

12

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 5

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-29-0
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-15638-2005

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Capítulo V	
PODERES LOCALES	325
I. Tesis Interpretativas	327
1. Los municipios: la <i>cenicienta</i> del Estado autonómico	327
2. Proximidad y subsidiaridad: ¿hacia una segunda descentralización?	329
3. Ante una realidad más compleja y cambiante	332
II. Red de los Fenómenos	334
1. La globalización económica y los procesos de europeización	334
2. Nuevas tareas mayúsculas del gobierno en minúsculas	338
3. ¿Nuevos gobiernos para nuevas ciudades?	343
3.1 El uso del tiempo y la ciudad	343
3.2 Edad y ciudad	346
3.3 Género y ciudad	347
3.4 Exclusión y territorio	354
3.5 Diversidad y ciudad	357
3.6 Modos de gobierno y municipio	358
4. Dinámicas multinivel y nuevas formas de gobierno local	362
5. No todos los municipios son iguales: los ayuntamientos rurales	366
6. Europa y los gobiernos locales	370

Capítulo V

PODERES LOCALES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Los municipios: la *cenicienta* del Estado autonómico

Veinticinco años después de la elección de los primeros ayuntamientos democráticos redescubrimos a los municipios. Constatamos que lo que hacen los municipios tiene que ver cada vez más directamente con el bienestar de la gente. Y crece la convicción de que la proximidad es un factor clave para mejorar la calidad y la eficacia de los servicios públicos. Pero los gobiernos locales malviven con precariedad de recursos y acumulación de tareas que asumen sin el adecuado reconocimiento legal o financiero. De esta manera, va extendiéndose la necesidad de que se produzca el necesario debate sobre el papel del gobierno local en España, en la línea de avanzar hacia una segunda descentralización del Estado. Una iniciativa reciente del Ministerio de Administraciones Públicas propone impulsar en esta legislatura el Libro Blanco para la Reforma del Régimen Local que debe configurar la propuesta de un nuevo escenario para el poder local. El objetivo es establecer las pautas para la elaboración de una nueva Ley de Bases del Gobierno y de la Administración Local que rijan la actuación de los municipios españoles en el siglo XXI¹.

El debate político sobre el gobierno local en la década de los años noventa quedó relegado a un segundo plano. La negociación del Pacto Local dio poco de sí y no tuvo el resultado que esperaban los gobiernos locales². Se llevaron a cabo una serie de reformas normativas que no se tradujeron en una mayor atribución competencial para los ayuntamientos³. Pero más allá del debate político y de las escasas reformas que se han impulsa-

¹ Según la información publicada por el propio Ministerio de Administraciones Públicas, el calendario prevé la presentación de un primer borrador en febrero de este año 2005 y un debate posterior con los grupos parlamentarios para iniciar la tramitación parlamentaria en otoño.

² La propuesta de Pacto Local fue impulsada por la Federación Española de Municipios y Provincias a finales de 1991 con la finalidad de conseguir un acuerdo entre Estado, comunidades autónomas y gobiernos locales, que permitiera a los ayuntamientos asumir más competencias y obtener financiación de los otros niveles de gobierno. La propuesta recibió un apoyo más bien escaso por parte de las comunidades autónomas, que se encontraban en un momento de desarrollo y consolidación.

³ Se modificó la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 11/1999 de 21 de abril, que reformó y fortaleció las funciones gestoras y ejecutivas de los alcaldes y mejoró mecanismos de control del Pleno. Se introdujo una modificación en la Ley Orgánica del Régimen Electoral Municipal con la finalidad de automatizar el funcionamiento de la moción de censura y la introducción de la cuestión de confianza. Y se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introduciendo la posibilidad de que los entes locales pudieran promover el conflic-

do desde la configuración del régimen local en 1985, la realidad actual es que los gobiernos locales deben hacer frente a nuevas necesidades sociales en las que concurren competencias de distintos niveles de gobierno.

Cada año se aprueban nuevas leyes y decretos desde distintos ámbitos sectoriales que inciden en la autonomía municipal y en su capacidad de actuación. Existen infinidad de materias en las que se manifiestan competencias compartidas entre el Estado, las comunidades autónomas y los gobiernos locales, y el sistema legal de atribuciones competenciales deja casi siempre a los municipios a merced de normas sectoriales, estatales o autonómicas. Leyes sobre sanidad, educación, vivienda, ocupación, equipamientos comerciales, seguridad ciudadana, inmigración, por poner sólo algunos ejemplos, provocan un debate político y social desde la perspectiva de su impacto sectorial y político que olvida la realidad municipal. Ésta, aunque puede que formalmente no tenga competencias específicas, está bregando constantemente con iniciativas y actuaciones para hacer frente a los problemas y necesidades que demanda la ciudadanía en estos terrenos.

La realidad y las exigencias del día a día de nuestras ciudades reclaman una reforma en profundidad del régimen local que dote de mayor autonomía y recursos financieros a los municipios y que garantice la presencia de los intereses municipales en los procesos de regulación sectorial. Esta reforma debería superar el marco financiero restrictivo al que los gobiernos locales se han enfrentado en estos años de andadura de la democracia municipal. Los gobiernos locales se han encontrado en una posición de debilidad en la gestión de los recursos y han asumido compromisos de gasto más allá de lo que la ley establecía como obligatorio. La insuficiencia de recursos se ha convertido en una situación crónica de las haciendas locales: hay unas necesidades crecientes de gasto que atender frente a un nivel de recursos insuficiente. La mejoría detectada en la situación financiera municipal en los últimos años se debe sobre todo al esfuerzo fiscal y a las políticas de austeridad financiera llevadas a cabo por los municipios⁴.

to en defensa de la autonomía local, lo que ha supuesto el reconocimiento del acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional.

Más recientemente, la aprobación de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, aprobada el 16 de diciembre de 2003, ha introducido un nuevo modelo orgánico para las ciudades con población superior a los 250.000 habitantes. Esta ley rebajó mucho las aspiraciones de los representantes de las grandes ciudades, que ya en 1994 habían promovido una primera propuesta de criterios para una Ley de Grandes Ciudades con la finalidad de introducir modificaciones en diferentes leyes sectoriales reguladoras de materias de competencia municipal y una serie de medidas financieras y fiscales de acompañamiento.

⁴ Bosch, N. (1997): "La financiación", en Fundación Carles Pi i Sunyer: *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.

Según datos de 2002, el gasto del nivel local de gobierno representaba el 13% del total del gasto público en España (17% si no se tienen en cuenta los gastos en pensiones y clases pasivas), frente al 54% del gobierno central y un 33% de las comunidades autónomas (42% y 41%, respectivamente, si no se tienen en cuenta los gastos en pensiones y clases pasivas). Este porcentaje de los ayuntamientos no es muy distinto del de 1981 (10%) y es bajo si se compara con el peso de los gobiernos locales en países federales con sectores públicos más descentralizados (en Alemania, Austria, Suiza, Canadá y Estados Unidos se sitúa en torno al 20%).

Estos datos muestran que la importancia relativa del sector público local español en el conjunto del gasto de las Administraciones Públicas casi no se ha modificado en los últimos 20 años, lo que no significa, evidentemente, que el volumen del gasto local haya sido siempre el mismo. En 15 años, el gasto por habitante de los ayuntamientos pasó de 31.452 pesetas (1986) a 122.196 (2000)⁵.

2. Proximidad y subsidiaridad: ¿hacia una segunda descentralización?

En este contexto, el debate local se sitúa en la viabilidad y la oportunidad de descentralizar determinadas competencias a los entes locales, recogiendo y dando sentido a los principios de proximidad y de subsidiaridad. Estas nuevas competencias que se reclaman estarían estrechamente relacionadas con las políticas de cohesión social, de integración social y de lucha contra la exclusión que vienen desarrollando los municipios. Son políticas que requieren de acciones integradas y transversales y que atañen a sectores de actividad pública municipal como la educación, el trabajo, la atención primaria en salud o la vivienda, que hasta ahora se han mantenido fuertemente centralizados en el nivel estatal y autonómico⁶.

Pero, a pesar de que las necesidades, los datos y las señales sean evidentes, nos tememos que en esta legislatura puedan relegarse de nuevo estas prioridades planteadas desde los gobiernos locales. La relevancia que está adquiriendo el debate sobre la redefinición de competencias autonómicas y las reformas estatutarias en marcha en algunas comunidades autónomas parece que va a monopolizar la agenda política del Gobierno. Pre-

⁵ Vilalta, M. (2003): "La despesa no obligatòria als ajuntaments", en Fundació Carles Pi i Sunyer: *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

⁶ Una aproximación más detallada a las competencias que deberían descentralizarse hacia los gobiernos locales, así como las propuestas concretas de financiación, puede verse en el citado informe de la Fundació Carles Pi i Sunyer (2003).

cisamente, este debate debería aprovecharse para establecer nuevos modelos de cooperación entre los distintos niveles institucionales e incluir nuevas propuestas de descentralización hacia los municipios, propuestas que deberían tener en cuenta la singular problemática de algunos de ellos, en especial los más pequeños y los que gestionan realidades tan específicas como las de la España rural. La cuestión es que en estos últimos 20 años las comunidades autónomas han dado un gran salto adelante en capacidad de decisión y gestión, mientras que en la nueva distribución de poderes el gobierno local no ha tenido el protagonismo suficiente.

La reivindicación de más poder y más recursos para los gobiernos locales no puede derivar de una simple voluntad de reequilibrar los distintos niveles de gobierno y administración. Existen razones más profundas que aconsejan tal reestructuración. Los gobiernos locales realizan una aportación específica y cualitativamente significativa en la reestructuración contemporánea de los modelos de bienestar, y por ello reclaman que se les reconozca formalmente y financieramente su contribución. Pongamos algunos ejemplos.

En materias como *educación*, quién mejor que los municipios para vincular más fuertemente formación y cohesión social, para adaptar la escuela al entorno, para establecer servicios educativos flexibles según las demandas formativas del mercado de trabajo, para integrar la diversidad de recursos locales en el proceso educativo y para insertarlo en la dinámica de formación a lo largo de toda la vida. Y es sin duda en ese entorno de proximidad en el que más fácilmente puede promoverse una mayor participación de todos los sectores implicados en los retos educativos y sociales⁷.

Igualmente, en el ámbito del *mercado de trabajo* parece cada vez más conveniente la descentralización de las políticas activas de ocupación, dada su dimensión integradora y su capacidad para aprovechar mejor los nuevos yacimientos de empleo. Ejemplos de ello son los pactos territoriales para la ocupación y otras iniciativas locales desarrolladas en muchos municipios españoles.

En el caso de la *política de vivienda*, el gobierno local debería tener un mayor protagonismo, dada la estrecha relación entre la ciudad y su proceso urbanístico con la oferta de vivienda. Además, en la esfera local es donde se identifican y se actúa con determinados colectivos afectados por situaciones especiales de marginación y exclusión, muy relacionados con problemas de infravivienda y de degradación de barrios específicos.

Frente a la creciente urbanización de la sociedad española, los *municipios rurales* precisan desarrollar un conjunto de políticas específicas,

⁷ Subirats, J. (ed.) (2002): *Gobierno Local y educación*. Barcelona: Editorial Ariel.

que aborden la complejidad de la baja densidad, la falta de economías de escala que consigan hacer rentables ciertas inversiones de infraestructura o de comunicaciones, la escasa cobertura técnica de sus instituciones o la necesidad de repensar su desarrollo en momentos en que el espacio y la calidad de vida presentan nuevos matices.

