

# LA DEMOCRACIA TERRITORIAL. DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y POLITICAS EN LA CIUDAD

Jordi Borja i Sebastiá

En la Europa de fin de siglo se están acentuando procesos de descentralización del Estado, incluso en aquellos con una tradición más centralista o jacobina, al objeto de dotar a las instituciones de mayor identidad comunitaria. Pero estos sujetos comunitarios no son únicamente las nacionalidades o regiones. También lo son los municipios y muy especialmente las ciudades, enfrentadas estas últimas a un doble reto: establecer un sistema de relaciones con su entorno metropolitano y abordar su propia descentralización como elemento clave para modernizar las administraciones públicas y como condición previa y favorable para la participación ciudadana. Al mismo tiempo, desde las ciudades se abren nuevas perspectivas de actuación en campos que le son propios tradicionalmente o en otros más innovadores, como el desarrollo económico local y las políticas socioculturales, campos en los que los gobiernos locales han demostrado una singular capacidad de estímulo.

## 1. INTRODUCCION

### La izquierda y la descentralización del Estado: la democracia territorial

La izquierda se enfrenta en Europa con la reforma de sus propios Estados Nacionales, en un sentido teóricamente democratizador: la *descentralización*. Estamos asistiendo, incluso en Estados con una gran tradición centralista o jacobina como Francia, a importantes procesos de transformación de la organización del Estado en un sentido descentralizador, que están generando una jungla político-administrativa (de inflación normativa, de multiplicación de organismos de control y

### Territorial democracy.

#### The decentralization of the state and policy as to the city

As the century ends, the States of Europe are going through a still-accelerating process of decentralization. Even those hitherto most traditionally or dogmatically given to such an organization are feeling this as the drive towards a greater identity of community makes itself ever more imperatively felt. This need sweeps through not only States and Regions but through cities and of these most especially the metropolitan sort as well. Here it is felt to be two-fold: one; a need for a system allowing for harmonic realtions with their surrounding setting, two; the demand for a grass-roots —or rather home-town— level decentralization as a means towards modernizing and making such worlds truly participative. While this is taking its course, the cities themselves are astir with initiatives proper to their traditional roles and other, newer ones, that touch now upon fields such as local economic development and socio-cultural policies. With reference to the latter of these, there can be seen a hearening capacity for making things happen.

coordinación, de superposición de instituciones). El Estado no es más fuerte sino más pesado, no es más participativo sino más innecesariamente complicado y por tanto opaco.

La descentralización de los Estados Nacionales y hacer funcionar, por lo tanto, la democracia a nivel territorial es una cuestión clave. La organización política se plantea a tres niveles: debemos definir mejor el rol del Estado Nacional, pero por encima debe promoverse la reforma o la creación de nuevas instituciones políticas europeas y, por debajo, hay que clarificar el sistema de democracia territorial.

Y refiriéndome a esto, sólo quería apuntar dos o tres ideas sobre la organización territorial del

Jordi Borja i Sebastiá es Concejal de Relaciones Territoriales del Ayuntamiento de Barcelona y Vicepresidente Ejecutivo del Area Metropolitana de Barcelona.

Para la realización de este artículo, el autor ha contado con la colaboración de Antonia Sabartés y Alfons Segura, Asesores Técnicos de la Delegación de Relaciones Territoriales.

Estado, que creo pueden ser comunes a la izquierda europea. Debemos optar por un determinado *modelo de organización político-administrativa* y por cuáles van a ser las *Instituciones representativas básicas*. No podemos caer en la trampa de cuantas más mejor.

En España estamos asistiendo, creo, a un peligroso camino que puede llevar a una enorme complejidad político-administrativa, al multiplicar los niveles del Estado, como resultado de la superposición de modelos distintos y de no haber hecho opciones claras.

No es un exceso tecnocrático decidir cuáles son los niveles eficientes, pero no es suficiente, pues para cada servicio son distintos. La opción principal es la que lleva a atribuir a determinadas colectividades sociales, por razones históricas, políticas, culturales, etc., el derecho de dotarse de una organización representativa que tenga una capacidad global de actuación sobre el territorio.

La única forma de superar las tendencias a la sectorialización, al burocratismo del Estado, la distancia con los actores sociales, etc., consiste en crear instituciones que tengan una capacidad de actuación global, que sean representativas, pero que correspondan a sujetos sociales, a ciudadanos que de alguna forma se sientan identificados entre ellos, que tienen una identidad comunitaria.

Ahora bien, estos sujetos comunitarios no son únicamente las nacionalidades o las regiones. También lo son los *municipios* y, muy especialmente, las *ciudades*. Creo que deben superarse las concepciones que reducen el poder político al Estado central y a las Comunidades Autónomas. Los municipios también son instituciones políticas representativas, con una asamblea de elección popular que puede dictar normas, un poder ejecutivo, administrativo y coactivo y unos recursos propios. Tienen teóricamente todos los atributos del poder político. Pero no tienen muchas veces los medios para ello. El poder local tiene una ventaja sobre los otros niveles: la proximidad a la ciudadanía. El municipio está a medio camino entre el Estado convencional y la sociedad civil organizada. Es el mecanismo idóneo para promover la socialización política. Para ello conviene racionalizar la estructura municipal del país (no suprimiendo municipios sino favoreciendo procesos de cooperación intermunicipal), revalorizar culturalmente el rol del municipio y asignarle comparativamente más recursos, y no menos, que a los otros niveles públicos.

La *democracia territorial* que históricamente corresponde a nuestra época desarrollar sólo puede construirse sobre bases locales. En resumen: la democracia se expandirá únicamente si se desarrollan las instituciones políticas locales.

La izquierda tiene que optar por la democracia territorial porque es la forma moderna de articulación con la sociedad. Cuando una parte importante de los ciudadanos no lo eran realmente, o lo eran muy a medias y los trabajadores quedaban de hecho, y a veces incluso formalmente, fuera de las instituciones políticas, administrativas, asistenciales y representativas del Estado, la iz-

quierda forjó, y es un mérito histórico, unos instrumentos, los partidos, los sindicatos, que cumplían estas funciones múltiples hacia las clases trabajadoras. Pero ahora la forma principal de conectar cotidianamente con la sociedad es a través de instituciones de representación y de gestión, con lo cual no se liquida ni mucho menos, evidentemente, el papel de los partidos, sindicatos y otras organizaciones sociales, pero son formas más selectivas, más especializadas. Es decir, lo que conecta es la institución representativa, por tanto hace falta que éstas funcionen y que lleguen a donde tengan que llegar, es decir, a todos. Y, evidentemente, la izquierda política debe estar en ellas a través de las elecciones y a través de la actividad social y política diaria desde o en relación a las instituciones representativas.

El pluralismo político de nuestras sociedades y sistemas políticos no solamente es de base político-partidaria e ideológica, que representan fundamentalmente los partidos y que se expresa en las elecciones. También es de base social como ya sabemos desde hace tiempo, y lo representan las organizaciones sociales, económicas, sindicales. Pero también funciona un pluralismo de base territorial. El juego entre las instituciones representativas de distintos niveles territoriales es también expresión del pluralismo. Lo que se trata es que esta democracia de base territorial sea a la vez eficiente y participativa y no de reproducir por arriba en Europa y por debajo en las regiones o administraciones locales el viejo aparato del Estado Nacional, cuando precisamente este viejo aparato, porque viene de lejos, es quizá más consciente de sus anacronismos y disfunciones y, a veces, está iniciando procesos de reforma.

A nivel europeo y a nivel local o regional se están reproduciendo vicios sin una visión crítica de estos vicios. Para impulsar la crítica y la reforma del Estado a todos niveles, y no voy a descubrir nada sino repetir algo muy obvio, el Estado que aun siendo representativo de todos, más o menos, está sometido a unas inercias político-administrativas considerables, debe recibir impulsos desde fuera.

El principal mecanismo democrático que puede actuar a la vez desde dentro y desde fuera del Estado y puede dotarse de un proyecto moral, cultural, de futuro y con apoyo y en nombre de mayorías sociales es el partido político.

