta en marcha de proyectos urbanos de gran escala (en algunos casos favorecidos por las privatizaciones) y ha dinamizado el sector de la construcción y, por otra, ha agudizado las contradicciones y déficit heredados: infra-

estructura física y de comunicaciones, insuficiencia de los recursos públicos y en general de la capacidad de actuación de los gobiernos locales, débil integración social en la ciudad y escasa cooperación público-privada. Además, la consolidación de los procesos democráticos internos y la creciente apertura económica externa han multiplicado las demandas sociales y han acentuado la sensación de crisis funcional en las grandes ciudades. La intensidad y la visibilidad de los problemas urbanos (congestión circulatoria, inseguridad ciudadana, contaminación del aire y del agua, déficit de vivienda y servicios básicos) han focalizado esta sensación de crisis. Al mismo tiempo, las dinámicas económicas (reactivación), sociales (participación) y políticas (democratización) han creado las condiciones para generar respuestas. Estas respuestas no han faltado: aprobación de proyectos de reforma política y financiera en ciudades emblemáticas de América Latina (México, D.F., Bogotá, Buenos Aires y las que se derivan de la nueva constitución de Brasil), protagonismo político

y mediático de los **alcaldes** de las grandes ciudades que se convierten incluso en líderes nacionales, inicio de **planes estratégicos** de desarrollo económico, social y urbano basados en una amplia participación cívica, **descentralización** de los gobiernos locales, puesta en marcha de grandes **proyectos urbanos** de iniciativa pública y/o privada y cooperación entre ambos sectores, etc. Las grandes ciudades latinoamericanas emergen, en la década de los noventa, como **actores políticos y económicos**. La consolidación de esta emergencia dependerá de que puedan estimular grandes proyectos de ciudad que cuenten con una participación activa de los principales agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano.

## 2/ LAS CIUDADES CON PROYECTO: EL PLAN ESTRATÉGICO. UN RECORRIDO ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

### El precedente europeo

Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad

de vida, integración social y gobernabilidad. Solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, podrán por una parte ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y, por otra, garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.

La respuesta a estos retos requiere un **proyecto de ciudad**. La construcción de este proyecto puede apoyarse en distintos elementos. Ejemplos: en algunas ciudades la sensación de **crisis** provocó una reacción conjunta del gobierno local y de los principales agentes económicos para realizar una transformación de la infraestructura urbana que facilitara el tránsito del modelo industrial tradicional al centro terciario cualificado.

Es el caso de Birmingham, que mediante un Plan Estratégico que obtuvo un importante apoyo de la Comunidad Europea, renovó su centro urbano y se ha convertido en la ciudad inglesa más dinámica. Otras ciudades se adelantaron a la cri-

sis y promovieron los cambios de infraestructura e imagen para adecuarse a los nuevos requerimientos de la economía global y de la competitividad internacional, como Amsterdam o Lyon, mediante sendos planes estratégicos. En otros casos, la impotencia del gobierno local impidió que las propuestas estratégicas se convirtieran en líneas de actuación, como el **Progetto Milano**.

La respuesta a la conciencia de crisis se ha visto facilitada en algunas ciudades por la capacidad de conseguir y de utilizar un **gran evento internacional**. Barcelona se ha convertido en paradigma. Probablemente el Plan Estratégico no sería el marco de un ambicioso proyecto de transformación urbana, en parte ya realizado, sin los Juegos Olímpicos de 1992. Pero no es un caso único. Lisboa, ciudad que acariciaba viciosamente el círculo de su melancolía y de su marginalidad, ha impulsado un importante proceso de transformación urbana y dinamización económica mediante la capitalidad cultural (1994) y la preparación de la Exposición universal (1988). **Glasgow** tam-

bién utilizó la nominación de capital cultural para modernizar su infraestructura urbana y crear una atractiva oferta para congresos y encuentros internacionales y para atraer turistas y visitantes (especialmente su festival cultural de verano). Más recientemente, Manchester ha emprendido esta vía (candidatura a los JJ.OO., Forum Global, etc.).

Diffícilmente puede darse una respuesta positiva si no hay **liderazgo personalizado**. En muchos casos la figura de los alcaldes es decisiva. Es el caso de las ciudades citadas, especialmente Lisboa (Sampaio) y Barcelona (Maragall). La crisis de gobierno de la mayoría de ciudades italianas en los años 80 explica asimismo el fracaso de sus proyectos estratégico (p. ej.: Milán y Turín después de Tognoli y Novelli). No puede entenderse la competitividad internacional y la buena imagen de ciudades que no son grandes capitales, como Lille, Montpellier o Strasbourg en Francia, sin tener en cuenta la fuerte personalidad y el dinamismo de sus alcaldes (Mauroy, Freche, Trautman). En otros casos no se ha saca-

do todo el partido posible de oportunidades excepcionales precisamente por la falta de liderazgo local, como Sevilla con la Expo Universal del 92, y Madrid, capital cultural europea del mismo año. En España, también ciudades que habían quedado al margen de los grandes proyectos de los años gloriosos (1986-92) han reaccionado mediante un liderazgo compartido (entre instituciones públicas y con actores privados) y han puesto en marcha planes estratégicos: Valencia y Bilbao. El liderazgo local no siempre corresponde inicialmente a la autoridad política. En cualquier caso, ésta debe estar presente y contribuir a construir un liderazgo compartido.