Por otro lado, en el debate competencial de los ayuntamientos y la posible descentralización deberá tenerse en cuenta la financiación adicional que cubra el incremento del gasto que ésta va a suponer. En una primera etapa del traspaso de competencias como las que acabamos de referir (educación, ocupación y vivienda⁸), algunos estudios recientes aconsejan una financiación mediante subvenciones específicas de los gobiernos autónomos, de acuerdo con el coste de estas competencias en cada jurisdicción⁹. A largo plazo proponen considerar otras fórmulas de financiación, como una participación de los entes locales (ya sean ayuntamientos o mancomunidades) en el IRPF autonómico, dado que su naturaleza es adecuada para financiar servicios de carácter personal. Esta vía incrementaría la transparencia del sistema de financiación municipal y ayudaría a establecer una mejor vinculación del IRPF con los servicios que financia.

Queda claro que el gobierno local pretende influir en las distintas esferas sobre las que quiere o puede intervenir. Pero creemos que el debate sobre el gobierno local y sobre una segunda descentralización del Estado debería situarse en unas coordenadas que fueran más allá de las estrictamente dibujadas por la esfera competencial que hemos analizado sucintamente. Transcurridos 25 años de la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos, los gobiernos locales han construido una agenda de políticas y unos catálogos de servicios que desbordan cualquier previsión competencial. Como decía José Ángel Cuerda, ex alcalde de Vitoria: “Nos hemos preocupado más de las ‘incumbencias’, de lo que preocupaba a nuestros convecinos, que de las competencias, de lo que formalmente teníamos encomendado”. Las políticas locales se han extendido así hacia sectores tradicionalmente al margen de la actividad local y se ha profundizado en el nivel de intervención sobre sectores ya consolidados.

Actualmente, los gobiernos locales ocupan una posición central en muchas políticas conectadas con la calidad de vida de las personas, y numerosas demandas sociales y económicas acaban encontrando mejor respuesta en el ámbito municipal. El escenario local se revela asimismo como

⁸ Se reclama la transferencia a los municipios de políticas básicas, como las educativas y sanitarias de primer nivel, para construir modelos específicos de bienestar local. El reto es avanzar hacia la municipalización progresiva de las políticas educativas en el tramo de escolarización obligatoria y de las políticas sanitarias al menos en su dimensión de atención primaria.

⁹ Bosch, N. y Espasa, M. (2003): “Pes relatiu del nivell local de govern després del traspàs de competències”, en *Fundación Carles Pi i Sunyer* (2003); y Vilalta, M. (2003).

un campo de juego apropiado para aprovechar nuevas oportunidades y nuevas iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno, justo cuando algunas ciudades están tratando de desarrollar estrategias para definir nuevos modelos económicos, sociales y territoriales¹⁰.

3. Ante una nueva realidad más compleja y cambiante

Se abren grandes interrogantes sobre el futuro de los municipios en España. Interrogantes que son probablemente comunes a muchos otros lugares del mundo. Ante la importancia creciente de conceptos como desarrollo humano o calidad de vida, es necesario trabajar las ventajas de la proximidad a fin de recuperar los lazos sociales, la corresponsabilidad cívica sobre los problemas de la comunidad. Ciudades y territorios necesitan competir entre ellas, pero también, y al mismo tiempo, cooperar ante problemas comunes, y hacerlo desde una lógica de respeto a la autonomía, a la libre cooperación y a las identidades locales. Necesitan, asimismo, recuperar una cierta capacidad de planificación menos rígida, más sutil, más vinculada a una estrategia común que a planes de acción pormenorizados. Y todo ello enmarcado en la tarea formidable de recobrar el protagonismo de la ciudadanía para poder afrontar los nuevos retos.

Todos esos desafíos conforman las dimensiones emergentes de la política local. Una política que puede definirse a partir de dos ideas clave: en primer lugar, los espacios locales *tienden necesariamente a la politización*; es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como las gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: *hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos*. Cada ciudad, cada localidad, tiene ante sí el reto de generar una nueva visión colectiva, una nueva política para la ciudad. En segundo lugar, la forma de articular los nuevos procesos de gobierno local ha de buscar superar los estilos que siguen en buena parte presentes, y que se caracterizan por tender a ser monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. *Los conceptos de red y de gobierno relacional son los nuevos referentes*. Las redes locales presentan dos dimensiones: *su configuración participativa horizontal*, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y *su configuración multinivel*, es decir, la articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen, bajo un posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.

¹⁰ Brugué, Q. y Gomà, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

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

El propósito de este capítulo es ofrecer líneas de análisis e interpretación para situar el debate local ante una nueva realidad más compleja y en cambio permanente que está transformando nuestras ciudades. Su finalidad es destacar aquellos aspectos más relevantes del cambio social, económico y cultural que están viviendo nuestros entornos urbanos. Estos aconsejan avanzar hacia una segunda descentralización del Estado, hacia formas de gobierno más flexibles que asuman la complejidad y la pluralidad. No hay que olvidar, sin embargo, los peligros potenciales o los posibles efectos perversos que puede generar una mayor concentración de poder en la esfera local.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La globalización económica y los procesos de europeización

No podemos iniciar estas reflexiones sobre el nuevo papel de los gobiernos locales en España sin atender a las dinámicas globales de cambio que han ido modificando de forma sustancial el escenario en el que las relaciones entre niveles de gobierno y actores públicos y privados desarrollan sus estrategias. Como sabemos, la globalización económica, acompañada por la emergencia de una cultura global, ha alterado profundamente la realidad social, económica y política de los Estados, las regiones y las ciudades¹¹. En este contexto mundial de cambio, cuyos perfiles se empezaron a dibujar más claramente a partir de la década de los años noventa, las ciudades han ido resurgiendo como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial. Los procesos de globalización económica y de migración internacional, la emergencia de servicios especializados en las ciudades como parte del sector económico en crecimiento en las economías avanzadas, los nuevos tipos de desigualdad social, las nuevas políticas culturales y de identidad, las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales están modificando el escenario local, revalorizando el posible liderazgo territorial de sus actores y el impacto en el crecimiento y bienestar que se produce en ese territorio.

Es evidente que los procesos de integración económica y tecnológica están provocando cambios profundos en las relaciones entre economía y territorio. Las dinámicas económicas y territoriales se vuelven mucho más complejas y emerge un nuevo tipo de sistema urbano que opera en los niveles globales y regionales-locales. El ámbito local interactúa directamente con el global y surgen, nuevamente, las tensiones territoriales. Desde otra perspectiva, los procesos de europeización¹² ofrecen nuevas estructuras de oportunidades para los gobiernos locales. El desajuste entre la creciente movilidad económica y social y la rigidez de las estructuras institucionales políticas ha propiciado que algunos actores tengan incentivos y oportunidades para actuar con otros a fin de promover sus intereses sectoriales y espaciales mediante redes de políticas tanto verticales como ho-

¹¹ Sassen, S. (2000): *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

¹² Conjunto de procesos a través de los cuales las dinámicas políticas, sociales y económicas de la Unión Europea se transforman en parte de la lógica del discurso doméstico, de las identidades, las estructuras políticas y las políticas públicas. Véase Le Galès, P. (2002): *European cities. Social conflicts and governance*. Nueva York: Oxford University Press.

rizontales. Y esos encuentros se producen al margen de sus distintas posiciones institucionales o de la existencia de fronteras territoriales. Pero, al mismo tiempo, las rigideces siguen existiendo y aparecen nuevas limitaciones y reglas del juego que topan con la autonomía local y que provocan tensiones por el solapamiento y la concurrencia simultánea en muchos temas de instituciones locales, regionales, nacionales e incluso supranacionales.

El desarrollo de la Unión Europea supone una experiencia no sólo de gobierno transnacional sino también de lo que se viene denominando como gobernanza¹³ transnacional. En tanto que organización política emergente, no se basa en los principios tradicionales de soberanía y exclusividad territorial, sino que se define como un ejercicio difuso y compartido de la autoridad. Establece un sistema de gobierno multinivel y relacional: la negociación sustituye a la autoridad como recurso fundamental para gobernar. La red sustituye al territorio físico como referencia espacial sobre la que aplicar las capacidades de gobierno. La integración europea, lejos de recentralizar a la antigua usanza, introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales e incluso abre nuevos espacios en los que los poderes locales pueden desarrollar sus propias estrategias territoriales de gobierno. Las ciudades y regiones tienen la oportunidad de operar más allá de los límites que establecía la relación tradicional centro-periferia. Pero las nuevas dinámicas de la integración europea también pueden provocar efectos desestabilizadores, dadas las incertidumbres que llevan asociadas¹⁴. El campo de juego político que establece la Unión Europea supone cambios de escala y la aparición de nuevos jugadores. Pero lo que destaca por encima de todo es que no hay ninguno que ostente el monopolio de la producción normativa o el de la coerción. Y ése es un factor clave que está transformando las relaciones jerárquicas a este nivel en todos los países europeos.

Todas las transformaciones y tensiones que conllevan los procesos descritos pueden interpretarse a partir de dos dinámicas que confluyen: la globalización y el localismo¹⁵. Ambas desafían al Estado-nación; la globa-

¹³ Se utiliza el concepto de gobernanza (*governance*) para describir nuevas formas de decisión colectiva a partir de la confluencia de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados, con el objetivo de conseguir capacidades de gobierno conjunto frente a problemas comunes. La Unión Europea ha consagrado el término después de aprobar el llamado *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* en el año 2001.

¹⁴ Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002): "Gobierno y territorio: del Estado a las redes", en Subirats, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

¹⁵ Por localismo se entiende el conjunto de procesos que presionan y desplazan las capacidades de gobierno hacia la proximidad territorial, que puede expresarse en diferentes escalas: regional –en la acepción técnica del término–, es decir, de mesogobierno (comunidades autónomas, regiones, *länder*, etc.), supramunicipal (mancomunidades, comarcas, provincias), municipal e incluso intramunicipal (distritos, barrios). Véase *ibidem*.

lización desbordándolo desde arriba y el localismo haciendo lo propio desde abajo. Y, al mismo tiempo, obligan a redefinir tanto los espacios sobre los que se ejercen las capacidades de gobierno como la propia forma que adoptan estas capacidades¹⁶. El estudio de los procesos de gobernanza urbana permite conocer el desarrollo de nuevas formas de gobierno a escala local que se adaptan a la flexibilidad, la apertura y la complejidad que reclama la nueva situación¹⁷. La gobernanza ya no es sólo un reto para el Estado (en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades de gobierno), sino que afecta a todos los actores, públicos y privados, que participan en las distintas redes territoriales, y a los nuevos ejes local-global que genera una estructura multinivel.

Como argumenta Goss¹⁸, el cambio más significativo en la gobernanza local es el de roles y de relaciones que se manifiesta entre los actores.

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

Esta combinación de globalización y localismo ha dado un nuevo impulso a las ciudades y a los territorios y regiones como actores políticos significativos. Por un lado, se observa que las identidades colectivas locales se materializan en una idea de sociedad local; y el desarrollo de las identidades locales supone la aparición de escenarios donde los actores se relacionan, se conocen y, a partir de este reconocimiento de proximidad, colaboran en la persecución del bien común¹⁹. Desde esta perspectiva, adquieren especial importancia dos conceptos: comunidad, porque indica el sujeto colectivo que reúne contigüidad e implicación ante problemas co-

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Se utiliza el concepto gobernanza urbana para describir esas nuevas formas de decisión colectiva en el ámbito local, que emergen en el nivel local y que conducen al desarrollo de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados.

¹⁸ Goss, S. (2001): *Making local governance work. Networks, relationships and the management of change*. Hampshire: Palgrave.

¹⁹ Bagnasco, A. y Le Galès, P. (2001): *La città nell'Europa contemporanea*. Nápoles: Lignori.

munes; y capital social, por realzar los componentes culturales y cívicos que facilitan el buen funcionamiento de estos contextos locales de relación y cooperación. Este debate sobre el capital social, que se centra en la capacidad de cooperación que expresa la comunidad para mejorar el bienestar común, es el que nos interesa reflejar en nuestro análisis.