Ahora bien, ¿cómo conseguir un partido político vivo, arraigado en la sociedad, receptor de las demandas y de las iniciativas de las fuerzas y grupos sociales y culturales más dinámico, capaz de hacer propuestas y de experimentar innovaciones? Sinceramente no vemos otro camino mejor que el que recorre la vida local, los barrios, las ciudades y comarcas. Para un partido de izquierda, para un partido socialista democrático de nuestra época, el arraigo en la vida municipal, la experiencia de gobierno de los Ayuntamientos y el reforzamiento del poder local para poder llevar a cabo una política ambiciosa de modernización de la gestión, de integración social y participación ciudadana y de democratización profunda de la iniciativa eco-

nómica y de los servicios públicos, son objetivos que deberían, a nuestro parecer, impregnar el conjunto de su política, de su cultura y de su actividad.

## 2. NUEVAS REALIDADES URBANAS Y MUNICIPIO. AREAS METROPOLITANAS Y DESCENTRALIZACION

### 2.1. Introducción

España es ya definitivamente una sociedad altamente urbanizada: los dos tercios de la población vivirán en el año 2000 en ciudades grandes, en áreas metropolitanas y en ciudades de más de 50.000 habitantes. Las grandes ciudades y las zonas de urbanización difusa caracterizan la forma territorial de ser de nuestra realidad social. La organización político-administrativa del territorio, cuya base es el municipio, no se adapta automáticamente a esta realidad. La Administración local española perdió el tren de la modernización basada en la *provincia* (que hubiera podido ser una estructura muy útil para la España más rural que urbana, en la que el sistema de ciudades era relativamente débil) y ahora corre el riesgo de una hipertrofia de las instituciones territoriales sin que ninguna de ellas responda adecuadamente a las necesidades de una gestión global y descentralizada de las zonas urbanizadas. Las *áreas metropolitanas* no pueden identificarse a las viejas provincias ni aún menos a las Comunidades Autónomas (con la probable excepción de Madrid). Las mancomunidades de municipios, por su carácter especializado y voluntario, difícilmente serán la base para una gestión coherente y solidaria del territorio. Y no parece que tenga mucho sentido resucitar viejos conceptos territoriales (como la comarca) para crear nuevas estructuras adaptadas a realidades modernas (aunque pueden servir de base a la cooperación intermunicipal cuando se trata de núcleos pequeños).

Pero la gran ciudad no sólo requiere una institucionalización o un nivel superior; también exige la *descentralización* interna hacia distritos o barrios tanto para promover la participación cívica como, y sobre todo, para permitir el cambio de una organización funcional a una organización territorial (menos distante y burocratizada, más susceptible de una actuación global y ágil y de facilitar la identificación y la cooperación de la ciudadanía).

### 2.2. Las áreas metropolitanas en la España actual

2.2.1. Las grandes metrópolis occidentales, paradigmas de una forma de entender el progreso, experimentan a partir de los años setenta los efectos de la crisis/cambio económico (pérdida de base productiva, estancamiento demográfico). Sometidas a un espectacular crecimiento urbano y

demográfico durante las dos décadas anteriores —en algunos casos desde mucho antes—, con su acompañamiento de déficits sociales en forma de falta de equipamientos y servicios —algo que alcanza cotas extremas en el caso de las ciudades españolas—, afrontan la dura realidad de la crisis de forma harto difícil.

Con todo, las grandes ciudades continúan siendo los principales centros de decisión política y económica, polos de atracción cultural, centros de innovación tecnológica y por tanto generadoras de nuevas necesidades y nuevas demandas que exigen planteamientos renovados.

La metrópolis ha saltado sobre sus propios límites municipales creando un continuo urbano en el que población y servicios se mezclan. No existe un acuerdo de fondo acerca del límite de las áreas metropolitanas, pero sí sobre que las antiguas delimitaciones municipales han sido superadas y que se precisa algún tipo de gobierno supramunicipal capaz de enfrentarse a esas nuevas demandas que surgen de necesidades y problemas igualmente nuevos.

2.2.2. El proceso de planificación e institucionalización de las áreas metropolitanas españolas iniciado en los años sesenta y setenta (Planes de Desarrollo, Coplaco en Madrid, Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes en Barcelona, Gran Valencia, Gran Bilbao, comarca de Sevilla) culminará formalmente en un solo caso, el de Barcelona, con la aprobación del Plan General Metropolitano y la creación de la Corporación Metropolitana en 1974.

Pero en los dos últimos años la coincidencia de dos fenómenos de muy distinta naturaleza va a detener el proceso de metropolitanización:

a) La democratización política, la construcción del Estado de las Autonomías y la existencia de Ayuntamientos elegidos. Las Comunidades Autónomas asumen las competencias de la organización territorial y el planeamiento urbano. Se disuelven Coplaco (la CA asume las competencias metropolitanas), Gran Bilbao y Gran Valencia. La revalorización de la autonomía local y la legitimidad y el celo de los nuevos municipios democráticos, junto con el lógico afán de consolidación política y de racionalización administrativa del conjunto del territorio de las Comunidades Autónomas, provocan un serio cuestionamiento de la institucionalización metropolitana.

b) En estos últimos años asistimos al *estancamiento demográfico y económico* de las grandes ciudades y de su entorno inmediato. *Madrid* (municipio) y *Barcelona* (CMB) se mantienen a mediados de los ochenta en los tres millones que ya habían alcanzado en la década anterior. El crecimiento, muy inferior a los de la época anterior, se da en todo caso en las últimas coronas de la región metropolitana y no requiere una ordenación global con la misma urgencia de antes. Las nuevas prioridades de la política local (actuación urbanística sobre la ciudad existente, equipamientos y servicios para la ciudadanía, reforma administrativa y modernización de la gestión pública)

corresponden al municipio. Los problemas sociales y económicos más importantes, sin embargo (reactivación económica y creación de empleo, seguridad pública y protección ciudadana), superan las competencias y los medios del municipio, pero al no existir estructuras metropolitanas fuertes que los puedan recabar para sí, quedan teóricamente en manos de las administraciones centrales o autonómicas, aunque tengan importantes dimensiones locales.

2.2.3. Diez años después de haberse iniciado el proceso democrático y de haberse paralizado el de *institucionalización de las áreas metropolitanas* conviene retomar la cuestión, aunque sin el propósito de implantar modelos uniformistas.

Las características de *Madrid* (aglomeración que en su mayor parte está incluida en el municipio y Comunidad Autónoma, que prácticamente se confunde con la región metropolitana) permiten que la dirección de la macropolítica metropolitana y el impulso de la coordinación intermunicipal sean asumidos por la Comunidad Autónoma.

En un futuro próximo será necesario arbitrar soluciones específicas para las otras áreas metropolitanas, como *Bilbao* y *Valencia*. En algunos casos (*Sevilla*, área central de *Asturias*) ya se ha iniciado un camino de metropolitanización «blanda» (directrices de coordinación territorial y coordinación intermunicipal dirigida por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad Autónoma).

El caso de Barcelona era, hasta el presente, el más resuelto con la existencia de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Sin embargo, a principios de 1986 el gobierno de la Generalitat presentó al Parlamento de Cataluña un documento-propuesta de organización territorial de Cataluña en el que se contemplaba la supresión de la Corporación Metropolitana, la comarcalización del área metropolitana y la creación de agencias especializadas. Estas propuestas generaron un gran debate sobre los temas metropolitanos que, aún hoy, tras la aprobación de dicha supresión por el Parlamento de Cataluña, no se ha cerrado.

Probablemente deberán inventarse soluciones mixtas (Comunidad Autónoma-municipios) para el ejercicio de algunas grandes funciones o prestación de servicios metropolitanos, pero no puede obviarse la exigencia legal (art. 43 de la Ley de Bases de Régimen Local) de que el reconocimiento político del hecho metropolitano supone la creación de una entidad política de carácter local, una entidad metropolitana.

### 2.3. Descentralización municipal

2.3.1. Las grandes ciudades, objeto de la presión popular desde los barrios y gobernadas por fuerzas políticas cuyos dirigentes locales proceden de la tradición ciudadana democrática, se plantean su descentralización y la participación de los ciudadanos más allá de su participación en los partidos y la consulta electoral.