En todas estas ciudades, el **proyecto de transformación urbana** es la suma de tres factores:

- a) La sensación de crisis agudizada por la toma de conciencia de la globalización de la economía.
- b) La concertación de los actores urbanos, públicos y privados, y la generación del liderazgo local (político y cívico).

c) La voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad dé un salto adelante, tanto desde el punto de vista físico como económico, social y cultural.

### **¿Este análisis es hoy aplicable a América latina y a sus grandes ciudades?**

Con algunos años de retraso, los ejemplos europeos citados pueden encontrarse en América Latina. Los retos pueden parecer mucho mayores pero conceptualmente son los mismos. Es cierto que el crecimiento demográfico, la extensión de la ciudad «no legal», el peso de la marginalidad social, el déficit de infraestructura moderna y la debilidad de los gobiernos locales son elementos cuantitativos diferenciales. Pero hay otros factores más positivos que en Europa: menos desocupación, mayor dinamismo económico, flexibilidad de las estructuras productivas, buena relación calidad-coste de los recursos humanos y potencialidad del espacio económico regional.

Probablemente, cuestiones decisivas que deben afrontar

hoy las ciudades latinoamericanas pueden abordarse y resolverse con los actores urbanos: concertación entre agentes públicos y privados, creación de centralidades y de espacios públicos cualificados, reconstrucción de la cultura cívica, reforma político-administrativa para hacer más eficientes y más participativos a los gobiernos locales y sobre todo modernización de la infraestructura urbana (servicios públicos, comunicaciones y áreas empresariales).

¿Puede hablarse hoy de una reacción de las ciudades de América Latina? Sin duda alguna. En primer lugar, la **democratización y la descentralización** de los estados han reforzado y han dado una mayor legitimidad a los gobiernos locales. Lo cual, a su vez, ha creado las condiciones para que en bastantes casos se exprese una capacidad de liderazgo público local de alcaldes, intendentes o gobernadores.

En segundo lugar, la **apertura económica**, factor provocador de miedos y generador de oportunidades, ha movilizó a los agentes económicos.

Éstos han tomado conciencia de la necesidad de contar con una ciudad competitiva, es decir, atractiva y funcional, dotada de infraestructuras modernas y que garantice unos mínimos de calidad de vida y de seguridad. Esta toma de conciencia les ha llevado a plantearse objetivos y actuaciones de carácter colectivo y compatibles con el gobierno local.

Tercero, los actores públicos y privados dominantes han empezado a entender que es poco viable una ciudad que excluye o marginaliza a una parte importante de su población o, para ser más precisos, les supone unas condiciones de vida difícilmente soportables. Un desarrollo económico urbano basado en **altos costes sociales** no conlleva necesariamente un bajo nivel de costes generales. La inseguridad ciudadana, el tiempo consumido en la movilización cotidiana y la degradación de los espacios públicos y en general del medio ambiente urbano, también tienen costes económicos. Una ciudad competitiva debe tener capacidad de integración sociocultural de la gran mayoría de su pobla-

ción. Hoy las grandes actuaciones de carácter social urbano aparecen como necesarias y urgentes y, por lo tanto, susceptibles de encontrar unos apoyos políticos y económicos que hace unos años no tenían.

En cuarto lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, se crean las condiciones para la existencia de amplios **espacios de concertación** y ciudadana con los sectores políticos, intelectuales y profesionales críticos y con las organizaciones sociales populares.

La no articulación entre los actores urbanos que ha caracterizado a la ciudad latinoamericana aparece así en vías de superación.

Finalmente, la ciudad entendida no solamente como territorio que concentra un importante grupo humano y una gran diversidad de actividades sino también como un **espacio simbiótico** (poder político-sociedad civil) y **simbólico** (que integra culturalmente y da identidad colectiva a sus habitantes y que tiene un valor de marca o de cambio hacia el exterior) se convierte en un ámbito de respues-

tas posibles a los retos económicos, políticos y culturales de nuestra época. Citemos tres. Uno: la necesidad de dar respuestas integradas y no sectoriales a los problemas de empleo, educación, cultura, vivienda, transportes, etc. Dos: el establecimiento de compromisos público-privados entre los requerimientos del crecimiento económico y del medio ambiente. Tres: la configuración de nuevos espacios y mecanismos que estimulen la participación política, faciliten la relación entre administraciones y administrados y promuevan la organización de los grupos sociales.