Por otro lado, como ha señalado Sassen²⁰, la progresiva desintegración de los escenarios nacionales como los únicos posibles crea oportunidades para las ciudades, que emergen como lugares estratégicos en los que se manifiestan procesos de cambio y de reestructuración urbana más complejos. Como sabemos, en la década de los años setenta se produjo la crisis del Estado de Bienestar. En ese contexto, la dimensión local ha ido recuperando relevancia política, mientras que la estatal se ha erosionado. El gobierno local ha desarrollado nuevos roles como consecuencia del debilitamiento del ejecutivo central y los procesos de descentralización. Estos nuevos papeles tienen como finalidad adaptarse mejor a las exigencias del nuevo entorno, que se caracteriza por un sistema que funciona bajo lógicas menos jerárquicas, más de conexión horizontal y en red, en un contexto en el que se tiene que asumir que se ejerzan funciones de dirección desde distintos niveles de gobierno y con distintos grados de fragmentación en el suministro concreto de los servicios necesarios para la población²¹. Cada vez más, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar, los objetivos que ésta persigue y su capacidad real para resolver los problemas.

Si durante la primera mitad del siglo XX el arraigo territorial de los actores era una condición necesaria para el desarrollo de las operaciones transnacionales y las redes nacían y dependían de los territorios, actualmente es más frecuente que distintos territorios, dotados de ventajas competitivas similares, compitan entre sí para atraer inversores. Uno de los cambios más importantes que se han producido en los últimos 20 años ha sido el incremento de la movilidad del capital en el nivel nacional y especialmente en el transnacional. Esta movilidad transnacional del capital se ha manifestado en formas específicas de articulación entre diferentes áreas geográficas y ha provocado transformaciones en el rol que estas áreas han desempeñado en la economía mundial. Las ciudades, como lugares de concentración social, facilitan encuentros y ejercen un papel de sociabilidad y de contacto informal que puede tener un alto valor económico. La especificidad de la acción local puede facilitar que se genere una ventaja competitiva en un espacio económico global homogeneizado. Por otro lado, una

²⁰ Sassen, S. (2002): "La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y el espacio", en Subirats, J. (coord.).

²¹ Smith, M. J. (2002): "La reconstitución del Estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales", *ibídem*.

economía política cada vez más globalizada, dirigida por flujos liberalizados de capital, de tecnología e información, puede provocar movimientos que prioricen más la eficiencia en la prestación de servicios que la equidad en su distribución. Esto puede generar espacios sociales cada vez más fragmentados y especializados en las ciudades.

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

Actualmente, los gobiernos locales deben responder a los nuevos retos y problemas que surgen de los procesos que hemos descrito y que actúan en la escena global, pero afectan a la cotidianeidad de la política y la gestión local. En las ciudades y en la escala territorial más próxima es donde el conjunto de los actores públicos y privados perciben los procesos y efectos de la globalización y la europeización; también es el escenario en el que la ciudadanía exige respuestas concretas a sus problemas. La proximidad emerge como un espacio desde el que pueden ofrecerse respuestas más adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos, tanto en las urbes más conectadas con las redes globales como en los territorios rurales. En estos últimos se abren nuevas oportunidades surgidas de la terciarización de sus fuentes de riqueza, de la capacidad de acceso que ofrecen las nuevas tecnologías o de los incentivos que genera su "otra" calidad de vida.

2. Nuevas tareas mayúsculas del gobierno en minúsculas

Los primeros ayuntamientos democráticos tuvieron que dar respuesta a las urgencias que en las ciudades se derivaron de una industrialización concentrada, una urbanización en muchos casos descontrolada y especulativa y una masiva inmigración interna sin mecanismos de acogida social. La construcción de la democracia en España dependió, en los primeros momentos de disfrute de las recién recobradas libertades, de la capacidad de satisfacer reivindicaciones históricas largamente aplazadas y de poner en marcha una red suficiente de servicios sociales que concretaran los derechos asumidos como tales por la nueva legalidad democrática.

Hasta finales de la década de los años ochenta, los municipios no hicieron grandes aportaciones específicas en el terreno de las políticas eco-

nómicas, sociales, territoriales o ambientales. Las demandas en lo relativo a la autonomía fiscal, las competencias o las fórmulas de gestión fueron escasas. Una tendencia que se invierte claramente en los años noventa y que ya se analizó en nuestro *Informe España 1997*²². En la actualidad, la estructura territorial de la Administración local española está muy fragmentada y desequilibrada. España es una sociedad mayoritariamente urbana: 28 millones de personas (dos de cada tres) viven en municipios de más de 20.000 habitantes; a su vez, hay 8.109 ayuntamientos, de los que el 85% tiene menos de 5.000 habitantes (tabla 1). Los municipios de más de 100.000 habitantes suman 17 millones de ciudadanos (40,5% de la población española). Y en esta realidad urbana sobresale el conjunto de las grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca y Bilbao.

Esta fragmentación y heterogeneidad presenta ventajas desde el punto de vista de la representatividad social y de la canalización de las especificidades territoriales, pero también de operatividad, de recursos y de capacidad para prestar servicios. La posibilidad de reducir el número de municipios no parece que pueda plantearse en un futuro razonable; sin embargo, la vía de la supramunicipalidad, reforzando los mecanismos de cooperación voluntaria e incentivada entre municipios y estableciendo segundos niveles de Administración local en algunos casos, podría ser una posible solución.

En la actualidad, el contexto del gobierno local en España es muy distinto al de 1979. Los cambios han sido profundos y acelerados en el plano demográfico, en el sistema productivo, en el terreno político-institucional, en el mundo de los valores y las conductas sociales y también en el

Tabla 1 – Distribución de la población y número de municipios según el número de habitantes. 2004

	Población		Municipios	
	Absoluto	%	Absoluto	%
De 5.000 y menos	6.058.828	14,0	6.893	85,0
De 5.001 a 20.000	8.525.702	19,7	877	10,8
De 20.001 a 100.000	11.127.836	25,8	281	3,5
De 100.001 a 350.000	8.633.414	20,0	48	0,6
De 350.000 y más	8.851.904	20,5	10	0,1
Total	43.197.684	100	8.109	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2004*, en www.ine.es

²² Fundación Encuentro (1998): “Veinte años de ayuntamientos democráticos. El retorno de la política social”, en *Informe España 1997*. Madrid: Fundación Encuentro, 487-566.

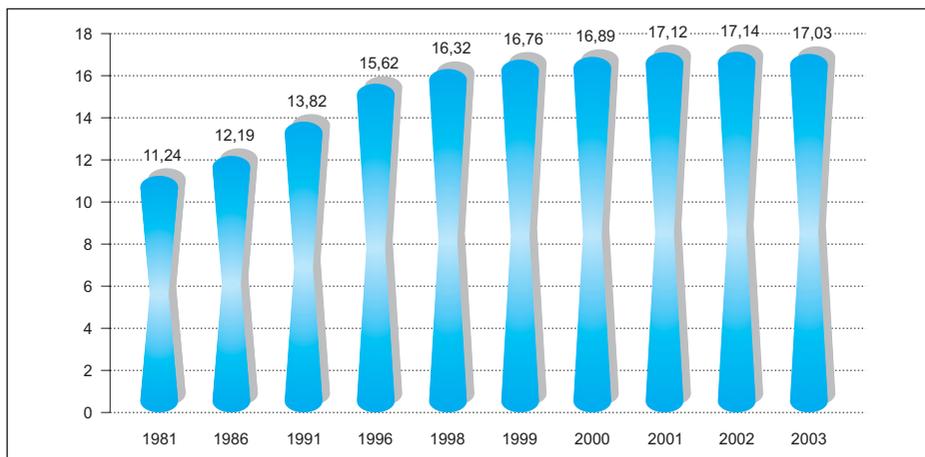
campo de la ideología política. Un conjunto de realidades socioeconómicas emergentes presionan a los municipios para que definan mejor su proyecto en clave local. En el inicio del siglo XXI se manifiesta una realidad social y económica más compleja en las ciudades españolas que se caracteriza, a grandes rasgos, por procesos de diferenciación social que afectan a la calidad de vida y al bienestar de los ciudadanos.

Muchos municipios han impulsado desde los años noventa políticas para dar respuesta a los nuevos retos que está viviendo nuestra sociedad. Entre ellos, podemos destacar:

► *El progresivo envejecimiento de la población* (gráfico 1) y *el impacto de las migraciones extracomunitarias* están transformando las características de las presiones sociales y alterando las prioridades de actuación en terrenos como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales.

► *Nuevas formas de desigualdad, de pobreza y de exclusión urbana y rural.* Se configuran sociedades con un grado de complejidad social creciente que tiende a acentuar las desigualdades en todos los niveles. Para hacer frente a esta situación, los gobiernos locales tienen que promover y llevar a cabo acciones para colectivos y territorios vulnerables a la marginación, a través de estrategias integradoras y transversales como pueden ser: programas intensivos de vivienda social, actuaciones de acogida de inmigrantes, extensión de sistemas de atención domiciliaria para mayores o personas con riesgo de exclusión tanto en la ciudad como en el campo, programas de reinserción sociolaboral de jóvenes o programas de apoyo a las familias monoparentales.

Gráfico 1 – Evolución del índice de envejecimiento de la población española. 1981-2003



Nota: Se define el índice de envejecimiento como el porcentaje de la población de 65 y más años respecto a la población total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes. Explotación estadística*, varios años.

► *Los cambios en el mercado de trabajo refuerzan los procesos de polarización social.* Existe una creciente inseguridad en algunas categorías laborales que se ven más afectadas por el paro de larga duración y que tienden a la exclusión laboral; en contraste, aparecen nuevas oportunidades para los más preparados, que se benefician de las posibilidades que ofrecen los procesos de globalización, donde aparecen nuevos sectores de ocupación para los que construyen la sociedad del conocimiento²³. Esta polarización también se observa en el uso del territorio, de la escuela, en el mercado de la vivienda y en la estructura del consumo urbano.

► *Transformaciones del territorio* que conllevan procesos de desurbanización, de contraurbanización (que desconcentran la población y las actividades hacia una periferia urbana en expansión) y de periurbanización. La gestión de estos espacios de urbanización difusa o de “ciudad extensa” no se ha traducido en mejoras generalizadas del nivel de vida, sino que ha comportado, y comportará cada vez más, altos costes sociales y ambientales.

► *Creciente preocupación por la protección del medio ambiente.* Se exige cada vez más un mayor control de los impactos de las actividades productivas y de las infraestructuras en el medio natural. En la escala local surgen iniciativas para preservar el territorio y los recursos naturales, así como para promover el uso de energías alternativas (Agendas 21 locales).

► *Cambios en el orden tradicional de los valores y las pautas culturales.* La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la lucha contra la discriminación de género y los nuevos modelos familiares están dibujando una sociedad más plural y diversa. Aparecen múltiples identidades, un mosaico urbano que presenta dinámicas cada vez más complejas, con una amplia diversidad de experiencias individuales y comunitaria. Al mismo tiempo, crece la presencia de una *ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica*.

► *Nuevos conflictos que afectan a la vida cotidiana.* Las nuevas tendencias sociales plantean cada vez más problemas vinculados al uso del tiempo en las ciudades, que deben ser abordados también desde la esfera local mediante las llamadas “políticas de la cotidianidad”. En este contexto, la *progresiva desintegración de las redes tradicionales de protección social que formaban las familias y las comunidades* plantea nuevos retos al gobierno local. Hay colectivos urbanos y rurales que requieren una aten-

²³ Sklair, L. (2001): *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell. Sugiere la emergencia de una nueva clase social urbana, una burguesía global donde se encuadra la élite empresarial, los altos ejecutivos y funcionarios, los políticos, los profesionales, que se comunica en inglés y desarrolla una cultura común global, así como prácticas de consumo particulares. Una sociedad global que aparentemente se organiza menos sobre la base de conflictos y más sobre redes profesionales.