2.3.2. Las asociaciones y entidades ciudadanas defienden la descentralización sobre todo como condición previa o favorable a la participación. En consecuencia, se propone que los mecanismos descentralizados de barrio o de distrito incorporen la participación popular, bien en su misma composición, bien mediante reuniones o asambleas periódicas, o bien a través de comisiones de base sectorial o territorial.

2.3.3. Exponemos ahora las cuestiones más polémicas o que se consideran más problemáticas de la experiencia europea de descentralización:

a) La constitución de unos órganos de distrito sin competencias ni recursos propios puede ser válida y suficiente en ciudades de hasta 200.000-300.000 habitantes. En las grandes ciudades se deben constituir unos órganos dotados de autonomía y capacidad de decisión y, por tanto, representativos del conjunto de ciudadanos, cuyos Consejos provengan del sufragio universal.

b) El tamaño de los distritos. Si se trata de informar a los ciudadanos, de acercar la gestión de los servicios más elementales, pueden establecerse distritos pequeños. Si se quiere, por el contrario, implementar una verdadera descentralización político-administrativa, favoreciendo la participación ciudadana en la elaboración de los proyectos, la toma de decisiones y el control de su ejecución, serán necesarios distritos grandes, heterogéneos en su interior por su trama, funciones, composición social, etc., y relativamente similares para facilitar los trasposos de competencias.

c) Las expectativas y la eficacia inmediata de la descentralización. Las demandas de descentralización y participación pueden llevar a soluciones más aparentes que reales: creación de Consejos con escasos medios de actuación y competencias; concepción de los distritos como meras oficinas de información de la actividad municipal y receptoras de las demandas ciudadanas...

d) Los riesgos de excesiva complejidad del tejido institucional. El resultado de crear órganos de distrito y mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, etcétera, puede dar lugar a una complejidad muy costosa y poco operativa. Posibles elementos correctores pueden ser:

— Primacía de las instituciones de elección directa.

— Fijar objetivos precisos a los órganos de nueva creación, tanto inframunicipales como supramunicipales.

— Entender la división de funciones como una articulación, tanto de proyectos como de decisiones y ejecución.

e) El monopolio de la gestión de servicios públicos por parte de la Administración. La descentralización y la participación son útiles, pero parecen insuficientes para combatir los procesos de burocratización y alejamiento de los ciudadanos producidos por la multiplicación de funciones de la Administración. Es necesario ir más lejos, superando la dicotomía consumo privado/merca-

do/empresa privada y consumo colectivo/servicio público/empresa pública, estimulando la cooperación de los ciudadanos, desarrollando formas de gestión mixta y autogestión, impulsando el «voluntariado» o «trabajo benévolo».

2.3.4. Los objetivos de la descentralización, entendida como un proceso para conseguir una Administración democrática son:

- a) Descentralizar decisiones y desconcentrar funciones.
- b) Combatir desigualdades y desequilibrios.
- c) Aumentar y mejorar los servicios y hacer más ágil su gestión.
- d) Contribuir a la racionalización y tecnificación de la Administración por la vía de la globalidad de la gestión y de la proximidad al interesado.

e) Desarrollar la participación y la cooperación de las entidades y de todos los ciudadanos.

2.3.5. El modelo de descentralización en las ciudades más avanzadas es la suma de procesos. Su originalidad no reside en las características de cada uno de estos procesos, sino en el conjunto, en su combinación:

a) Una división territorial basada en la historia y la geografía, funcionalmente viable y que garantice el carácter participativo y de aceptación política y ciudadana unánime.

b) Atribución de competencias y recursos a través de un riguroso estudio sobre competencias descentralizables y no descentralizables. Es un proceso lento, pero capaz de crear estructuras sólidas y relativamente autónomas en los distritos sin que se disparen los costos de funcionamiento.

c) Realización de la descentralización paralelamente a la reforma administrativa. Asimismo, la transferencia de servicios y personal no se ha entendido como un acto de trasladar materialmente estructura y funcionarios de un área central a los distritos, sino como el cambio tanto de las estructuras de distrito y centrales como de las funciones de personal.

d) Representación política y participación en los distritos. En el caso único de Barcelona, el Presidente del Distrito corresponde a la mayoría política del distrito y no del Ayuntamiento. El reglamento recientemente aprobado (5-12-86) establece el principio de elección directa de los futuros Consejos de Distrito.

## 2.4. Participación ciudadana

2.4.1. La cultura ciudadana constituye un recurso intangible. En nuestras ciudades existen múltiples grupos que realizan actividades de interés común, de interés ciudadano.

No todo puede ni debe hacerse desde el Ayuntamiento. Este tiene que asumir sus responsabilidades, hacer que la ciudad funcione y garantizar que se hacen las obras necesarias y que los servicios llegan correctamente a todo el mundo. Sin embargo, hay muchas cosas que debemos hacer

entre todos, Ayuntamiento y ciudadanos, organismos municipales y entidades cívicas. En ocasiones se trata de garantizar a los ciudadanos la posibilidad real de participar en la política municipal, en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras o en la gestión de los servicios. A veces hay que ir más lejos, facilitando a las asociaciones y colectivos cívicos que desarrollen actividades propias, consideradas de interés colectivo, o que presten servicios en lugar del Ayuntamiento. En estos casos, éste debe dar el apoyo político, técnico y material requeridos, al que se habrá comprometido mediante convenios o concesiones.

Las entidades y grupos saben perfectamente que la ciudad es el marco idóneo para desarrollar iniciativas que necesitan del apoyo público. Existe una razón principal: el Ayuntamiento es la dimensión del Estado más cercana a la comunidad, manteniendo las ventajas de ser una institución representativa (autoridad legítima, capacidad normativa, recursos económicos).

Es lógico y necesario que reclamen apoyo público, que reivindiquen medios (información, protección legal, ayuda financiera, etc.) para desarrollar sus actividades y asumir tareas de interés general. La obligación del Ayuntamiento es dárselo porque es una exigencia del bienestar social hacer progresar la cooperación Ayuntamiento-entidades.

La descentralización ha significado un avance importante; ahora es absolutamente necesario plantearse el desarrollo de la participación.

2.4.2. Objetivos de la participación ciudadana hoy. La participación ciudadana debe entenderse como un progreso continuado de la democratización de la vida municipal. Sus objetivos primordiales son:

a) Desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y en la gestión de los servicios municipales: audiencias públicas sobre el programa cuatrienal, facilitar la consulta popular por distritos, experimentar nuevas formas de participación ciudadana en los grandes servicios y empresas municipales y, sobre todo, multiplicar los canales de comunicación con la ciudadanía, generalizando la utilización de nuevas tecnologías.

b) Promover la iniciativa y el voluntariado a partir de programas y campañas especiales que estimulen y orienten las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo debatidos públicamente.

c) Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades (especialmente a las estructuras federales) que les permitan mejorar su capacidad técnica y administrativa y las haga competitivas en el momento de manifestar opciones, realizar actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

2.4.3. Sistemas de participación ciudadana. La participación ciudadana no se produce si no se da un *feeling* entre ciudad y ciudadanos, institu-

ciones y entidades, administraciones y grupos de base. Hoy existe, o puede generarse fácilmente, pero es necesario encontrar sistemas que lo hagan operativo. En el marco de una Constitución que establece unos principios y objetivos en materia de participación que aún no han sido desarrollados por leyes, y de una legislación local confusa y anacrónica hasta una fecha reciente (la Ley de Bases de Régimen Local es de 1985), las ciudades españolas, en especial los grandes municipios, se han ido dotando de reglamentos de participación, o han desarrollado numerosas iniciativas prácticas.

a) Las Normas de Participación Ciudadana han de establecer obligaciones públicas y mecanismos legales: entidades de interés municipal, consejos consultivos de ciudad y de distritos, consejos sectoriales, audiencia pública, iniciativa ciudadana, referéndum municipal y consulta popular por Distrito, derecho de petición y libro de sugerencias. El despliegue normativo, la práctica política y la dotación material, cuando sean necesarias, han de hacer plenamente utilizables estas figuras participativas.

b) El Ayuntamiento y los distritos han de proponer campañas concretas que permitan estimular y experimentar la participación, promocionando iniciativas que popularicen este derecho y legitimen su reconocimiento público.

c) El apoyo a la vida asociativa debe concretarse en convenios que garanticen a las entidades la ayuda material, financiera y legal para desarrollar sus actividades. Este apoyo puede destinarse a infraestructura (locales, equipos técnicos asesores), pero también ha de consistir en un reconocimiento político (órganos de consulta obligada) y en la promoción de actividades conjuntas o la concesión de la gestión de servicios o actividades específicas (sobre todo de carácter cultural, festivo o asistencial).

d) La adecuación de la vida municipal a las nuevas tecnologías debería permitir establecer mecanismos de participación innovadores, como la audiencia telemática a los ciudadanos y, a medio plazo, el cableado de las ciudades y la difusión familiar de nuevos sistemas tecnológicos que posibilitarían la consulta directa a los ciudadanos.