Esta reacción de la ciudad tiende a concretarse en la definición de un **Proyecto de futuro** o **Plan Estratégico** concertado entre los principales actores públicos y privados. Además de ciudades colombianas (Bogotá, Medellín, Cartagena), otras ciudades latinoamericanas han emprendido este camino o anuncian su intención de hacerlo como Río, Porto Alegre, Salvador de Bahía y Recife (Brasil), Santiago y Concepción (Chile), Córdoba y Rosario (Argentina), Asunción (Paraguay), Caracas (Venezue-

la). Otras han debido poner en primer término la reforma política pendiente para generar un gobierno local con capacidad de liderazgo como México, D.F. y Buenos Aires. En otros casos, la promoción de la ciudad, la transformación urbana y económica y la cooperación público-privada se ha expresado en dar un contenido más ejecutivo y participativo a los planes directores metropolitanos o territoriales (San José de Costa Rica, Quito), en campañas de promoción económica y de *city marketing* internacional (p. ej.: Monterrey-México) o en operaciones urbanas de renovación y promoción de las áreas centrales (p. ej.: Buenos Aires, São Paulo y también Bogotá).

### El proyecto ciudad

La eficacia de estos planes o proyectos de futuro depende de muchos factores. Queremos especialmente enfatizar tres de estos factores que nos parecen especialmente relevantes, no por que lo sean más que otros, sino porque a veces no se tienen suficientemente en cuenta.

En primer lugar, la definición

de un **proyecto de futuro** sólo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores urbanos públicos y privados y se concreta en **actuaciones y medidas** que pueden empezar a implementarse inmediatamente. Sólo así se verificará la viabilidad del Plan, se generará confianza entre los agentes que lo promueven y se construirá un consenso ciudadano que derive en **cultura cívica y patriotismo de ciudad**. Esto será la fuerza principal de un Plan Estratégico.

En segundo lugar, un Plan Estratégico debe construir y/o modificar la **imagen** que la ciudad tiene de sí misma y tiene en el exterior. En la medida que es una respuesta a una sensación de crisis, que resulta de la voluntad de insertarse en nuevos espacios económicos y culturales globales y que pretende integrar a una población que se siente muchas veces excluida o poco tenida en cuenta, el **Proyecto-Ciudad** es un proyecto de **comunicación** y de **movilización** ciudadana y de promoción interna y externa de la urbe.

Finalmente, el Plan Estratégico cuestiona al **gobierno lo-**

**cal**, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales. Sin una reforma política radical –tanto o más en la forma de actuar que en la base legal– difícilmente se alcanzarán los objetivos de respuesta a los retos actuales que anteriormente se han expuesto.

### **3/ LAS CIUDADES Y SU GOBIERNO: POR UN LIDERAZGO PROMOTOR**

La reivindicación histórica de la autonomía local que caracteriza al municipalismo, la exigencia de llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa de la cultura democrática moderna y la asignación de recursos públicos superiores para ejercer adecuadamente sus competencias no son hoy propuestas suficientes. El gobierno local capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un **gobierno promotor**.

La **autonomía local** se ha en-

tendido como la protección legal de la capacidad de autoorganización, de competencias exclusivas y específicas, de derecho a actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y de disponibilidad de recursos propios no condicionados. El principio legitimador de la autonomía es el de la **proximidad**, la cual permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población. El principio de proximidad continúa siendo válido y la reivindicación de la autonomía local también. En América Latina, las constituciones tanto de los estados unitarios como federales (en este caso se añaden las constituciones estatales o los estatutos provinciales o departamentales) limitan considerablemente la autorganización y las competencias locales, los recursos públicos locales son escandalosamente insuficientes (estamos muy lejos del 50-25-25 entre los tres niveles a los que se tiende en Europa) y la defensa legal de la autonomía ante los tribunales es prácticamente inviable. Por lo tanto, la

cuestión de la autonomía no está superada. Pero los tiempos actuales requieren plantear algo más. Porque ciudad y gobierno local no son lo mismo que antes.

En primer lugar, la ciudad es hoy una **ciudad plurimunicipal o metropolitana**, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico. Es difícil determinar la población urbana puesto que los usuarios de la ciudad central pueden ser a veces tan o más numerosos que los residentes. **Las administraciones públicas** y parapúblicas actuantes en la ciudad son muchas y sus competencias y funciones a veces son compartidas, otras concurrentes y otras se confunden (o justifican mutuamente su omisión). Por ejemplo: sólo en Nueva York se ha calculado que actúan más de 100 organismos públicos o parapúblicos poco o nada coordinados y que bastantes veces se solapan en su competencias y actuaciones. Es decir, los tres elementos clásicos en los que se basa el gobierno local: **población, territorio y organización** no pro-

porcionan hoy una claridad definitiva suficiente. Ello es debido sobre todo a que la gran ciudad se define por su **centralidad** y el gobierno local debe plantearse funciones para una población y un territorio que ven más allá de lo que le corresponde histórica y legalmente. Y, por descontado, estas funciones no puede ejercerlas en plan de monopolio.