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

Las transformaciones descritas refuerzan la conexión bienestar-proximidad. La escala local facilita la percepción de la dificultad que entrañan problemas en mayúsculas que se manifiestan en dimensiones distintas y que llaman a la puerta del gobierno en minúscula. El gobierno local sigue siendo el rostro cotidiano del sector público; el nivel de gobierno donde la política converge con la gente y donde se prestan servicios públicos esenciales a personas y a empresas. El nivel de gobierno que tiene capacidad para construir espacios de decisión y promover una gestión integrada de las políticas. Pero ese renovado protagonismo no viene acompañado de recursos y de capacidades de esas mismas instituciones y actores locales. Como se señaló anteriormente, desde los años noventa se ha producido un desbordamiento de las funciones tradicionales de los gobiernos locales, que se puede constatar en dos dimensiones: por un lado, en la ampliación de las agendas locales y, por otro, en el desarrollo de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

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

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

3. ¿Nuevos gobiernos para nuevas ciudades?

3.1 *El uso del tiempo y la ciudad*

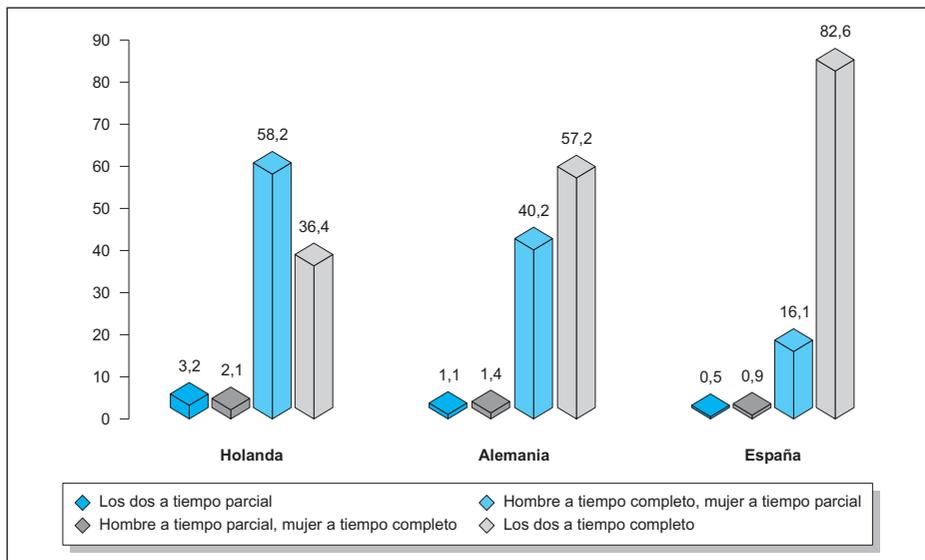
Uno de los terrenos de análisis más recientes en el que se concentran nuevas realidades sociales que plantean nuevos retos a los gobiernos locales es el del uso del tiempo en la ciudad. Tradicionalmente, el trabajo productivo ha organizado las distribuciones y usos de los tiempos en las comunidades. La sociedad industrial marcó de manera intensa los tiempos vitales, condicionándolos a las necesidades productivas. El cambio de época al que asistimos repercute, evidentemente, en esa estructura de tiempos y afecta a los ritmos de familias y de relaciones sociales, como también a los laborales y vitales más generales. La mayor discontinuidad en las relaciones laborales, la precarización de esas relaciones, la diversidad de tiempos y de situaciones contractuales de trabajo, etc., influyen en las dinámicas temporales de individuos e instituciones.

Las ciudades, por otra parte, acumulan servicios, relaciones, intercambios, que se producen en escenarios y en espacios temporales distintos y cada vez más variados²⁴. La mayor homogeneidad y ordenación de trabajos y personas en la sociedad industrial repercutía en una mayor sincronización de tiempos vitales, laborales y sociales. Hoy, la ciudad es el escenario de una creciente desincronización de tiempos y personas. Los distintos usos sociales del tiempo generan nuevas demandas que pretenden satisfacer las necesidades de los ciudadanos vinculadas al tiempo de trabajo, al tiempo del otro trabajo (doméstico-familiar y comunitario) y al tiempo de ocio. Esto supone una nueva organización de los tiempos sociales y de los tiempos públicos (en lo relativo a horarios, a franjas de actividad, en la apertura y cierre de los servicios y comercios, en la gestión cotidiana de los días no laborables y de las vacaciones) para facilitar el desarrollo de los tiempos particulares y de la cotidianeidad.

Hasta ahora, la red familiar, básicamente la mujer, asumía el coste de los desajustes individuales que se manifestaban en el uso del tiempo, convirtiéndolos en sincronías familiares, gestionando los desajustes de unos y otros y acompasando los distintos ritmos con su esfuerzo. Los tiempos de la ciudad tradicional estaban sincronizados según las exigencias de la producción industrial con horarios estándares. Horarios que arrastraban a los otros tiempos y condicionaban los servicios de apoyo (transporte, servicios bancarios), los tiempos de los servicios públicos (educación y sanidad) y los de los servicios básicos y de las Administraciones Públicas. La nueva situación que emerge como resultado del cambio en las estructuras

²⁴ Torns, T. y Miguélez, F. (2001): *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.

Gráfico 2 – Hogares encabezados por una pareja en la que ambos trabajan según el tipo de jornada de trabajo. En porcentaje. 2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat (9/2002): *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*.

familiares y que se expresa como un nuevo valor social (sobre todo entre las mujeres y madres que trabajan fuera de casa, en las familias monoparentales²⁵ y en las familias con hijos en las que trabajan ambos cónyuges, la mayoría con jornada laboral completa –gráfico 2–) empuja hacia un nuevo modelo en los usos sociales del tiempo, en el que las capacidades compensadoras de la mujer-familia son menores.

Se trata de pensar y organizar la ciudad para dar respuesta a las nuevas demandas que requiere la organización de la vida cotidiana de las personas. En este sentido, esta nueva aproximación debe tener en cuenta una sociedad en la que se ha roto la regulación de la vida que marcaba el ciclo laboral tradicional (estudio-trabajo-jubilación); hay una mayor movilidad y distintos usos de la ciudad; el sector industrial y de servicios refuerza la desincronización al establecer mayor flexibilidad horaria y más turnos de trabajo; el propio sistema productivo, en el sector servicios, muestra exigencias contradictorias (pensemos en los trabajadores del comercio, la hostelería, los espectáculos y el ocio, que desean alternativas de uso del tiempo para su vida cotidiana); la entrada de la mujer en el mercado laboral y el envejecimiento de la población demandan nuevos servicios y disponibi-

²⁵ En 1991 las familias monoparentales representaban un 8% del total de los hogares españoles. Este porcentaje alcanza el 10% en 2001. La mayoría de las familias monoparentales están constituidas por la madre con hijos (82,8% en 1991 y 81% en 2001).

lidad horaria; la doble jornada de la mayoría de las mujeres requiere nuevos servicios (atención de niños, de personas mayores); hay colectivos que disponen de mayor tiempo libre (jóvenes, personas mayores); y cada vez hay más flexibilidad para organizar las jornadas de descanso y las vacaciones a lo largo del año. Todo apunta, pues, a una mayor flexibilidad, pero también a más complejidad y más dificultad en el ajuste colectivo.

Lamentablemente, hemos modelado nuestras vidas familiares y sociales casi de forma exclusiva a partir de los imperativos de competitividad de las empresas y de las exigencias del mercado. En la actualidad, esta perspectiva ya no es sostenible. Hay que dar respuesta a las dificultades e inadaptaciones, a los desequilibrios y problemas que plantea nuestra realidad social. El municipio se revela como el espacio más idóneo para convertirse en un lugar donde sea posible la recomposición de tiempos, donde se transformen cotidianidades individuales en problemas comunes que afectan al bienestar de toda la comunidad. Existen en Europa distintas experiencias urbanas de gestión de tiempos que plantean soluciones innovadoras.

El gobierno local ha abordado esta demanda social en algunas ciudades. El planteamiento general de las experiencias desarrolladas se basa en la adaptación de los horarios de los servicios públicos a las demandas de los que viven, trabajan y utilizan el marco del municipio cotidianamente. Se introduce la flexibilidad horaria en diversos ámbitos (laboral, comercial, servicios, transporte y administración) en función de las variaciones del ritmo de la vida social y de las necesidades de la población. Desde la actuación en las escuelas (horarios intensivos, mayor flexibilidad, actividades extraescolares), mayor flexibilidad horaria en el mercado de trabajo que permita una mejor autoorganización de los tiempos, la creación de ventanillas multifuncionales en las distintas partes del municipio para resolver gestiones administrativas, la modificación de los horarios de los servicios de banca o la creación de bancos del tiempo que intercambian servicios basados en la gestión de la cotidianidad (cuidado de niños y mayores, formación) y que surgen como experiencias comunitarias y de solidaridad²⁶.

²⁶ Entre las experiencias europeas, destaca la ley del tiempo italiana (Ley 53 de 8/3/2000 sobre tiempos sociales) y las novedades metodológicas introducidas por las ciudades de Milán, Roma, Turín y Florencia en el desarrollo de bancos del tiempo.

Los bancos del tiempo son centros de intermediación e intercambio de tiempo entre un colectivo de personas. Actúan al margen de los mecanismos de mercado formalizados y cumplen una función económica y social en tanto que las personas que participan intercambian su tiempo para dedicarlo a la comunidad (cuidado y atención de niños, cuidado de personas mayores, suplencias de personas enfermas, actividades menores en el hogar). Existen experiencias en Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Austria, Suiza y en nuestro país. Véase Torns, T. y Miguélez, F. (2001).

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

3.2 *Edad y ciudad*

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

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

Las profundas transformaciones sociales que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas reclaman a las ciudades respuestas a las nuevas demandas que plantea la sociedad, según el grupo de edad y su problemática concreta. Pero la complejidad que presentan los problemas urbanos exige un salto cualitativo. Sirvan de ejemplo las dificultades que tienen los jóvenes para su inserción laboral y la escasa oferta de vivienda asequible, que retrasan la edad en la que se independizan de su familia (convertida en la red de asistencia que permite a los jóvenes permanecer en sus hogares mientras encuentran empleo y piso, asumiendo los costes de la emancipación tardía²⁷). En este caso, es necesario promover estrate-

²⁷ El 73% de la población de 25 años vive con sus padres, un porcentaje que era del 40% en 1981. El 50% de los jóvenes de 28 años y el 35% de los que tienen 30 años residen con sus padres.

gias transversales que faciliten mecanismos de participación para conocer con más profundidad las ideas y los valores de cada colectivo respecto a sus demandas concretas, pero también sus opiniones, puntos de vista y valores con relación al barrio y a la ciudad.

Para responder a estas nuevas realidades y demandas, en los últimos años se han extendido de forma progresiva los consejos sectoriales de participación para colectivos concretos: jóvenes, mujeres y personas mayores. La mayoría de los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca, Bilbao, Valladolid, Córdoba, Alicante, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat) disponen de concejalías específicas de servicios personales, mujer, juventud y promoción económica²⁸.

Por otro lado, estos ayuntamientos disponen de áreas específicas de servicios sociales desde las que se gestionan los programas de atención domiciliaria destinados a personas mayores y a la población en situación de riesgo. Y ciudades como Madrid y Barcelona han desarrollado planes específicos de acogida para la población inmigrante y la población sin techo.