La participación no ha de ser un programa a largo plazo sino un compromiso que ha de hacerse efectivo de manera inmediata.

### **3. POLITICAS EN LA CIUDAD: URBANISMO, DESARROLLO ECONOMICO LOCAL, DESIGUALDAD SOCIAL Y PARTICIPACION POPULAR**

#### **3.1. Introducción**

La crisis generada en los años setenta nos ha llevado a una situación de estancamiento del crecimiento urbano y, paralelamente, a la agudización de las desigualdades sociales.

Actualmente podemos constatar la existencia de importantes desigualdades en la mayoría de ámbitos sociales (renta, educación, vivienda, trabajo, cultura, salud), que tienen especial interés desde la óptica de la política municipal, en tanto que es el nivel de administración más próximo a la población.

La política local ha priorizado hasta ahora la ordenación y el equipamiento del territorio, la obra física pública. En nuestro país, además, los municipios han tenido pocas competencias y menos recursos en las materias que en otros contextos han servido de base al desarrollo de una ambiciosa política local de carácter social: la vivienda, la enseñanza y la asistencia sanitaria.

Ahora se tiende a poner lógicamente el acento en la iniciativa pública —directamente o apoyando a la privada— para reconstruir la base productiva de la ciudad, atraer actividades generadoras de empleo, promover los indispensables cambios económicos y tecnológicos para asegurar la competitividad de los sectores principales, etc. La política social requiere grandes recursos que sólo son obtenibles si la ciudad reencuentra el dinamismo económico... y si no debe dedicar la mayor parte del gasto de carácter social a los parados y sus familias.

La opción de política local que compatibiliza el desarrollo económico y la integración social y cultural es aquella que prioriza también los equipamientos colectivos y los servicios personales.

#### **3.2. El nuevo urbanismo**

En crisis la ciudad (estancamiento o pérdida de población, pérdida-transformación de su base productiva, acentuación de las diferencias y de los medios sociales) y en cuestión la cultura urbanística heredada (poca confianza en el planeamiento finalista y jerarquizado, separado de los programas de actuación y de los proyectos, traicionado inevitablemente por la gestión posterior), en los últimos años los gobiernos locales de izquierda han sentado, a través de su práctica, las bases de un nuevo urbanismo que intenta, con más o menos fortuna, aunar los valores sociales y culturales de la tradición crítica con la implementación de respuestas efectivas a las nuevas demandas de calidad urbana, reactivación económica e integración social.

Sin entrar en el detalle de las propuestas urbanísticas actuales, destacamos a continuación algunas dimensiones del urbanismo que nos parecen especialmente relevantes para las políticas económicas y sociales de la ciudad.

3.2.1. *Actuación en la ciudad construida.* La cultura y la legalidad urbanística que hemos heredado fueron elaborados para ordenar la expansión periférica de las ciudades, para urbanizar (normar y financiar) los espacios que luego serían construidos y para garantizar los equipamientos básicos. Ahora se plantea la necesidad de actuar sobre ciudades hechas, o mal hechas: reconversión de las

áreas centrales para hacerlas más polivalentes y atractivas, rehabilitación de las zonas degradadas, integración de las periferias... El urbanismo actual actúa a partir de planes especiales y, sobre todo, de proyectos cuya bondad se comprueba a corto plazo, se hacen o no se hacen, son aceptados o no son aceptados social y culturalmente, producen o no producen los efectos esperados.

3.2.2. *Centros y periferias.* Se parte no de un plan general muy formalizado sino de unos esquemas y objetivos básicos, de una estrategia de reconversión y desarrollo de la ciudad y de la definición de grandes actuaciones y ejes estructurantes. Se pretende multiplicar las centralidades, haciendo más accesibles los centros existentes y proporcionando atributos de centralidad a áreas fuertes de la periferia.

3.2.3. *Concertación social.* Se actúa mediante la conjunción de los actores públicos y privados. El gobierno local asume una función de protagonismo-coordinador tanto en relación a las administraciones públicas superiores como respecto a los operadores privados. La concertación social se convierte en un requisito indispensable para realizar actuaciones tan complejas como son todas aquellas que suponen actuar sobre un tejido urbano ocupado y multifuncional.

3.2.4. *Calidad urbana.* Se revaloriza la calidad urbana de la ciudad en una triple dimensión: medioambiental, social y estética. La actuación urbanística no se justifica ya únicamente para resolver un problema funcional (de tráfico, de vivienda, de equipamiento) sino que debe contribuir a crear un ambiente mejor (salubridad, seguridad), a facilitar la relación social (tanto el contacto, la vida colectiva como la privacidad) y, además, debe resultar estéticamente válida (bien porque cumple los requisitos socioculturales y profesionales de obra bien hecha, o, más excepcionalmente, por su carácter vanguardista o experimental).

3.2.5. *Urbanismo y reactivación económica.* El urbanismo (público) no sigue ya a la iniciativa económica (privada). En un momento casi parecía que se invertían los roles. Más bien se tiende a una integración de los objetivos y de los agentes. La estrategia urbanística (el conjunto de planes y proyectos de una ciudad) está estrictamente articulada con los objetivos de desarrollo económico local. Actuaciones tan diversas como las de rehabilitación de centros históricos y zonas portuarias, grandes equipamientos culturales, planes de costas o de protección de sierras o zonas forestales, etc., deben ser compatibles, o mejor dicho, deben estar pensadas también como operaciones de reactivación de la economía local. El urbanismo *comercial* aparece como una de las principales dimensiones del planeamiento y gestión urbanísticas del municipio. Se revisan las normas y ordenanzas, muchas veces excesivas, para facilitar de nuevo la iniciativa *industrial* en las áreas urbanas. La *calidad* urbana, la revalorización cultural de la ciudad se convierte en un objetivo económico: para atraer turismo o actividades de punta. En

esta época de *cambio tecnológico* el desarrollo económico va muy unido a los espacios más capaces de integrar funciones diversas: investigación, servicios financieros y comerciales, presencia de administraciones públicas fuertes, ofertas culturales múltiples, calidad de vida...

3.2.6. *Política urbana y desigualdad social.* El urbanismo se enfrenta no solamente a una ciudad desigual, segregada, sino también a una dinámica que genera continuamente nuevas desigualdades y marginaciones, tanto en las ciudades en crisis o decadencia como en aquellas que han entrado de nuevo en un período de reactivación económica y de creación de riqueza. Frente a las desigualdades se requiere una política:

a) *Integral:* No se puede actuar con criterios unifuncionales (vivienda, asistencia social, equipamientos...) sino que la respuesta a una problemática social, a una población carente sólo es eficaz si se actúa a la vez en todas las dimensiones de la vida urbana (trabajo, hábitat, relaciones sociales) del grupo.

b) *Integradora:* La actuación urbanística pretende resolver los problemas o déficits de una zona, es decir, ejercer una acción reequilibradora (nunca conseguida del todo) para lo cual se requiere obtener un resultado integrador, es decir, que articule esta zona con el conjunto, que multiplique la comunicación urbana con el resto de la ciudad. El nuevo urbanismo pretende la *socialización* del espacio urbano.

c) *Descentralizada:* El urbanismo social (planes especiales y proyectos locales, área de rehabilitación integrada, gestión urbanística, ejecución de los proyectos, etc.) sólo es viable y eficaz si es una competencia descentralizada, si parte del reconocimiento político de las comunidades problemáticas (por ejemplo, mediante distritos urbanos institucionalizados y representativos) a las que se atribuyen funciones y recursos para ejercer las competencias urbanísticas y promover la *participación* de los interesados.