De todo lo dicho deducimos algunas consecuencias para el planteamiento de la **autonomía y la organización** del gobierno local.

En primer lugar, un nuevo tipo de **relación con las administraciones públicas** consideradas "superiores" (especialmente gobierno central). Sin perjuicio de un mayor reconocimiento del ámbito de la autonomía local, conviene desarrollar las relaciones **contractuales** para ejercer conjuntamente aquellas competencias y funciones que requieren necesariamente cooperación interadministrativa (p. ej.: infraestructura de comunicaciones y financiación del transporte público, promoción económica del territorio, seguridad ciudadana, grandes ope-

raciones de desarrollo urbano, políticas medioambientales y contra la pobreza, etc.). Los contratos urbanos están destinados a convertirse en un nuevo paradigma de relación entre administraciones públicas. En el ámbito metropolitano, el gobierno del territorio exige casi siempre ir más allá de la relación contractual, sin que ello conlleve necesariamente crear un nuevo gobierno local o departamental que elimine o someta a los gobiernos municipales. Más adelante expondremos algunas propuestas que faciliten la programación conjunta de las actuaciones públicas y la gestión compartida de los servicios en el ámbito metropolitano.

En segundo lugar, la **organización política local** no puede basarse como hoy en la dicotomía ejecutivo-legislativo, en una administración centralizada y en la separación rígida entre el sector público y el privado. Las formas de gestión y de contratación deben garantizar la agilidad y la transparencia y responder a criterios de eficiencia económica y eficacia social y no de control político o burocrático.

Y por último, el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de **competencias y funciones** tradicionalmente reservadas al Estado (p. ej.: justicia y seguridad) o al sector privado (p. ej.: actividad empresarial en el mercado). Esta cuota de responsabilidad puede consistir en el reconocimiento del derecho y de los medios para actuar, en la atribución de competencias legales específicas o en la capacidad de ejercer un rol de liderazgo o coordinación respecto a otras administraciones y al sector privado. Antes de desarrollar algunas propuestas de reforma política y administrativa, nos parece más conveniente especificar las funciones novedosas que se plantean a los gobiernos locales. La organización viene después de la definición de objetivos.

#### ¿Qué entendemos por rol promotor del gobierno local?

a) **La promoción de la ciudad hacia el exterior**, desarrollando una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructuras y de servicios (comunicaciones, económicos, culturales,

seguridad, etc.) que atraiga inversores, visitantes y usuarios solventes a la ciudad y que facilite sus "exportaciones" (de bienes y servicios, de sus profesionales, etc.). Esta oferta no tiene porqué ser financiada, ejecutada o gestionada en su totalidad por el gobierno local, ni mucho menos. El rol promotor es precisamente crear las condiciones que faciliten su realización por agentes públicos o privados (vía planeamiento, campañas políticas, compensaciones económicas, etc.).

b) **La concertación con otras administraciones públicas y la cooperación público-privada** como medios para realizar tanto la promoción exterior citada como aquellas obras y servicios que los déficit acumulados, los nuevos requerimientos urbanos y el cambio de escala de la ciudad exigen. La concertación y la cooperación requieren iniciativa política, innovación legal y financiera y consenso ciudadano.

c) **La promoción interna** en la ciudad para dotar a sus ha-

bitantes de **patriotismo cívico**, de sentido de pertenencia, de voluntad colectiva de participación y de confianza e ilusión en el futuro de la urbe. Esta promoción interna debe apoyarse en **obras y servicios visibles**, tanto los que tienen un carácter monumental o simbólico como los dirigidos a mejorar la calidad de los espacios públicos y el bienestar de las gentes.

d) **La innovación político-administrativa** para generar múltiples mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. El rol promotor del gobierno local consiste en gran parte en estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica. Tres ejemplos: empleo, seguridad ciudadana y mantenimiento de equipamientos, servicios y espacios públicos. Se trata de tres tipos de problemáticas que requieren un tratamiento a nivel local (sean cuales sean los factores causantes y los organismos competentes) y una capacidad considerable de innova-

ción y de cooperación. Ni una acción estatal o pública unilateral ni la mano mágica del mercado los resolverán.

#### **La innovación democrática.**

Es probablemente el aspecto más excitante del rol que asumen progresivamente los gobiernos locales. Creemos que esta obligación innovadora responde a tres retos distintos: el de la participación ciudadana, el de la cooperación social y el de la integración de las políticas urbanas.