3.3 Género y ciudad

Una de las más importantes transformaciones que ha vivido nuestra sociedad en los últimos años ha sido la emancipación de la mujer. Pero nuestra sociedad no se ha adaptado a la revolución silenciosa protagonizada por las mujeres con naturalidad y sin avisar²⁹, llegando masivamente y de forma estable al mercado de trabajo y reduciendo las tasas de fecundidad³⁰. Las estructuras sociales y nuestros conceptos del reparto de roles por géneros siguen siendo, en muchos ámbitos, tradicionales. Las Administraciones no han respondido de manera suficiente a esta nueva realidad. A este respecto, es preciso destacar el escaso desarrollo que en el marco del Estado de Bienestar han tenido las políticas de igualdad, las de conciliación de vida familiar y laboral y las de atención a la familia en España (tabla 2). La discriminación laboral persiste tanto en el ámbito público como en el privado. La transformación en estos escenarios es muy tí-

²⁸ La mitad de estos municipios tienen concejalías de juventud: Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao y Gijón. Tienen concejalías específicas de mujer: Barcelona, Sevilla, Málaga y Las Palmas. Han creado concejalías de promoción económica: Barcelona, Bilbao, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat.

²⁹ Méda, D. (2002): *El tiempo de las mujeres. Conciliación entre vida familiar y profesional de hombres y mujeres*. Madrid: Editorial Narcea.

³⁰ El número medio de hijos por mujer en España ha caído en picado. De 2,8 hijos por mujer en 1976 a 1,3 de media que se registra en 2003.

Tabla 2 – Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1980-2001

	Enfermedad/ Invalidez/ Accidentes laborales		Vejez/ Supervivencia		Familia/ Maternidad		Desempleo/ Promoción del empleo		Vivienda/Otros	
	1980	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001
Alemania (1)	40,3	36,5	42,6	42,4	10,1	10,4	4,5	8,2	2,4	2,5
Austria	–	32,8	–	49,5	–	10,6	–	5,0	–	2,1
Bélgica	34,6	34,0	41,5	43,7	11,3	8,9	11,6	11,7	0,9	1,6
Dinamarca	35,8	32,8	35,7	38,0	10,8	13,3	12,9	10,0	4,8	6,0
España	37,2	37,6	41,0	45,3	4,4	2,6	15,7	12,9	1,7	1,7
Finlandia	–	38,2	–	36,6	–	12,1	–	9,8	–	3,3
Francia	35,6	35,2	43,9	43,7	12,7	9,5	5,1	7,1	2,7	4,4
Grecia	26,2	30,8	66,1	51,3	3,6	6,9	2,7	6,0	1,4	5,1
Holanda	48,5	41,7	31,0	41,8	8,5	4,4	6,1	5,0	5,9	6,8
Irlanda	43,4	48,6	31,4	24,8	11,5	12,5	8,8	8,3	4,9	5,8
Italia	34,9	31,8	55,1	62,3	7,5	4,0	2,3	1,6	0,1	0,3
Luxemburgo	40,4	39,6	47,5	39,4	10,0	16,8	0,9	2,5	1,2	1,6
Portugal	44,8	43,6	39,4	45,8	8,0	5,6	2,8	3,6	5,0	1,3
Reino Unido	32,9	37,5	42,8	46,5	13,1	6,8	9,6	2,9	1,6	6,3
Suecia	–	41,6	–	39,1	–	9,6	–	5,6	–	4,3
UE-15 (2)	37,5	36,2	43,3	46,0	10,5	8,0	6,4	6,2	2,3	3,6

(1) Los datos de 1980 corresponden a la República Federal Alemana y los de 2001 a la Alemania reunificada.

(2) Para 1980 son datos de la UE-12.

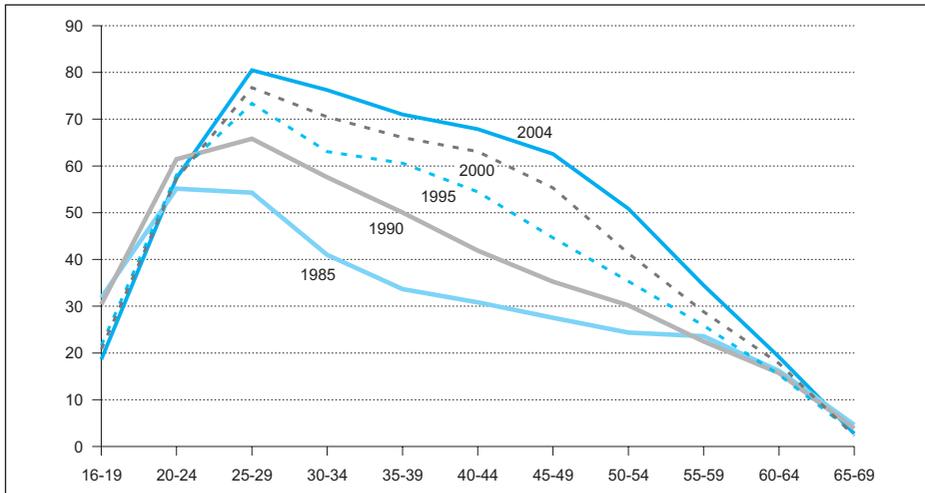
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, varios números.

mida y hay distancias significativas en el desarrollo profesional entre hombres y mujeres, a pesar de que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha producido a gran velocidad, como muestra el espectacular aumento de las tasas de actividad femenina (gráfico 3).

Las mujeres han conseguido en poco tiempo igualarse a los hombres en los estudios superiores. Desde 1985 se observa un incremento continuo de las mujeres con estudios superiores en España. En aquel año, sólo un 5% de las mujeres tenían formación universitaria; en 2004 ya son un 15% las mujeres con estudios superiores. Este porcentaje es similar al de los hombres (14%), aunque en este caso, y en el período considerado, no experimenta un incremento tan notable.

Este hecho no se traduce ni en el empleo ni en las responsabilidades profesionales que asumen las mujeres. Desde 1980, la tasa de paro femenino siempre ha sido más elevada que la de paro masculino, tanto si se observa este dato para el conjunto de la población activa española como si se analiza en detalle a nivel provincial. En el año 2004, la tasa de paro masculina era del 7,55% y la tasa de paro femenina del 14,39%.

Gráfico 3 – Evolución de la tasa de actividad femenina por grupos de edad. 1985-2004



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

La familia tradicional coexiste con nuevas formas de convivencia familiar (hogares unipersonales³¹, variedad creciente en la estructura de los hogares, incremento de las familias monoparentales), que demandan una mayor provisión externa de servicios. A pesar de todo ello, seguimos viviendo de los recursos que facilita la familia (tabla 3). El peso de las tareas doméstico-familiares recae sobre todo en las mujeres y en algunos, muy pocos, hombres.

Tabla 3 – Opinión acerca de la importancia de la ayuda familiar para la conciliación de la vida familiar y de la vida laboral por edad de la mujer entrevistada. En porcentaje. 1998

	Menor de 30 años	De 30 a 39 años	De 40 o más años	Total
Sin su ayuda no podría trabajar	37,3	18,5	4,9	16,8
Muy importante	31,7	30,8	17,5	26,5
Importante o bastante importante	17,5	24,8	13,6	20,4
Poco o nada importante	13,5	26,0	64,0	36,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Tobío, C. (2002): "Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97.

³¹ El número de hogares unipersonales casi se ha duplicado en los últimos 10 años. De 1,6 millones en 1991 a casi 3 millones en el año 2001, de los cuales 450.000 son hogares formados por una sola persona de 80 o más años. Más del 25% de los mayores de 90 años viven solos.

Tabla 4 – Tiempo medio diario dedicado a distintas actividades según sexo y edad. En horas y minutos. 2002-2003

	Hombres					Mujeres				
	Menos de 25 años	De 45 a 64 años	De 65 y más años	Total	Menos de 25 años	De 45 a 64 años	De 65 y más años	Total		
Cuidados personales	11:35	10:49	12:52	11:24	11:40	10:48	11:03	11:21		
Trabajo	7:48	8:28	5:57	8:22	6:41	6:56	6:46	6:51		
Estudios	5:51	2:23	1:53	5:18	5:52	3:22	2:33	5:09		
Hogar y familia	1:12	2:00	2:42	2:08	1:54	5:01	5:47	4:45		
Trabajo voluntario y reuniones	1:57	1:55	1:45	1:54	1:33	1:47	2:03	1:46		
Vida social y diversión	2:43	2:12	2:31	2:18	2:36	1:58	1:55	2:09		
Deportes y actividades al aire libre	2:08	1:54	2:17	2:12	1:49	1:36	1:43	1:43		
Aliciones y Juegos	2:07	1:45	2:14	1:59	1:41	1:18	1:33	1:35		
Medios de comunicación	2:21	2:21	4:10	2:48	2:18	1:59	2:29	2:28		
Trayectos y empleo del tiempo no especificado	1:28	1:33	1:06	1:27	1:29	1:31	1:13	1:21		

Nota: Se refiere al tiempo medio dedicado por las personas que realizan las actividades.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE (2004): *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003*.

Según los datos de la Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003 (tabla 4), en España los hombres dedican una media diaria de 2 horas al hogar y a la familia, tiempo que se duplica en el caso de las mujeres (4 horas y 45 minutos diarios). El tiempo dedicado al cuidado de los niños por parte de los hombres y mujeres también registra diferencias notables. Mientras las mujeres dedican diariamente más de 2 horas a los hijos, los hombres sólo la mitad de ese tiempo. Estas tendencias se invierten cuando se analiza el tiempo dedicado al trabajo principal. Mientras los hombres destinan más de 8 horas diarias a su actividad profesional, las mujeres únicamente una media de casi 7 horas diarias. Si se analizan los resultados por grupos de edad, destaca un dato concreto: las mujeres entre 25 y 64 años (edad activa laboralmente) emplean una media de 5 horas al hogar y a la familia, frente a 2 en el caso de los hombres.

Las soluciones, por tanto, están aún en el ámbito individual y en la esfera privada; no se han impulsado políticas que se hayan traducido en reformas estructurales. Como ha señalado Méda³², “el traje se está rompiendo por todas partes”.

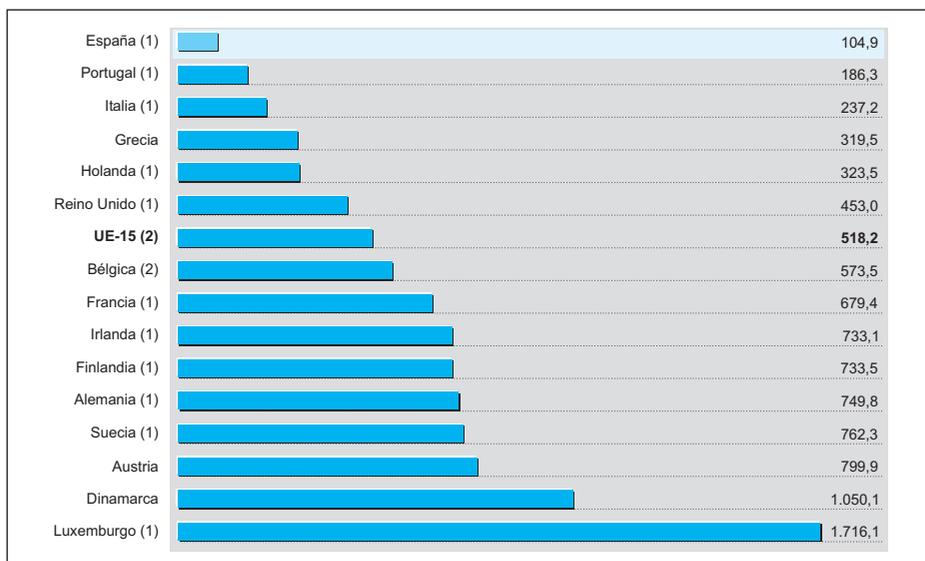
Contar con una red familiar solidaria, cercana y disponible para el cuidado de niños, mayores, jóvenes o personas con discapacidad es cada vez más difícil en las ciudades, no tanto en los municipios de la España rural. En las grandes urbes son cada vez más las parejas que trabajan fuera de casa y las abuelas y abuelos que siguen su actividad laboral o que tienen otros objetivos vitales; además, las dificultades de conciliación se agravan en las familias monoparentales³³.