3.2.7. *Población y ciudad.* El urbanismo (desde la política de suelo a la construcción de viviendas, desde los grandes proyectos regionales o metropolitanos hasta la incidencia de las normas y actuaciones de carácter comercial o cultural) tiene una fuerte incidencia sobre la dinámica poblacional de la ciudad: pérdida o aumento demográfico, composición social de la ciudad y de cada una de sus zonas, etc. Lo cual a su vez tiene importantes efectos sobre la dinámica urbana y también política.

La política urbana debe plantearse dos cuestiones poblacionales básicas:

a) Si hay crecimiento de las actividades, de las funciones, pero no de la población residente (lo cual significa que la población creciente que utiliza la ciudad no vive en ella), ¿cómo se actúa respecto a esta población, que aporta su trabajo a la ciudad pero no utiliza sus servicios?

b) Si la dinámica urbana modifica la población residente hay que verificar si interesa que se va-

yan los que se van, o que vengan los que vienen (por ejemplo, se van jóvenes, se quedan viejos, llega población marginal).

3.2.8. *Revalorización de los grandes proyectos urbanísticos.* La cultura progresista de un pasado reciente había devaluado las actuaciones monumentales (infraestructuras o grandes conjuntos residenciales) identificadas, con razón, con políticas desarrollistas unificadas, segregadoras y especulativas. Pero, de cara al final de siglo, en otro contexto económico, político y cultural, conviene revalorizar la idea de que se necesitan grandes proyectos urbanísticos, tanto de carácter global como horizontes y coherencia de las múltiples actuaciones urbanas, como de carácter especializado, para dar respuesta a grandes déficits de comunicación, de equipamientos centrales o de vivienda que tienen nuestras ciudades.

### 3.3. La política de desarrollo económico local

3.3.1. Durante los últimos meses se multiplican y diversifican las actuaciones de los Ayuntamientos en relación a los problemas que suscita el paro y la crisis económica: empresas de promoción industrial, habilitación de suelo, «agentes» económicos, sociedades mixtas, apoyo al cooperativismo, etc. Jornadas, coloquios y seminarios divulgan las experiencias, confrontan experiencias y reflexiones y tratan, fundamentalmente, de articular y dar coherencia a las actuaciones emprendidas con los problemas más acuciantes de la vida local y con las tareas y actividades más tradicionales de los entes locales.

No obstante, cabe señalar que las nuevas actitudes municipales entroncan con la tradición municipalista y socialista del primer tercio de siglo, que, si bien en condiciones políticas, económicas y sociales muy diferentes, se planteaban abiertamente interrogantes vigentes hoy en día: «¿Compete al Estado o al municipio la atención y resolución del problema del paro?», se preguntaba en 1936 el concejal socialista de Madrid Ignacio Buceta, para añadir a continuación que el debate sobre las competencias «... va perdiendo en todas partes interés y consistencia a medida que el tiempo pasa..., ya que los respectivos cometidos del Estado y del municipio, lejos de excluirse, se perfeccionan y complementan».

A lo largo de estos años de vida municipal democrática, la sensibilidad política de las mayorías municipales orientó las actuaciones de Ayuntamientos muy preferentemente hacia una mejora de la calidad de vida y un intento de paliar los efectos de la crisis sobre los sectores más necesitados, mediante políticas asistenciales. La gestión de planes de empleo financiados por las administraciones central y autónoma han servido, junto al desarrollo de infraestructuras, a fines de esa característica.

La Ley de Bases de Régimen Local aprobada posibilita, aún más claramente que en la legislación anterior, la capacidad de intervención muni-

cipal en el terreno económico. Los artículos 25 y 86 de dicha Ley, su referencia expresa al principio constitucional de iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2) y la relación de formas jurídicas de gestión municipal (arts. 87 y 85 de la Ley de Bases) abren un abanico prácticamente ilimitado a la acción de los Ayuntamientos.

3.3.2. Sin embargo, son las atribuciones tradicionales de los Ayuntamientos, su práctica habitual, lo que les confiere fundamentalmente su dimensión económica:

a) El Ayuntamiento como inversor en obra pública e infraestructura, constituyéndose en motor de la actividad económica.

b) El Ayuntamiento como contratista, apoyándose en empresas locales.

c) El Ayuntamiento como consumidor de bienes y servicios, suscitando una demanda selectiva.

d) El Ayuntamiento como representante del sector público local puede contribuir a la buena gestión, al ahorro energético y al aprovechamiento de residuos sólidos.

e) El Ayuntamiento como generador de servicios educativos, sanitarios y asistenciales actúa sobre aspectos ciudadanos de consecuencias económicas no despreciables.

Todo ello sin olvidar las funciones de ordenación urbana: la impositiva, la reguladora de actividades y usos del suelo, cuya dimensión económica es difícilmente obvia.

3.3.3. Algunos factores que han podido incidir en la adopción de actitudes activas por parte de los gobiernos locales son:

a) El fracaso de políticas y medidas especiales adoptadas y gestionadas de manera centralizada por la Administración del Estado.

b) El deterioro de concepciones y formulaciones de políticas económicas basadas en la sectorialización de estímulos.

c) Las consecuencias de todo orden en la vida ciudadana que la crisis ha provocado dado su carácter estructural y duración más allá de las previsiones iniciales.

d) La presión social que impone la proximidad de la Administración local.

Por otra parte, la consideración de que la creación de empleo estable es una prioridad frente a políticas de empleo asistenciales, y que la creación de riqueza es el principal reto para la salida de la crisis económica, junto con la constatación de que son las pequeñas empresas las que crean empleo, ha conducido paulatinamente a implementar políticas locales de acogida, estímulo y apoyo y desarrollo de nuevas empresas desde múltiples formas, como «viveros de empresas», «fábrica relevo», «hoteles de empresa», etc.: la localización industrial todavía hoy depende de las facilidades, infraestructuras y acondicionamiento que encuentre localmente la nueva empresa y/o instalación.

El conocimiento que el municipio tiene de lo local, la articulación de los recursos propios, las competencias tradicionales y las nuevas activida-



des en favor de la economía local conducen paulatinamente hacia la coordinación interna, la articulación de planes y medidas de otras administraciones superiores con la programación municipal, a la colaboración intercomunal o comarcal.

Asimismo, el Ayuntamiento debe constituir una pieza clave en el proceso de concertación local con las organizaciones representativas de trabajadores, movimiento de economía social y patronales. Los Consejos Económicos Sociales pueden constituir el entramado más fértil para un proceso de concertación social de ámbito superior al municipio.

3.3.4. En resumen, este planteamiento implica un importante giro en la concepción de papel de la Administración. Se trata de abandonar un papel pasivo, dependiente, subalterno en última instancia, de los otros operadores públicos y privados. De la dotación de infraestructuras y servicios a las decisiones exógenas, se pasa a adquirir un papel de propuesta, de iniciativa autónoma, de impulso a los factores susceptibles de potenciar un desarrollo endógeno desde abajo.

La ocasión es excelente para que el planteamiento económico sea programado y articulado con las necesidades y potencialidades locales. Un desarrollo que tenga en cuenta no solamente la dimensión económica cuantitativa, redefiniendo los viejos postulados de crecimiento, modernización y progreso.

Más allá todavía, se plantea el debate sobre el «intervencionismo» económico de la Administración: entre el crecimiento del sector público ilimitado o sus antípodas del liberalismo, la vía de la programación, de la individualización de objetivos, de las actuaciones selectivas y concertadas, de la animación en lugar de la nacionalización.

Todo ello implica la existencia de *sindicatos* capaces de elaborar planes de empresa, de una *economía social* dispuesta a no convertirse en otro sector aislado, de un *movimiento vecinal* que incorpore la dimensión de coste/beneficio en sus reivindicaciones, de organizaciones y asociaciones, en definitiva, que sean capaces de superar la faceta permanente en la reivindicación a través de iniciativas de desarrollo económico-social y autoempleo.