Hay sin duda alguna una crisis de las identidades colectivas y de **participación** en las instituciones representativas y los partidos políticos. El ámbito local (barrio, ciudad, región) es un marco adecuado para experimentar y desarrollar nuevas fórmulas electorales, de descentralización territorial y funcional, de participación en la gestión y ejecución de programas públicos, etc. La democracia se renovará desde el principio de proximidad, complemento indispensable de las construcciones políticas supranacionales hoy en curso. Para ello hay que asumir el derecho a la diversidad y el deber de

inventar. ¿Por qué, por ejemplo, las ciudades no pueden regular su propio sistema electoral, siempre que se respeten algunos principios básicos?

**La cooperación social** es hoy una necesidad imprescindible para afrontar problemáticas nuevas por su naturaleza o por su intensidad. Antes hemos citado algunas, como el empleo, la seguridad y el mantenimiento de los espacios públicos. Pueden citarse otras como la atención social a las personas ancianas, el cuidado del medio ambiente o la promoción de actividades culturales integradoras de una población heterogénea y, en parte, vulnerable a la marginación. No son suficientes las políticas públicas, puesto que nunca dispondrán de todos los recursos necesarios ni pueden construir unos modos de gestión adecuados a estas demandas sociales. La acción pública debe apoyar y estimular la iniciativa social. Por ejemplo: el empleo. Solamente multiplicando la generación de empleos en sectores externos a la competencia internacional (como son los de carácter social, la ecología urbana, etc.)

podremos vencer la dinámica contradictoria que se da, incluso en períodos de crecimiento, entre población activa y puestos de trabajo.

La innovación debe concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permite la aplicación de **políticas integradas**. No pueden abordarse eficazmente las problemáticas de vivienda, de pobreza, de medio ambiente, de educación, de promoción económica, de cultura, etc. por medio de políticas y organismos sectoriales. Lo cual nos plantea la necesidad de definir nuevos bloques competenciales y nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

#### **4 / NUEVAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD**

Las competencias y funciones de los gobiernos locales no pueden definirse mediante una legislación estatal uniformista ni basarse en una rígida separación según criterios de exclusividad. Creemos que hay que hacer entrar en la definición otros criterios como son: proximidad, capacidad, con-

certación, demanda social y diversidad.

Las ciudades y los entes territoriales deben poder ejercer todas aquellas competencias y funciones que no sea obligado por su propia naturaleza ejercer en ámbitos más amplios: el principio de **proximidad** es un elemento esencial de la legitimación democrática. Las ciudades son distintas por su tamaño, población, actividades, cualidad de sus recursos humanos, etc. El principio de **capacidad** significa que cierto tipo de ciudades pueden asumir o atribuirse competencias porque generan recursos políticos, económicos, sociales o técnicos que les permite asumirlo con garantías de eficacia. Por ejemplo, elaboración del planeamiento o coordinación de las fuerzas de orden público.

El principio de **concertación** nos conduce a dar primacía a las relaciones contractuales sobre las jerárquicas en lo que se refiere a la articulación entre las administraciones públicas (Estado y gobiernos territoriales) y con los agentes privados. Se trata de desarrollar fórmulas como los consorcios,

los contratos-programa, las empresas mixtas, etc.

Siempre deberá tenerse muy en cuenta la expresión de la **demanda social**. Ningún gobierno local puede aducir que no es competente cuando existe una problemática grave en temas como empleo o seguridad ciudadana. La legislación debe permitir y facilitar la actuación de los gobiernos locales en todos aquellos casos que la demanda social y la voluntad política coincidan para afrontar retos que en teoría o según la inercia legal afecten a competencias del Estado o son propias de la actividad privada.

Todo ello nos lleva a reivindicar el principio de **diversidad**. Las ciudades son y deben ser distintas en sus formas y en sus actividades. También deben poder serlo en su organización y en sus competencias. A continuación, exponemos sucintamente la posible ampliación del campo de actuación del gobierno de las ciudades.

#### a) Bloque económico

Tradicionalmente, las únicas empresas municipales han sido empresas de prestación

de servicios públicos en régimen de monopolio. En cuanto a la actividad de promoción económica, se ha limitado casi siempre a la definición de áreas o *zoning* vía el planeamiento. Y a la publicidad turística de la ciudad. Actualmente la promoción económica de la ciudad requerirá que el gobierno local tenga competencia y medios —en colaboración con otros actores públicos y privados pero con iniciativa propia— para desarrollar zonas de actividades empresariales, para crear bancos con líneas de capital-riesgo, para promover empresas públicas y mixtas competitivas con el sector privado, para realizar compañías internacionales que atraigan inversores y visitantes, para promover y gestionar recintos feriales y centros de convenciones y parques industriales y tecnológicos, para establecer oficinas de información y asesoramiento a empresarios e inversores locales e internacionales, etc.