Por otro lado, las mujeres reivindican una identidad plural (tiempo para su pareja, para sus hijos, para trabajar y para ellas mismas), aunque ésta sea difícil de construir en el “combate” diario. La actual insuficiencia del sistema de protección social a la familia en España (gráfico 4) y la falta de políticas para conciliar vida laboral y familiar podría interpretarse, entre otros factores, como reacción a las ideologizadas políticas familiares del franquismo, pero ahora es necesario un nuevo empuje. Los servicios sociales y de atención son claramente subsidiarios y no aumentan en la misma proporción que la demanda.

³² Méda, D. (2002).

³³ Como señala D. Méda (2002), existe un malestar creciente entre las mujeres, que ven como la sobrecarga y la doble jornada tiene repercusiones en su salud y en su calidad de vida. Muchas deben ralentizar o renunciar a su carrera profesional cuando llega la maternidad. Algunas se acogen a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo (contratos a tiempo parcial y mayor precariedad laboral). Se produce, además, una pérdida de bienestar social, dada la inversión en formación realizada por las mujeres. En muchos ámbitos se prescinde de sus competencias, talento, creatividad e ideas.

Gráfico 4 – Gasto en protección social a la familia en la Unión Europea. En paridades de poder de compra por habitante. 2002



(1) Datos provisionales. (2) Datos estimados.

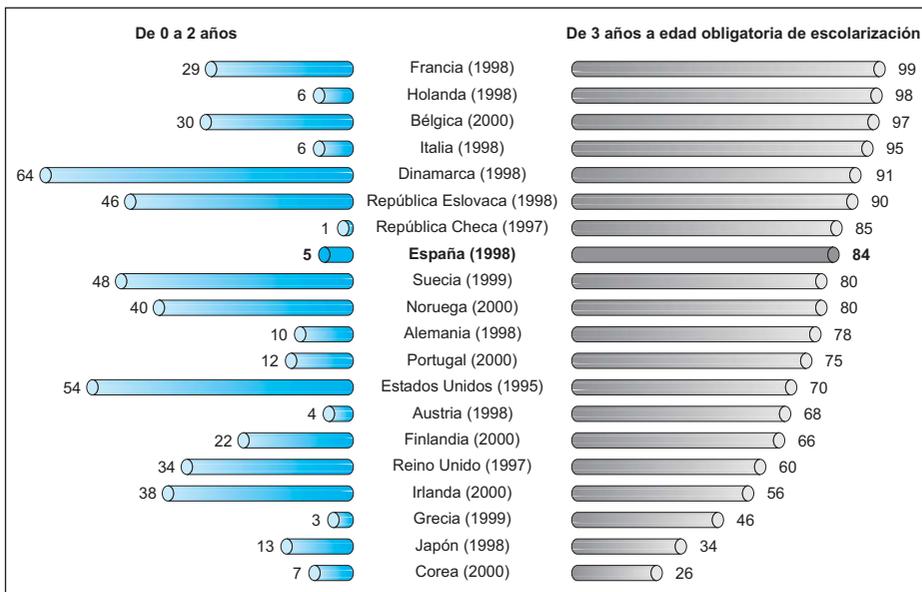
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos Eurostat.

Además, se está produciendo una situación paradójica. En este contexto de crisis y de revisión del Estado de Bienestar, asistimos –a pesar de las transformaciones sociales descritas– a una potenciación del papel de la familia y al carácter subsidiario de la esfera estatal³⁴. Nos encontramos ante un Estado asistencialista que sólo ofrece recursos cuando la familia “quiebra” y elude responsabilidades en los demás casos³⁵. En este sentido, el ínfimo desarrollo de los servicios sociales (gráfico 5) para el cuidado de la primera infancia (0-3 años), la incompatibilidad de horarios escolares y laborales y las dificultades para conciliar los ritmos doméstico-familiares con los laborales, está reforzando el papel de las mujeres como madres o cuidadoras. Las nuevas necesidades reclaman, además de políticas de tiempo, políticas urbanas que incrementen la oferta de servicios y equipamien-

³⁴ Parella, S. (2000): “Las políticas familiares”, en Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

³⁵ Véase Torns, T. (2003): “Polítiques del temps: un repte per a les polítiques de l'Estat de Benestar”, en *Revista Nous Horitzons*. Barcelona. Señala que el Estado de Bienestar actúa como el tercer vértice de un triángulo que tiene a la familia y al mercado de trabajo en los otros dos. Y a las mujeres en situación de subordinación, en cada uno de ellos, padeciendo o soportando tal subordinación con variaciones según sea su clase social, etnia, edad o el momento del ciclo de vida en que se encuentren.

Gráfico 5 – Proporción de niños que se encuentran en centros “institucionalizados” (*) de atención y cuidado según la edad



(*) Servicios colectivos en centros concebidos para cuidar a los niños (guarderías, jardines de infancia), organizados a veces dentro del sistema educativo; los centros de educación especial, incluidos los que prestan servicios especializados, como el cuidado de niños discapacitados; los servicios que suministran las personas que cuidan en su propio hogar a uno o más niños; y los servicios que proporcionan personas que no son miembros de la familia, pero que suelen vivir con ella.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OCDE (2001): *Perspectivas del empleo 2001*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

tos para distintos colectivos (plazas de educación 0-3 años, asistentes de maternidad, cuidados a domicilio, atención de día y pisos tutelados para mayores).

Una vez más, la esfera local y comunitaria es el escenario más cercano y cotidiano para buscar soluciones imaginativas a problemas compartidos. Es casi imposible acercarse a ese mundo de complejidades, heterogeneidades y diversidades desde la lógica homogeneizadora y unitaria típica de las tradicionales políticas de bienestar. Los cambios en los valores y proyectos de vida de las mujeres se traducen en conflictos entre colectivos, entre actividades e intereses que interactúan y que cada vez son más distintos y complejos. Las mujeres son protagonistas, porque son las principales usuarias y trabajadoras de los servicios (públicos y privados) que se ofrecen en la ciudad. Igualmente, son las que menos tiempo y más demandas explícitas tienen como ciudadanas³⁶. Las promotoras de este en-

³⁶ Cabe destacar, en este sentido, el aumento en los últimos años de la participación de las mujeres en los ayuntamientos españoles, a través de consejos sectoriales de mujer y las experiencias piloto desarrolladas en algunas ciudades como Barcelona.

foque han sido las mujeres italianas; que fueron las primeras en reclamar la conciliación –sin utilizar estas palabras– de la vida laboral y de la vida familiar. Se reivindica “tiempo de vida”, un tiempo en el que sea posible combinar el trabajo, entendido en su doble acepción de actividad laboral y doméstico/familiar, y un tiempo de no trabajo, en el que además del tiempo libre haya espacio para una misma. Un tiempo de libre disposición personal que los estudios sobre los usos sociales del tiempo suelen recoger como una reivindicación exclusiva de las mujeres³⁷. “Construir” y disfrutar de todo este conjunto de tiempos requiere un nuevo escenario más participativo en el municipio.

3.4 Exclusión y territorio

El aumento de la exclusión social en las ciudades y en otros contextos debe analizarse a partir de la polarización social que producen los procesos de integración económica y la globalización, los cambios en el mercado de trabajo y las nuevas formas de paro estructural de larga duración y el aumento de las desigualdades como consecuencia de los procesos migratorios a escala internacional. Pero también deben tenerse en cuenta los fenómenos de exclusión que genera la pertenencia a una clase, género o etnia determinada y los aspectos territoriales de la misma. En este sentido, disponemos de una amplia reflexión sobre la especificidad urbana de la exclusión social. Se ha sostenido, por ejemplo, que la transición del fordismo industrial al postfordismo produjo un fuerte impacto en el ámbito urbano, generando un proceso de creciente polarización socio-espacial, que se ha ilustrado con la imagen de la “ciudad dividida” o “ciudad dual”.

Las ciudades concentran muchos de los elementos y de las variables que se utilizan para definir la exclusión social. Las grandes ciudades atraen nuevos pobladores en busca de oportunidades de trabajo, que habitualmente se asientan en espacios con una habitabilidad deficiente en los centros históricos o en la periferia urbana. En muchos casos, se aprovechan las conexiones con personas del mismo origen, que facilitan esa inserción inicial. Esto provoca muchas veces la concentración y densificación de situaciones de carencia y exclusión. Por otro lado, la ciudad amplía la autonomía y las oportunidades, pero reduce los lazos y los vínculos de carácter comunitario, en un entorno más indiferente. Si la exclusión implica quedar radicalmente al margen de la gran corriente social mayoritaria, las oportunidades (a través de recursos educativos, nuevos empleos o mejoras de la vivienda o del barrio) para la movilidad social dejan de producirse. Y

³⁷ Balbo, L. (1991): *Tempi di vita*. Milán: Feltrinelli; Bimbi, F. (1995): “Metafore di genere tra lavoro pagato e non pagato. Il tempo nei rapporti sociali di sesso”, en *Polis*, 3; Torns, T. y Miguélez, F. (2001).

esto, a su vez, acrecienta la privación y la marginalidad. Todo ello es mucho más frecuente en los barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal) de las grandes ciudades, donde se concentran desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo. Las características de este tipo de asentamiento y el desarrollo de situaciones de exclusión son claramente distintas de las que se dan en contextos rurales o en ciudades o pueblos más pequeños.

Los barrios suburbanos y periféricos de muchas ciudades sufren tensiones sociales producto de su degradación progresiva; en ellos se manifiesta con más brutalidad la marginación social y la precariedad. Hay espacios urbanos estigmatizados socialmente porque acumulan problemas que generan malestar social (paro permanente, inmigración, tráfico de drogas, delincuencia). Son contextos urbanos en los que se manifiestan tensiones múltiples que replantean la acción política y social y que generan espacios de identidad propios en poblaciones frágiles. Estos viejos espacios reclaman nuevos enfoques y perspectivas de intervención más transversales que aborden las causas y el origen de los problemas, más que poner remedio puntual a los síntomas que trascienden y generan alarma social³⁸.

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

En los municipios más pequeños, la exclusión es distinta, pero no inexistente. Presenta otras formas, afecta más a colectivos de personas mayores, está más vinculada a la desconexión territorial, a las dificultades de acceso a bienes y servicios, a la falta de redes adecuadas de recursos, o incluso deriva de la falta de reconocimiento que ciertas pautas de vida puedan tener cuando se apartan de los parámetros asumidos como propios por parte de las pequeñas comunidades.

³⁸ La experiencia del gobierno francés en la intervención en los *banlieues* es especialmente interesante en tanto que revela las dificultades y el fracaso de las políticas impulsadas desde el ámbito estatal a partir de los años ochenta. Se detecta la falta de una aproximación multinivel impulsada desde el gobierno local para buscar soluciones a los múltiples problemas de orden social y económico que se manifiestan en los barrios periféricos de las grandes ciudades. Véase, en este sentido, Cubero, J. (2002): *L'émergence des banlieues. Au coeur de la fracture sociale*. Toulouse: Éditions Privat.