### 3.4. La demanda de servicios sociales

3.4.1. En la actualidad se contraponen dos posiciones dotadas ambas de amplia credibilidad. Una de ellas es la que critica el exceso de oferta pública en servicios personales por el alto coste que conlleva y porque además no satisface necesidades primarias o urgentes, sino que muchas veces favorece a sectores con ingresos medios y altos. Otra posición es la que defiende la prioridad de una oferta pública global, que asegure a toda la población una gama importante de servicios sociales y que por tanto no discrimine sino que integre.

En España, cuyas administraciones públicas dedican porcentajes más bajos que en el resto de la

Europa comunitaria a los servicios sociales y con una herencia de pseudo-Estado del bienestar que presenta enormes déficits en cantidad y cualidad, parece plenamente justificada la defensa del desarrollo de la oferta pública. Pero por otra parte la escasez de recursos públicos, el bajo nivel de eficiencia de muchas instituciones y servicios de gestión pública y la urgencia de demandas sociales especiales aconsejarían ser más cautos y no dejar de lado la necesidad de una política que sanea la gestión pública y que prioriza algunos servicios y actuaciones de carácter asistencial dirigidos a grupos específicos (discriminación positiva).

Probablemente la política más razonable debe combinar las dos posiciones. Una administración pública democrática debe construir una red básica de servicios sociales públicos que cumplan una triple función: a) prestación de un servicio, considerado socialmente necesario a toda la población; b) gestión pública directa (o indirecta en ciertos casos) con participación de los interesados, y c) orientación integradora y que refuerce las relaciones de solidaridad entre las personas.

Esta política es muy cara y si se desarrollara indefinidamente sería financieramente insostenible y generadora de una burocracia que invadiría toda la vida social y provocaría injusticias quizá mayores que las que se pretendía combatir. La oferta pública básica de servicios sociales debe introducir correctivos (por ejemplo, ciertos servicios pueden ser parcialmente financiados por los usuarios a partir de un cierto nivel de ingresos) y asumir sus limitaciones (no pueden prestarse todos los servicios deseables).

3.4.2. Es preciso completar la red básica de servicios sociales públicos con una política imaginativa que combine por lo menos estos dos tipos de actuación:

a) Programas especiales para grupos con problemas o déficits caracterizados por la urgencia social (hambre, familias sin casa, niños o viejos abandonados, etc.) o que requieren un tratamiento muy específico (drogadicción, delincuencia).

b) Apoyo a iniciativas sociales o privadas que prestan un servicio que la Administración considera necesario, pero no puede realizar por sí misma (por ejemplo, guarderías de una cooperativa de padres, grupos que prestan ayuda domiciliaria o cumplen tarea de reinserción social, etc.).

Una política ambiciosa de servicios sociales debe ser austera y plantearse como objetivo prioritario también la racionalización de la oferta pública y la mejora de la gestión, introduciendo elementos de modernización técnica y de control social.

3.4.3. Algunos criterios que deberían tenerse en cuenta en la política de servicios sociales son los siguientes:

a) La eficiencia social y económica de los servicios sociales debe poderse evaluar en todo momento sobre la base de una información suficiente, que es lo mismo que permite la planificación y la coordinación de los agentes públicos y la uti-

lización óptima de los recursos (mapa de servicios sociales, análisis del coste-beneficiario por medio de sistemas de indicadores actualizados, actuación por programas, etc.).

b) La gestión debe ser flexible, escasamente burocratizada y romper las rigideces de la función pública y del control presupuestario tradicionales. Por tanto se tenderá a la utilización de personal laboral, a la colaboración de agentes semipúblicos o privados, al control a posteriori del gasto y por tanto del programa, etc. A cambio se reforzará la dirección política y el control social democrático en la gestión de los servicios sociales y se realizarán periódicamente programas de saneamiento de la gestión que se deriven de los controles verificadores de la eficiencia económica.

3.4.4. La gestión políticamente centralizada, de carácter sectorial o especializado, de imposible articulación con otros servicios o programas públicos y que acostumbra a generar burocracias inoperantes, no favorece la aplicación de los criterios expresados. El elemento político-administrativo clave es la descentralización, que no es tanto un fin en sí mismo como un medio para integrar las actuaciones en un ámbito territorial cercano al usuario y, por tanto, desarrollar la participación en la gestión y la solidaridad entre los ciudadanos.

### 3.5. Política sociocultural y participación ciudadana

3.5.1. *Ciudad, marginación y política sociocultural.* La civilización urbana es una larga, ininterrumpida marcha para hacer retroceder las fronteras de la marginación.

La política cultural y social que se hace en las ciudades por parte de los gobiernos locales democráticos ha de evaluarse a partir de un criterio principal: hacer más ciudad para más ciudadanos.

Socializar la condición de ciudadanía no es simplemente urbanizar materialmente las periferias, hacer más equipamientos y dar más servicios. Es, sobre todo, crear las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente viva la ciudadanía, formule sus demandas y exigencias y utilice realmente la ciudad y sus bienes colectivos.

Hoy hay un nuevo proletariado urbano: el desinformado, el incomunicado. El que nace del desigual derecho a estar informado, de las enormes desigualdades a la hora de poder expresar y de hacer sentir la voz de las aspiraciones y de los intereses.

Una política cultural y social ciudadana aséptica y lejana, que vaya dirigida formalmente a un público anónimo, es en la práctica una política que o bien corresponde a los intereses de los grupos influyentes, o bien satisface las aspiraciones de los grupos inmediatos a la gente de las clases medias más o menos ilustradas que ocupan las instituciones.

El único sistema para producir una acción social y cultural que sirva a los sectores populares

mayoritarios es dotarlos de medios de expresión y de representación que les den identidad y fuerza. Los criterios básicos para definir una política como progresista son los de evaluar su capacidad de informar a los incomunicados, de llegar a los marginados, de organizar a los desorganizados, de dar identidad colectiva a los anónimos, hacer difusión de masas de los bienes culturales de las élites, de promover creatividad de los que no saben que creen o pueden hacerlo y, en consecuencia, de dar fuerza social e influencia política a los que cotidianamente no tienen.

La política de descentralización municipal y sus realizaciones, como (sobre todo) los centros socioculturales, parten de estos supuestos y tienen estos objetivos.

3.5.2 *El derecho a la ciudad y a la doble identidad de los ciudadanos.* Todo el mundo debe tener derecho a la ciudad, a la gran ciudad. A vivir siempre o en una época de la vida. A ir a menudo. A marcharse.

El ejercicio de este derecho implica aceptar el cambio a la ciudad, no legitimar el inmovilismo residencial o de actividad. Dignificar y dar significado, sin embargo, a cada parte de la ciudad. Dar dimensiones de periferia al centro, hacerlo más abierto, más disponible a las transformaciones de formas y de usos. Y proporcionar características de centralidad a las periferias, «monumentalizarlas», llenarlas de actividades, funciones y simbologías diversas y múltiples.

La gran ciudad no puede ser uniforme. Y los ciudadanos tampoco. Únicamente son plenamente ciudadanos aquellos que tienen otras identidades, más particulares (de grupo, de barrio) y más universales (clasista, nacional, cosmopolita).

Los sectores populares, los ciudadanos más anónimos y marginados, los grupos subalternos incluso cuando son más numerosos (como por ejemplo los ancianos) deben afirmar su identidad de grupo, deben hacer reconocer su particularidad ciudadana, para asumir plenamente la ciudadanía general.

Existe una dialéctica permanente entre la conciencia de grupo y la integración ciudadana. La primera da fuerza y facilita el acceso a la condición ciudadana que legitima al grupo y, por tanto, refuerza sus aspiraciones. Como existe una dialéctica entre la difusión cultural y el consumo más o menos pasivo y la creatividad popular y la expresión de identidades particulares. La política sociocultural ciudadana debe favorecer esta dialéctica, sin mitificar culturas oficiales y sin caer en tentaciones populistas.

Es el reto de los centros socioculturales.

3.5.3. *Evaluación y participación.* La política sociocultural debe crear sistemas de evaluación de las demandas y de verificación de eficacia de las ofertas.