#### b) Bloque urbanístico, de vivienda y medio ambiente

Aunque corresponde a com-

petencias más tradicionales del gobierno local, en la práctica las decisiones principales las toman los gobiernos nacionales (financiación de grandes obras públicas, uso de áreas centrales o aptas para el desarrollo urbano de propiedad o gestión estatal o de empresas nacionales, programas de vivienda social, capacidad sancionadora de los atentados al medio ambiente) o los agentes privados (que toman las decisiones de invertir o no en las áreas urbanas y de definir los proyectos constructivos y los usos específicos de las áreas construidas). Sin perjuicio de que el gobierno local haga valer el poder teórico que le da la competencia de planeamiento territorial, al contrario utilizando ésta para obligar a negociar a los agentes públicos y privados, debemos priorizar la concertación de los mismos.

Es uno de los aspectos principales del **planeamiento estratégico**. El rol promotor y el liderazgo local puede así concretarse en la definición de las grandes obras

públicas que financia el Estado, en la recuperación de áreas obsoletas en posesión de autoridades portuarias, militares o ministerios diversos, en la gestión de programas de vivienda, en la delegación o transferencia de la competencia disciplinaria en todos los temas de medio ambiente urbano, en la definición de nuevas figuras de planeamiento que vinculen el mismo a la ejecución de proyectos, en la posibilidad de crear *holdings*, consorcios o empresas mixtas para ejecutar conjuntamente con otras administraciones y con los agentes privados grandes operaciones de desarrollo urbano, la asunción del dominio público del subsuelo, rehabilitación de cascos viejos, planes de uso, etc.

### c) Bloque de seguridad ciudadana y de justicia

En este bloque, el gobierno local debe asumir competencias que le permitan ejercer:

- Una función coordinadora sobre la base de su capacidad y del principio de proxi-

midad. Por ejemplo: la coordinación de las fuerzas de orden público o conjunto de policías actuantes en la ciudad (seguridad espacios y edificios públicos, tráfico, pequeña delincuencia urbana, etc.). En algunas ciudades, la policía nacional, en estos casos depende funcionalmente de la alcaldía (sin perjuicio de que exista una policía local).

- Una función innovadora para llevar a cabo aquellas políticas preventivas y/o represivas que corresponden a problemáticas nuevas. Por ejemplo, tráfico de drogas y reinserción de drogadictos, desarrollo y aplicación de las normativas de protección del medio ambiente, represión del racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación social, étnica o religiosa. En algunas ciudades se ha planteado ya la necesidad de configurar un sistema propio de jueces y fiscales municipales: la justicia municipal.

- Una función complementaria de la justicia y de la policía estatales para apro-

vechar las mayores posibilidades de cooperación social que tiene el gobierno local. Es el camino más fácil para iniciar la asunción de competencias en este campo.

### d) Bloque social y cultural

Las competencias y la capacidad de actuación de los gobiernos locales en **política social y cultural** acostumbra a estar ya ampliamente reconocidas. En estos casos, más que una cuestión legal se trata de una cuestión de medios. La insuficiencia de éstos ha dado lugar a que en la práctica las administraciones superiores, por medio de programas sectoriales o proyectos individuales sustituyan al gobierno local. En otros casos es el sector privado el que actúa, sin que su acción se integre en un programa urbano coherente. Y en otros simplemente se deja a una parte importante de la ciudad y de sus gentes sin oferta cultural y sin servicios sociales. La competencia que hay que conquistar es la de gestión y/o coordinación de los programas y proyectos

públicos o mixtos y el desarrollo de todas las formas necesarias de cooperación público-privada.

Tres campos de actuación nos parecen especialmente relevantes:

a) Programas sociales de vivienda y urbanización básica con la cooperación de los propios habitantes. Reconocimiento previo del hábitat popular informal. Construir ciudad en la periferia (incluye monumentalización, comunicaciones, centralidades urbanas y descentralización político-administrativa).

b) Programas de generación de empleo en sectores al margen de la competencia internacional, servicios personales, mantenimiento de la infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana.

c) Oferta cultural tanto en lo que se refiere a la oferta destinada a públicos externos (atractividad) como internos (integración).

**La educación y la sanidad** en algunos países es una

competencia municipal, en otros estatal y, en otros, compartida. En general, no puede ser una competencia exclusivamente local (la programación y la financiación deben ser estatales para no generar mayores desigualdades) pero sí que conviene atribuir la gestión de la red básica local.

#### **e) Bloque de infraestructuras de servicios urbanos, transportes y comunicaciones**

En este bloque se plantean por los menos tres tipos de problemáticas:

1) La financiación de la infraestructura y el mantenimiento de servicios básicos. Por ejemplo, transporte público, abastecimiento de aguas y red de saneamiento. Requiere un **acuerdo contractual** con el Estado y, eventualmente, con las empresas concesionarias. Modelo: contrato-programa.