Los gobiernos locales se han enfrentado a esta realidad sabiendo que las soluciones difícilmente podían ser abordadas exclusivamente desde los ayuntamientos y que esta política era subsidiaria de los grandes instrumentos de política social, gestionados por la Administración central y la autonómica. Han desarrollado políticas para cubrir los déficit acumulados; han puesto en marcha un proceso de racionalización de equipamientos y de servicios personales; han desarrollado una política social activa para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, para corregir las desigualdades y garantizar el acceso de los sectores más desfavorecidos o excluidos a los derechos sociales³⁹. Pero los servicios personales no han llegado a consolidarse como una pieza estratégica del gobierno local, sino que han surgido como el complemento, necesario, de una serie de operaciones estratégicas en otras áreas, aun cuando la acción social tiene una gran incidencia en el desarrollo y la articulación territorial de la ciudad.

En los últimos años se observa que algunas soluciones promovidas desde el gobierno local para favorecer la cohesión social tienden a la integración y a la transversalidad de las políticas. Ante problemas más complejos y multidimensionales se desarrollan aproximaciones más plurales. En el caso de la exclusión, las políticas de servicios a las personas establecen planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos, comarcas), temáticos (exclusión, inmigración, solidaridad), de franja de edad (infancia, personas mayores), de colectivo o población (personas discapacitadas, familias monoparentales, municipios con pocos habitantes)⁴⁰.

Como ha señalado Serra⁴¹, los riesgos de desestructuración social aparecen cuando los procesos generadores de exclusión social no se solucionan y se convierten en crónicos. La exclusión social surge cuando los dispositivos de integración se debilitan y no son capaces de crear mecanismos eficaces y potentes de integración social. En este contexto, la política social promovida desde los gobiernos locales debe aceptar su complementariedad respecto a los sistemas nacionales y universales de protección y promoción social. Debe explotar a fondo su capacidad de microgestionar la realidad social y debería centrarse en focalizar su actuación sobre problemas específicos que sólo pueden resolverse desde la especialización y la proximidad.

³⁹ Serra, A. (1997): "Los servicios a las personas", en Fundación Carles Pi i Sunyer.

⁴⁰ Blanco, J. y Gomà, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Editorial Ariel.

⁴¹ Serra, A. (1997).

3.5 *Diversidad y ciudad*

En los contextos urbanos es donde la diversidad y la heterogeneidad social se expresa con más fuerza y donde mejor se perciben las tendencias de cambio de nuestra sociedad. La ciudad –decía Robert Hughes– es la condensación más intensa de cultura que la humanidad ha conocido. Richard Sennet afirmaba: “Las ciudades pueden estar mal gestionadas, repletas de delitos, sucias o decadentes. A pesar de ello, mucha gente piensa que incluso en la peor de las ciudades imaginables, vale la pena vivir. ¿Por qué? Porque las ciudades tienen la capacidad de hacernos sentir mucho más complejos como seres humanos”. La ciudad es relación, diversidad, aprender a convivir con lo distinto. La homogeneidad adormece, la diversidad estimula y expande la imaginación. Y la ciudad es diversidad. Por tanto, la ciudad permite que convivan muchas más identidades, que exista mucha más riqueza de pertenencias. La sensación de estar en comunidad, pero al mismo tiempo ser extraño cuando se desee, de evitar que te etiqueten y te identifiquen arbitrariamente, otorga a la ciudad toda su fascinación y atractivo.

El problema es que esa misma diversidad y heterogeneidad puede provocar desasosiego e inquietud. Para Emmanuel Levinas, la ciudad es un espacio donde es posible la “vecindad de los extraños”, expresando así la mezcla deseable de comunidad y sociedad que toda ciudad debería contener para evitar tanto la intolerancia de las identidades excluyentes como la extrañidad o frialdad de una convivencia sin lazos. La ciudad aparece, por tanto, como el lugar de las oportunidades, de las iniciativas y del desarrollo de las libertades individuales y colectivas. Pero esa misma diversidad también se refleja, muy a menudo, como una dimensión a tener en cuenta en los conflictos urbanos.

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

La llegada masiva de inmigración extracomunitaria a nuestras ciudades a partir de la década de los años noventa puede abordarse desde distintas dimensiones. La diversidad es una de ellas y es un buen ejemplo de análisis. En la actualidad, hay más de tres millones los extranjeros empa-

Tabla 5 – Evolución de la población extranjera que reside en España. Valor absoluto y porcentaje respecto a la población total. 1996-2004

	Población extranjera	Población total	Porcentaje
1996	542.314	39.669.394	1,37
1998	637.085	39.852.650	1,60
1999	748.953	40.202.158	1,86
2000	923.879	40.499.790	2,28
2001	1.370.657	41.116.842	3,33
2002	1.977.946	41.837.894	4,73
2003	2.664.168	42.717.064	6,24
2004	3.050.847	43.197.684	7,06

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

dronados en España, superando el 7% de la población. Más de un millón de ellos no dispone aún de permiso de residencia y se calcula que se registran 600.000 entradas anuales. La población extranjera residente en España se ha multiplicado por más de cinco en menos de una década (tabla 5).

A pesar de que el marco legal de la política de inmigración en España deja poco espacio para desarrollar políticas locales, los problemas generados por esta realidad en las ciudades han reclamado la intervención municipal⁴². Son muchos los ayuntamientos que están ofreciendo servicios y desarrollando políticas (de bienestar social, vivienda, trabajo, educación e integración cultural) para paliar los problemas y conflictos vinculados con la inmigración. Estas políticas, que entran en tensión con las de ámbito estatal, deberían abordarse desde la cooperación institucional y deberían contar con la participación decisiva de la esfera local, que es desde donde se está tratando, sin recursos y sin competencias, de acomodar tanta diversidad. A medio plazo, parece claro que deberán incrementarse las capacidades legales y financieras de los municipios al respecto y que los extranjeros deberán poder actuar como ciudadanos, al menos en la esfera local; esto es, con capacidad de voto sobre las decisiones locales y de la comunidad en la que están insertados, donde viven, conviven y cumplen con sus obligaciones legales.

3.6 Modos de gobierno y municipio

Los problemas analizados reflejan la notable presión que las nuevas realidades sociales en el espacio más micro de la política ejercen en los go-

⁴² Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia, Palma de Mallorca y Zaragoza son las ciudades de más de 250.000 habitantes con mayor número de extranjeros y Palma de Mallorca, Madrid, Barcelona, Alicante y Valencia las que tienen mayor porcentaje de población extranjera.

biernos locales. En muchos casos, la capacidad de respuesta se ha basado en la búsqueda de soluciones innovadoras y el escenario local se ha revelado como óptimo para facilitar aproximaciones a los problemas cotidianos desde un gobierno que apunta cada vez más a lógicas que calificaríamos de relacionales y participativas.

Como se ha señalado⁴³, el gobierno local ocupa una posición de centralidad para ejercer su capacidad de gobernar en relación con muchos de los temas que hemos ido desgranando. Por un lado, conoce la realidad local, los recursos, las estrategias y el conjunto de actores. Por otro, es un gobierno legitimado y representa a la colectividad. Es el único que representa al conjunto de ciudadanos, que se legitima democráticamente y defiende los valores definidos colectivamente. En estos nuevos escenarios urbanos más complejos, la capacidad local de gobernar dependerá de las iniciativas que impulsen las autoridades municipales para superar el papel de mero prestador directo de servicios e ir asumiendo el de director y mediador en una red compleja, plural y fragmentada de actores comprometidos con el devenir de la comunidad local en su conjunto.

Si gobernar significa conducir los asuntos en una dirección determinada, incorporando valores y estableciendo prioridades entre intereses, es responsabilidad del gobierno local determinar la dirección en la que quiere orientar su ciudad, con el máximo consenso posible para conseguir que ese proyecto sea entendido como el de la comunidad y no sólo como el del gobierno. El municipio, en esta dimensión ideológica, recupera el ejercicio de la política. En este sentido⁴⁴, la principal función del gobierno local es facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, creando un contexto en el que muchos quieran y puedan participar. El papel de los responsables municipales es guiar la discusión, desarrollar visiones compartidas y asegurar que se encuentran y se combinan los recursos apropiados, tanto públicos como privados, para alcanzar los objetivos comunes. Como consecuencia, las estructuras políticas necesarias para el gobierno local implican una mezcla sutil de capacidad de dirección y de oportunidades para garantizar una mayor participación y compromiso.

En un contexto de crisis del modelo de representación y participación tradicional, se imponen nuevos canales de participación ciudadana en la formación de la agenda local, en el diagnóstico de los problemas, en la definición de políticas y en la toma de decisiones. Los gobiernos locales, como instituciones representativas, deben ejercer su capacidad de lideraz-

⁴³ Brugué, Q. y Gomà, R. (1998).

⁴⁴ Stoker, M. J. (2002): "El trabajo en red en el gobierno local: una meta deseable, pero... ¿es posible alcanzarla?", en Subirats, J. (coord.).

go para proyectar y extender su modelo de ciudad o de comunidad al resto de los actores del municipio⁴⁵. Las diferencias entre comunidades locales se fundamentarán cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro y en las complicidades que éste genere en la ciudadanía. Cada vez existirá menos espacio para los proyectos sin cierta visión política. Esto implica debatir sobre valores, sobre el tipo de calidad de vida que se quiere impulsar colectivamente, sobre modelos de consumo, sobre el grado de inclusión social que se desea, sobre cómo van a decidirse las grandes cuestiones que afectan a la comunidad con el fin de visualizar conjuntamente las posibilidades de futuro.

Se hace cada vez más necesario el desarrollo de concepciones más habilitadoras y compartidas del poder y la puesta en marcha de lógicas más participativas para ganar en eficacia. Esta aproximación defiende una ciudadanía activa integrada por hombres y mujeres que forman parte de una comunidad en un Estado descentralizado, que como ciudadanos ejercen de sujetos de la política urbana e intervienen en la construcción y gestión de sus ciudades. Se supera así una concepción “delegacionista” de la ciudadanía, basada en la posesión de derechos individuales en el marco de un Estado protector y centralizado y en la “cesión” de derechos y capacidades a un gobierno que decide por todos.

El futuro de las ciudades y municipios está en la capacidad para transformar a los consumidores pasivos de servicios en ciudadanos responsables, que se informan de las cuestiones clave que afectan a sus comunidades, que participan en colectivos de mejora ciudadana, que comparten intereses comunes y que se hacen responsables de sus gobiernos locales y de su comunidad. En este contexto de análisis, el concepto de comunidad local permite superar la heterogeneidad del mundo local y permite construir capacidades de gobierno y de acción colectiva desde la misma base social, desde el sentido de pertenencia, desde cada identidad.

Como hemos observado, el futuro exige reforzar los vínculos de identidad entendidos como activo social y no como pasivo en un mundo global. La comunidad local es un espacio territorial en el que conviven diferentes redes sociales y económicas. Son espacios más reducidos que permiten una mayor densidad de las relaciones entre vecinos y generan vínculos más intensos. La comunidad desarrolla un sentido de pertenencia (a través de las experiencias compartidas); un sentido de arraigo, historia y tradición; un sentimiento de lugar; un sentido de identidad; una capacidad de pensar en términos de globalidad (determinando qué es lo mejor

⁴⁵ Subirats, J. (2000): “Els ajuntaments: capacitats per perfilar el futur. Quins municipis per a quin futur? El paper dels ajuntaments en el futur de les comunitats”, en *2n Congrés de Municipis de Catalunya*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

para la comunidad); la comunidad establece relaciones recíprocas en un entorno de cooperación (la gente “da” pero también “recibe”, mediante un contrato social implícito); los ciudadanos se involucran de formas distintas (cambio de mentalidad de la Administración que distribuye servicios –máquina expendedora– hacia una perspectiva nueva similar a la idea de construcción conjunta de los servicios que precisamos); se autorregula (hay “ojos en la calle” y no se recurre como primera solución al ayuntamiento); e interioriza valores comunitarios a través de la enseñanza, la observación y la participación⁴⁶.