¿Sabemos qué quiere la gente? ¿Podemos informarles, estimular su consumo cultural y su creatividad? ¿Conocemos el coste-beneficio de nuestras iniciativas, equipamientos y servicios que pagamos con los recursos públicos?

El mercado, en la mayoría de los casos, no es suficiente para discriminar las buenas ofertas. Pero no se le puede olvidar. Muchas actividades, bastante servicios, deberían tender a la autofinanciación. Y si el usuario no lo paga, no hacerlo o cerrarlo. A menos de encontrar el medio para aumentar el público consumidor y/o de decidir de forma transparente que exista un interés colectivo (pasado, presente o futuro) que se debe proteger con el dinero público.

Pero si no podemos fiarnos del mercado es necesario encontrar otras indicaciones para establecer prioridades y para asignar recursos de una manera socialmente óptima.

¿Cuáles pueden ser estos indicadores de eficiencia económica y de eficiencia social de los equipamientos y acciones culturales?

Es conveniente controlar los costos, pero no por la vía de multiplicar los mecanismos previos a la realización del gasto sino *a posteriori*. Es decir, poniendo en relación el coste económico con el beneficio (económico o social) obtenido y experimentando formas de gestión diferentes o comparando costos de actividades o equipamientos similares.

Un indicador fundamental es obviamente el número de personas que utilizan un equipamiento o un servicio. El número absoluto se ha de matizar con indicadores complementarios: tendencia creciente o no, conquista de «nuevos públicos», participación activa o cooperación de los interesados, eco en los medios de comunicación social... Queremos destacar especialmente el indicador «nuevos públicos», es decir, llegar a zonas de la ciudad o a sectores sociales que no participaban anteriormente de los bienes y de los servicios de la ciudad.

Otro tipo de indicadores son los que se refieren a los efectos inductores o multiplicadores de un equipamiento o actividad, que puede encender una luz de esperanza en una zona abandonada, que puede estimular la vida asociativa, que puede generar actividades en otros centros o lugares públicos o que puede iniciar procesos articulados o integrales de renovación de la vida y del hábitat urbanos.

Es preciso preguntarse si la organización político-administrativa del gobierno local es capaz de evaluar las demandas, de medir los efectos de su actividad sociocultural, de generar nuevos recursos y de promover la participación ciudadana. El planteamiento de los centros socioculturales ha de ir íntimamente unido al de la descentralización municipal, a la creación de distritos políticamente representativos, administrativamente eficientes y promotores de múltiples formas de participación. Se ha de tender al establecimiento de un nuevo modelo de organización y funcionamiento administrativo que permita mejorar la eficacia de los servicios municipales que permita un control político de resultados en lugar de un control *a priori* de carácter administrativo.

La participación ciudadana es un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la reali-

zación de las actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación. Y un derecho que nada más ejercerán si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesa directamente. La participación supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias, y hasta las contraindicaciones, entre órganos administradores y colectivos sociales, como hechos naturales y generadores de vida.

La cooperación entre la Administración local y los ciudadanos requiere por una parte la descentralización para unir la primera a los segundos. Pero también requiere unos mínimos de vida colectiva, de organización social, para definir a los interlocutores o sujetos activos. Los centros culturales cumplen también esta función agregadora. No solamente porque facilitan la actividad de las asociaciones constituidas, sino también porque hacen posible la participación de colectivos informales o de ciudadanos que estaban atomizados hasta ese momento.

Uno de los objetivos principales de una política de participación ciudadana es el de no limitarse a los sujetos populares con organizaciones consolidadas: sindicatos, asociaciones de vecinos, entidades culturales, cooperativas, etc. Hay que ir a buscar a la gente donde esté, a las plazas, a las escuelas y a los mercados. En la ciudad de hoy hemos de promocionar nuevos sujetos sociales, las mujeres, los jóvenes, la gente mayor... Los centros de promoción sociocultural facilitan que aquellos que a lo mejor no iban a ninguna asociación, a ninguna actividad cultural, ahora vayan. Pero estos centros también han de salir de su recinto cerrado e ir a la calle. La política de acción social y cultural ha de contribuir a la aprobación colectiva de la ciudad, a la socialización del espacio urbano.

## 4. CONCLUSIONES

### 4.1. La ciudad inacabada

«La ciudad a la que tiende mi viaje es discontinua en el espacio y en el tiempo».

Italo Calvino

No podemos pretender construir, ni proyectar, una ciudad acabada, perfectamente equilibrada y transparente. Sería una ciudad inmóvil, muerta, totalitaria, imposible.

Pero tampoco podemos aceptar pasivamente la acción desequilibradora de la dinámica ciudadana espontánea. La ciudad desigual genera nuevas desigualdades: la oferta social y cultural tiende a concentrarse en las zonas más centrales y equipadas, los sectores sociales más fuertes también lo son a la hora de expresar solicitudes y obtener sa-

tisfacciones. Los procesos estructurales —económicos, urbanísticos y culturales— provocan nuevas exclusiones y marginaciones, como se ha demostrado suficientemente en estos últimos años.

La acción pública de carácter sociocultural ha de tomar en consideración estos procesos, para actuar sobre ellos, para impulsar tendencias en sentido contrario: desarrollo económico local, actuación urbanística sobre zonas degradadas o periféricas, promoción (formación de base) de grupos específicos de los sectores populares (colectivos de jóvenes, iniciativas económicas de autoocupación, entidades sociales y culturales...).

La acción pública ha de apoyarse en las tendencias potenciales que existen en la sociedad, no puede ser totalmente voluntarista.

Desde una perspectiva más general hemos de interpretar la ciudad como un lugar donde se enfrentan tendencias sociales y culturales opuestas: socialización y privatización, integración y marginación, universalismo y localismo, libertad y miedo, solidaridad y atomización... La acción pública se basa y estimula las tendencias que son más favorables a sus objetivos e intenta minimizar los efectos de las tendencias en sentido contrario.

El gobierno local se decanta necesariamente hacia unos valores, unos objetivos, unos sectores sociales. Ha de tomar partido. Asume el conflicto y las soluciones superadoras que propone no pueden pretender la unanimidad. Pero también intenta unificar, aunque sea episódicamente, parcialmente, a la ciudadanía, obtener el máximo consenso y, sobre todo, proponer proyectos de futuro que sean no solamente unificadores sino también movilizados de recursos de ilusiones.

La ciudad es un campo de fuerzas, donde se enfrentan intereses y valores. Para un gobierno local de izquierda la cuestión a resolver es conseguir el apoyo ampliamente mayoritario no solamente de los sectores populares, no solamente de los grupos que necesitan más discriminación positiva, de los más marginados, sino también de los grupos más activos, más dinámicos, a pesar de que unos y otros expresen intereses y valores contradictorios. La política municipal deberá tenerlo todo en cuenta y procurar articular la acción de crecimiento (desequilibrio), la inversión económica (que favorece los sectores altos y medios), la legitimación de la iniciativa privada y del beneficio, con la actuación reequilibradora y redistributiva. Sólo en la medida que consiga un gran apoyo social para sus proyectos y que legitime profundamente los valores libertarios, igualitarios y solidarios podrá realizar esta síntesis.

Se trata de favorecer que los sectores más fuertes y dinámicos sean los protagonistas del relanzamiento de la ciudad pero también de apoyar activamente los procesos de apropiación popular de la ciudad, que es una tendencia histórica que se actualiza en cada momento. La ciudad ha de tener un valor de uso para todos, no pudiendo aceptarse ciudades duales: las políticas urbanas deben ser integradoras. La ciudad ha de tener también un valor de cambio para todos. Las clases populares también deben ser protagonistas de la actividad

económica, de la vida cultural, de la recualificación urbanística, también han de tener derecho al proyecto colectivo, a ser cosmopolitas en nombre de su ciudad.