2) La relación con empresas públicas estatales o paraestatales que actúen en régimen de monopolio. Por ejemplo: Compañía Tele-

fónica, Empresa de Ferrocarriles. El gobierno local debe obtener una posición favorable para negociar en buenas condiciones. Un plan estratégico puede legitimar un plan intermodal de la red ferroviaria regional con la red urbana u obligue a la compañía telefónica a cofinanciar galerías de servicios.

3) La posibilidad de asumir competencias políticas y empresariales en campos novedosos. Por ejemplo, torre de telecomunicaciones, cableado de la ciudad, autorización de emisoras de radio y televisiones locales, experimentación de multimedias para la relación con la ciudadanía.

#### **Nuevas competencias, nuevos recursos y nuevos modos de gestión**

Muchos gobernantes locales dicen: no queremos más competencias, más obligaciones, sino más recursos financieros, más medios. Es cierto que se ha producido un desfase entre el crecimiento de las funciones y las demandas al go-

bierno de la ciudad y el de los recursos para darles respuesta. Pero en muchos casos lo que se requiere es más poder, más libertad, más autonomía. Por ej., la ordenación de las actividades económicas (incluso algo tan sencillo como los horarios comerciales), la aplicación de la competencia sancionadora en temas de medio ambiente (p. ej., frente a los agentes contaminantes) o la autorización de radios y televisiones locales no requieren grandes recursos financieros (incluso pueden proporcionar ingresos). En otros casos, de lo que trata es de poder organizarse de forma distinta para flexibilizar las contrataciones de bienes y servicios (siempre que redunde en una mayor transparencia) o para innovar en los procedimientos administrativos (para facilitar las relaciones con los ciudadanos). Es decir, un mayor grado de libertad y de autonomía. Lo que es seguro es que no se puede hacer nueva política y asumir más competencias manteniendo viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados más para controlar que para actuar.

## **5/ LA REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Parece evidente que las actuales estructuras políticas locales, sus esquemas organizativos y medios de gestión no son los más adecuados para construir este liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones que se proponen. Sin poder extendernos, ahora, permítasenos, únicamente, indicar cinco líneas de reforma.

#### **a) Gobierno metropolitano del territorio y descentralización de la gran ciudad.**

Por una parte, es preciso crear estructuras metropolitanas de planificación territorial y estratégica, de programación conjunta de las inversiones de desarrollo urbano y de gestión de los servicios de ámbito supramunicipal. El gobierno metropolitano debe entenderse más como una relación contractual o consorcial entre administraciones y no como una relación jerárquica, aunque sus acuerdos se impongan a todos. El gobierno del territorio me-

tropolitano no puede corresponder a un único nivel del Estado sino a todos (central, departamental, municipal). Paralelamente, la gran ciudad debe descentralizarse por distritos o localidades, tanto a nivel político como administrativo.

**b) Organización política** que reconozca la personalización de los liderazgos, la necesidad de superar la confrontación legislativo-ejecutivo y la continuidad de la gestión municipal. Entre otras reformas se proponen:

- La elección directa de alcaldes, incluidos los alcaldes locales o presidentes distritales.
- La homologación entre mayoría ejecutiva y legislativa. Por ejemplo: el alcalde puede ser el cabeza de la lista más votada o atribución a la lista del alcalde de la mayoría de puestos en el Concejo.
- Supresión de los impedimentos de reelección y/o alargamiento de los mandatos a cuatro a seis años.

- Atribución de los puestos ejecutivos a profesionales mediante concurso y sin que el contrato vaya unido a la duración de los mandatos políticos.

**c) Financiación gobiernos locales.** La doctrina y la experiencia internacionales, por los menos los que se orientan según posiciones federales y descentralizadas, proponen una distribución del gasto público tipo: 50 por ciento Estado central y 50 por ciento gobiernos territoriales (municipios y provincias, departamentos o regiones).

La financiación de los gobiernos locales debe ser en gran parte automática (ingresos propios y participación en impuestos nacionales como renta o IVA) siendo la aportación del estado de carácter compensatorio (política de reequilibrio) o vía contratos-programa u otros instrumentos finalistas. La financiación de proyectos de desarrollo urbano deben comportar una parte importante de autofinanciación vía apropiación pública

de plusvalías urbanas generadas y mediante la cooperación público-privada.