La ciudad inacabada sí, pero no por las exclusiones que genera, las marginaciones y desigualdades que le son inherentes. No puede ser inacabada por la extrema degradación de unas partes o la casi no urbanización de las otras, sino por su dinámica y su diversidad. Los ciudadanos se identifican por grupos, en espacios locales, reconstruyen la memoria como ciudadanos, se dotan de medios de comunicación y de expresión propios. Todo lo cual provoca diferencias y conflictos, pero también movimientos de fusión y participación en proyectos colectivos. Pues la ciudad es, antes que un paisaje urbano, un paisaje humano. La ciudad, ya se ha dicho, es la gente.

#### 4.2. El renacimiento de la ciudad

La ciudad vuelve a ser un centro de atención política, intelectual, económica y cultural. Y una perspectiva privilegiada para analizar los problemas y las tendencias más importantes del mundo actual. Probablemente, de una forma más abierta que en el pasado. Estamos lejos del optimismo, que ahora nos parece ingenuo, que confiaba en la fuerza modernizadora de la ciudad dejada a la acción espontánea de las fuerzas dinámicas que actúan en ella. Tampoco subsiste la creencia de que basta una decidida política de planeamiento urbano para construir ciudades equilibradas en el futuro. La crisis de los años setenta afectó duramente a nuestra confianza en la ciudad, especialmente en la gran ciudad. No solamente se agravaron las condiciones de vida de las ciudades de los países en vías de desarrollo (o rotundamente subdesarrollados) sino que la crisis afectó tan radicalmente a las grandes ciudades del mundo desarrollado que se cuestionó que fueran humanamente habitables, económicamente viables, políticamente gobernables y culturalmente integrables. La gran ciudad ha visto cómo, en muchos casos, su base productiva entraba en crisis sin que nuevas actividades crearan la riqueza y el empleo necesario para su desarrollo, ya que, cuando existían, se distribuían difusamente en un territorio mucho mayor. La administración de la ciudad se veía agobiada por el coste creciente de los grandes servicios e infraestructuras y por la multiplicación de las demandas sociales (asistenciales, de seguridad). La pobreza ha tendido a concentrarse en las grandes ciudades y los procesos de marginación han resultado muchas veces más fuertes que los de integración. Los valores culturales predominantes en la década de los setenta preconizaban un cierto abandono de los modos de vida urbana y la revalorización de las pequeñas unidades sociales. El fin de siglo parecía anunciar la apocalipsis de la gran ciudad.

Y, sin embargo, la ciudad ha renacido mucho antes de llegar a morir. Veamos algunos indicios:

a) La ciudad se ha revalorizado como centro de atracción de actividades productivas. En unos casos porque las nuevas tecnologías necesitan vivir simbióticamente con la universidad y los centros de investigación y con las grandes administraciones públicas y privadas que, casi siempre, han permanecido en la ciudad. En otros casos la reindustrialización y el nuevo desarrollo de los servicios se hace a partir de una multiplicidad de pequeñas empresas que rehabilitan y reconvierten el viejo tejido urbano y necesitan del mercado de mano de obra y del insumo diverso y numeroso que ofrece la gran ciudad.

b) Las políticas de respuesta a la crisis y de dinamización económica han tendido naturalmente a privilegiar a las ciudades. Primero porque eran las zonas más afectadas. Y luego, porque es donde se generaban mayores iniciativas reactivadoras, públicas y privadas.

Los gobiernos locales han demostrado en muchos casos una singular capacidad para estimular la actividad económica. Las políticas nacionales han debido definir políticas de apoyo a las grandes ciudades (por su importancia económica, social y política) y, cuando han tenido estrategias de descentralización económica y de desarrollo regional, las han apoyado en el sistema de ciudades grandes y medianas del país, donde se concentraban tanto las demandas mayoritarias como los recursos potenciales.

c) En la década de los ochenta se han realizado programas significativos en la cultura urbanística y en la concepción de los modos de gestión de los servicios colectivos, lo que ha permitido empezar a superar los problemas políticos y financieros que parecían insolubles.

El urbanismo se ha reorientado hacia la actuación en la ciudad construida y a la concertación entre los actores públicos y privados. El nuevo urbanismo ha integrado los objetivos de reactivación económica y ha abandonado el rígido funcionalismo del pasado, en favor de una concepción más integral y polivalente de cada zona de la ciudad. Las políticas de servicios sociales o colectivos se han multiplicado debido al aumento de las demandas y a la fuerza que han adquirido problemáticas poco consideradas en el pasado. La seguridad, el medio ambiente, la importancia de la población anciana, la demanda de centros culturales y de esparcimiento, etc., han dado lugar a más servicios y, por tanto, a mayores gastos públicos. Pero, también, han generado actividad y empleo, han favorecido nuevos procesos de integración y han obligado a una práctica administrativa que ha introducido mucho mayor rigor en la evaluación de la eficacia social y eficiencia económica de los servicios y que ha buscado la cooperación de los interesados y la promoción del asociacionismo.

d) La cultura urbana ha revalorizado el uso de la ciudad. Se ha tendido a una nueva apropiación pública de los espacios y los recursos ciudadanos. La ciudad ha adquirido mayor valor de uso para un mayor número de sus habitantes. Y su nuevo prestigio social le ha atribuido un valor de cambio

superior. Se confía hoy, más que en el pasado, en la ciudad como lugar de la innovación y de la moda, de la creación y de la comunicación. Se valoran sus múltiples recursos y sus mayores posibilidades para la supervivencia. Se han empezado a superar los miedos generados en los años pasados por la mayor socialización urbana de los pobres, el aumento de la marginalidad y el auge de la violencia y de la delincuencia. En bastantes ciudades, las encuestas más recientes indican que, aun sin haberse producido cambios positivos significativos, la gente se siente más segura que antes y, sobre todo, confía más en el futuro.

e) Uno de los procesos más interesantes que se han dado referidos a los de las ciudades es el de la modernización de las formas de gobierno local y de gestión de los servicios públicos. En tres sentidos, principalmente:

— Exigencia de mayores poderes, competencias y recursos.

— Organización administrativa más ágil y eficiente, mediante la simplificación de los procedimientos y la autonomía de los órganos de gestión.

— Descentralización territorial en el interior de la gran ciudad y creación de nuevos mecanismos de comunicación, control y participación ciudadana.

En las grandes ciudades se da un doble proceso. Por una parte, se debate sobre la necesidad de una organización metropolitana que corresponda al fenómeno urbano real (caso siempre inframunicipal) y, por otra, se inician procesos de descentralización hacia los barrios o distritos urbanos. En cualquier caso la descentralización aparece como una condición indispensable para la participación ciudadana, considerada a su vez como un mecanismo fundamental para promover la cooperación y la integración sociales y para modernizar las administraciones públicas.

#### 4.3. La ciudad en el mundo

Las ciudades constituyen un patrimonio y un conjunto de recursos fundamentales para el futuro de un país: son la principal riqueza de las naciones.

No es suficiente que las ciudades de un país se caractericen por su importancia demográfica y económica. Las ciudades importantes de un país son aquellas que son atractivas y competitivas a nivel supranacional, que basan su dinamismo en la diversidad de sus actividades y de sus recursos humanos, que en algunos sectores productivos, comerciales o culturales son motores de progreso a nivel mundial. Una política nacional progresista debe tener entre sus dimensiones principales la del apoyo al desarrollo de sus ciudades y debe tener como objetivo el de disponer de algunas ciudades grandes que formen parte del sistema mundial de ciudades.

El rol de las ciudades en el mundo dependerá en este final de siglo, sobre todo, de su capacidad

de integrarse en los grandes circuitos de la comunicación planetaria (científico-tecnológica-cultural y político-social además de la económica). El futuro de las ciudades dependerá de su capacidad de atraer iniciativas y recursos, de ser un eslabón fuerte en el sistema mundial de comunicaciones y de orientar sus fuerzas en la dirección del progreso y de la apertura hacia el exterior.

Ni el patrimonio económico y cultural heredado del pasado, ni la importancia política y los me-

dios financieros que el Estado atribuya a sus ciudades serán suficiente si no se produce la movilización de sus propias fuerzas. Para lo cual se requiere que las ciudades dispongan de una fuerte identidad sociocultural y de un liderazgo político autónomo y representativo y, sobre esta base, generen proyectos colectivos que proporcionen a la sociedad urbana la ilusión movilizadora de todos sus recursos potenciales.