**d) Gestión empresarial de los servicios y actividades públicas.** No pretendemos imponer un modelo único y menos aún, la privatización a ultranza, sino defender, por el contrario, la diversidad de modos de gestión, con el fin de conseguir la máxima eficiencia económica y transparencia social. Pero estamos convencidos que un gobierno local promotor no puede funcionar según las formas de gestión y de contratación propias de la administración tradicional. Algunas propuestas:

- Centros gestores autónomos (que pueden revestir diversas formas: institutos, patronatos o fundaciones, empresas públicas o consorcios, etc.) para aquellas actividades o servicios que puedan materialmente separarse de los servicios generales. Estos centros tendrán sus propios ingresos y realizarán ellos mismos el control de gastos, contratación de personal y servicios

externos, etc. El control administrativo se realizará a posteriori.

- Empresas mixtas o privadas que reciben vía concesión o contrato la realización de una actividad o la prestación de un servicio de titularidad pública. Es perfectamente aceptable siempre que la administración pública establezca las condiciones de prestación del servicio o la calidad de la actividad y que la gestión empresarial se demuestre más eficiente.

Una parte muy importante de la actividad municipal puede realizarse mediante estas fórmulas de descentralización funcional que se acaban de proponer, desde la gestión de la actividad cultural hasta la promoción económica, desde la implementación de los proyectos de desarrollo urbano hasta la gestión del transporte público. Cuando esta descentralización no sea posible, conviene, por lo menos, agilizar los procedimientos de gestión y contratación de bienes y servicios.

**e) Relaciones con los administrados, comunicación y participación.** Es probablemente uno de los campos en los que más necesario y más posible es la innovación. Apuntamos tres tipos de reformas:

- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración y empresas de servicios públicos. Por ejemplo, ventanilla única, gestiones por teléfono, valor de la declaración oral, consulta a domicilio, etc.
- Comunicación basada en el uso generalizado de las nuevas tecnologías por una parte (por ejemplo: multimedia que permiten el *feedback* o la respuesta del ciudadano) y las relaciones personalizadas apoyadas en las elecciones directas y la descentralización territorial y funcional.
- Participación ciudadana mediante programas concertados basados en la cooperación de los usuarios, apoyo a las organizaciones sociales de base y su reconocimiento como interlocu-

tores, gestión compartida de equipamientos, etc.

**f) Internacionalización de los gobiernos locales.** Tradicionalmente, las relaciones exteriores es una competencia exclusiva del gobierno nacional. Sin embargo, las ciudades necesitan hoy promocionarse internacionalmente, tienden a integrarse en sistemas o ejes transnacionales, forman parte de redes y organizaciones regionales o mundiales de ciudades y autoridades locales, multiplican sus relaciones bilaterales y multilaterales. Sería una paradoja que los actores privados de la ciudad (cámaras de comercio y empresas, universidades y organizaciones profesionales y sindicales, entidades culturales, etc.) tuvieran proyección y presencia internacionales y no la pudieran tener los gobiernos locales. Al contrario, corresponde a los gobiernos nacionales facilitar esta presencia internacional de varios modos:

- Apoyo político y financiero a las actividades de promo-

ción exterior de las ciudades, así como a las actuaciones encaminadas a atraer sedes y eventos internacionales públicos o privados.

- Facilitar la constitución de ejes y redes entre ciudades que permitan a las ciudades del país reforzar sus posiciones en el continente y en el mundo, teniendo en cuenta la competencia creciente entre territorios.
- Acción ante los organismos intergubernamentales (NN.UU. en primer lugar, pero también, organismos regionales, económicos, etc.) para que las ciudades y sus organizaciones sean reconocidas como *partners*.
- Reconocimiento del derecho de los gobiernos locales para acudir al crédito internacional y para gestionar los créditos y/o subvenciones de los organismos internacionales.
- En general, reconocimiento a los gobiernos locales de la capacidad de actuar como sujetos políticos en la vida internacional y ante los

organismos hasta ahora exclusivamente intergubernamentales, siempre que se trate de cuestiones de su interés o competencia.

## CONCLUSIÓN

Un plan estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.

El **proceso participativo** es prioritario respecto a la definición de contenidos, puesto que de este proceso dependerá la viabilidad de los objetivos y actuaciones que se propongan. El resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno (aunque su asunción por el Estado y por el gobierno local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, iniciativas políticas, etc.) sino un **contrato** político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil. Por ello, el proceso posterior a la aprobación del plan, el seguimiento e implantación de las medidas o actua-

ciones es tan o más importante que el proceso de elaboración y aprobación consensuales.

En un momento histórico caracterizado por la globalización de la economía y las políticas de apertura de los mercados, por la descentralización política, por la revalorización de los ámbitos y de las identidades locales o regionales y por la multiplicación de demandas sociales heterogéneas que no se sienten satisfechas por las respuestas estatales, el **proyecto de ciudad** (o de región), basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática. Por una parte, ofrece una respuesta integrada desde el lugar donde se plantean los problemas de la sociedad y desde donde pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente. Por otra, nos puede permitir reconstruir el **sentido** de la ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, nos plantea el reto de rehacer nuestros sistemas de convivencia.