Es evidente que un escenario de estas características puede parecer excesivamente utópico y deben subrayarse los obstáculos que existen en nuestra sociedad para el desarrollo de una participación cívica y comunitaria como la descrita: las dinámicas mayoritarias del mercado generan un individualismo radical que invita poco a la participación y a compartir problemas; nuestra sociedad es muy diversa y fragmentada y alberga nuevas formas de exclusión social (edad, educación, género, etnia) que discriminan; los estilos de vida dominantes dejan poco tiempo libre para relacionarse e interactuar más allá del trabajo y la familia; y hay menos oportunidades para crear un arraigo y una continuidad a largo plazo.

Con todo, y a pesar de las dificultades, se pueden construir escenarios de proximidad y de participación desde los que se pongan en marcha procesos de transformación social y urbana⁴⁷. Si se otorga mayor importancia a los tejidos sociales, a las redes de interacción colectiva, a las tradiciones y experiencias, puede crecer el sentido de la responsabilidad individual y colectiva sobre los espacios y los problemas compartidos. Detrás de esta nueva perspectiva del gobierno local hay un llamamiento claro⁴⁸: la democracia ayuda a resolver problemas. Una buena manera de reconstruir la confianza pública en las instituciones políticas es promover la participación activa de los ciudadanos en las políticas. La política pasa a ser un mecanismo para alcanzar la coordinación social y el ámbito local ofrece un terreno particularmente apropiado para su desarrollo.

⁴⁶ Benest, F. (1999): *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?* Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer. En este sentido, los pequeños pueblos de la España rural cuentan con ventajas evidentes, ya que en muchos casos no han perdido sus elementos de identidad y, en cambio, han mejorado o pueden mejorar su capacidad de conexión con las realidades exteriores.

⁴⁷ Subirats, J. (2004): “¿Sólo votar?”, en *El País*, 21 de octubre de 2004. Señala que las experiencias de los distritos de Nou Barris, Trinitat, Torre Baró, Vallbona, Roquetes y Bon Pastor en Barcelona, con desarrollos desiguales, y en las ciudades de Manresa, Reus y Badia van en esta línea.

⁴⁸ Stoker, M. J. (2002).

4. Dinámicas multinivel y nuevas formas de gobierno local

Pero, ¿cómo afrontar ese conjunto de tareas y oportunidades que se abren desde los gobiernos locales cuando la estructura global de gobierno está tan fragmentada? Si relacionamos los elementos que hemos examinado con las insuficiencias actuales de los gobiernos locales, el panorama no parece muy esperanzador. Pero, sin abandonar la idea defendida sobre la conveniencia de incrementar los recursos y competencias de los municipios españoles, hemos de elaborar visiones más multinivel, en las que se trabaje más en concurrencia que en separación estricta de campos y responsabilidades. En el escenario que hemos ido presentando, las fronteras o delimitaciones formales o territoriales en sentido estricto tienen cada vez menos sentido y capacidad explicativa. Las distribuciones de competencias son cada vez menos relevantes para explicar quién hace qué. Funcionan más las interdependencias, las influencias cruzadas y la articulación y conjunción de recursos y complicidades que los campos separados. Los antiguos marcos jerárquicos y los terrenos de juego preestablecidos van siendo sustituidos por redes de actores e instituciones complejas y multidireccionales.

En ese contexto, gobernar la ciudad, influir en el gobierno de la red local y supralocal de actores, implica ser capaz de participar en la gestión de las interacciones y en la propia estructura que vaya adquiriendo la red. Una red se define, entre otros aspectos, por el hecho de que los actores son dependientes unos de otros y su relación no es coyuntural sino que se basa en la continuidad y por la falta de un centro o vértice jerárquico que pueda decidir en nombre de todos. ¿Cómo se puede influir en la red desde la perspectiva de un gobierno local? Ante todo, es necesario contar con una estrategia o proyecto propio, para después activar la red, reforzar la densidad de relaciones entre sus componentes, favoreciendo los puntos de encuentro, reduciendo incertidumbres, gestionando el conflicto y facilitando el consenso en la dirección estratégica que la institución tiene planteada. Esto no quiere decir controlar la red, sino orientarla hacia los objetivos que el gobierno local tenga planteados. El liderazgo de la institución pública dependerá más de su capacidad para ser vista por el resto de los actores como una garantía de pluralismo, de inclusión social y de gestión estratégica que de su pretendida superioridad jerárquica o del monopolio de ciertos recursos.

En definitiva, el gobierno local puede enfrentarse a su futuro desde la aceptación de la complejidad, asumiendo la interdependencia entre actores y niveles de gobierno y reconociendo que es más importante resolver problemas e impulsar políticas que preocuparse por la asignación formal de responsabilidades. Probablemente, podrá defender mejor los intereses colectivos si es capaz de sumar esfuerzos, generar complicidades y acor-

dar vías de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando el indudable valor de la proximidad.

Pero, al margen de las transformaciones más evidentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernanza? En primer lugar, hay que recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regular los conflictos particulares y, sobre todo, de defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones que provoca una búsqueda egoísta del interés privado, el gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, habría que preguntarse, en segundo lugar, si esta finalidad del gobierno está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a las formas para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, se están repensando las formas de gobernar, no sus objetivos. Tradicionalmente, el gobierno en general y el gobierno local en particular se ha caracterizado por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Por *especialización* se entiende que la aparición del gobierno local se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad municipal y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se puede aplicar al gobierno local: depositamos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades y lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el gobierno en general distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: dentro del contenedor existen diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Todo lo que hay dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental y lo que queda fuera no es de su incumbencia.

Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no muestran la misma obsesión por la especialización: ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. También en el ámbito gubernamental las fronteras físicas dejan paso a los flujos. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y lo *exterior*, la creciente difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y res-

ponsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

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

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

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

Como hemos reiterado, los gobiernos locales son espacios idóneos para desarrollar dinámicas multinivel y procesos de gobierno en red. Los procesos de cambio que introduce la globalización económica y las nuevas formas de relación política que configura el escenario europeo refuerzan los sistemas locales, que emergen como sujetos colectivos fuertes en espa-

cios globales y de cooperación entre redes⁴⁹. Como se ha defendido⁵⁰, estas nuevas articulaciones de gobernanza en la escala local implican por parte del gobierno de este nivel los siguientes procesos:

- El reconocimiento, aceptación e integración de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político.
- Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.
- Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.

La gobernanza local busca superar los estilos de gobierno propios de un Estado centralizado y se articula y funciona a través de las redes y del gobierno relacional. Siguiendo esta argumentación, las redes locales presentan dos dimensiones: por un lado, existe una configuración participativa horizontal en la que están presentes múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; por otro, es posible articular, mediante un adecuado liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.

Por todo esto, la gestión de un gobierno multinivel no se basa sólo en un proceso de descentralización de las competencias –eje del debate sobre la descentralización territorial que se citaba al iniciar este análisis–, sino precisamente en la concurrencia entre competencias.

Más allá de la introducción de nuevos conceptos y de la descripción de nuevos procesos de gobierno, hay que destacar los efectos más controvertidos que genera una aproximación que reclama mayor concentración de poder en la esfera local. Por un lado, la fragmentación general de un sistema de gobierno multinivel puede introducir mayor desigualdad territorial entre los municipios. Puede dificultar el alcance de cotas de igualdad significativas y dismantelar o debilitar territorialmente los niveles de bienestar y de compromiso público adquirido. Este debate protagoniza la discusión política en Francia, Reino Unido e Italia y también debería estar presente en las propuestas sobre una mayor descentralización en España.

En nuestro país, la descentralización política del Estado de las Autonomías conlleva importantes desigualdades territoriales. El gasto por habitante en algunos servicios que ofrecen los ayuntamientos, las plazas por habitante en determinados centros o el grado de cobertura e intensidad de los programas de rentas mínimas de reinserción dependen de la riqueza de

⁴⁹ Dematteis, G. (2002): “De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”, en Subirats, J. (coord.).

⁵⁰ Blanco, J. y Gomà, R. (2002).

cada comunidad autónoma⁵¹. Por otro lado, el gobierno relacional puede fomentar un cierre o particularismo excesivo de los intereses locales configurados mediante redes clientelares poco abiertas a la participación, que pueden convertirse en espacios más de *lobby* o de presión que en espacios de representación de los intereses locales en su conjunto. La misma lógica que da fundamento a estos gobiernos abiertos y participativos puede conducir a que éstos, aunque legitimados y representativos, fomenten el nepotismo en su modo de funcionamiento.

En este nuevo contexto, la emergencia de nuevas relaciones de gobierno pone en evidencia que nos encontramos en un momento en el que se dan múltiples legitimidades, todas relevantes e importantes, y que la gobernanza efectiva requiere, por un lado, que los actores reconozcan la legitimidad de los otros participantes y, por el otro, que sean capaces de negociar una legitimidad compartida con una cierta continuidad. Todo esto hace necesario pensar cómo prevenir un posible abuso de poder y garantizar la necesaria responsabilidad pública de los procesos.

5. No todos los municipios son iguales: los ayuntamientos rurales

Si bien es cierto que las diferencias entre las grandes ciudades españolas y los municipios de tamaño medio son significativas, a grandes rasgos todos los elementos que hemos considerado pueden aplicarse a ambos grupos. Pero, cuando analizamos las posibilidades de actuación de los municipios con unos pocos miles de habitantes o que no pasan del millar, la distancia es insoslayable. Por ello, dedicaremos un espacio propio a la singularidad de los municipios rurales en nuestro país⁵².

Como ya se ha indicado, el 25,6% de la población en España reside en esa gran mayoría (91,6%) que forman los 7.428 municipios con menos de 10.000 habitantes⁵³, que representan el 80,2% del total de la superficie territorial del país. Desde la década de los años sesenta y hasta hace pocos años, como consecuencia de migraciones interiores y exteriores, el medio

⁵¹ Sarasa, S. (2000): "La última red de servicios personales", en Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

⁵² Se suele definir área rural como aquellos municipios con menos de 2.000 habitantes. El INE delimita como zona urbana los municipios de más de 10.000 habitantes. En este análisis se utilizará indistintamente la expresión municipios rurales y municipios pequeños para referirnos a los municipios con una población inferior a los 10.000 habitantes. En el capítulo IV de este Informe se estudian los municipios rurales desde el punto de vista de las migraciones interiores.

⁵³ INE (2004): *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2003*.

rural español ha sufrido una aguda crisis demográfica. El declive del mundo rural parecía irreversible y todo apuntaba hacia una desertificación humana y una desestructuración social de extensos territorios.

Pero a partir de los años noventa, desaparecen los balances negativos, tanto en el crecimiento como en el saldo migratorio en los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes. Esta inversión de la tendencia puede explicarse por factores diversos, como las políticas de reequilibrio territorial, las estrategias de desarrollo local o las propias transformaciones de la estructura productiva. También debe tenerse en cuenta la llegada de nuevos pobladores, muchos de ellos extranjeros, que está modificando la estructura social de estos municipios.

Si bien el 44,3% de la población extranjera se concentra en municipios de más de 100.000 habitantes, un número también significativo reside, por tanto, en municipios pequeños. Su presencia es relevante en localidades de las provincias de Alicante, Málaga, Las Palmas, Tenerife, Mallorca, Murcia y Almería⁵⁴, especialmente en municipios con actividades vinculadas a la agricultura intensiva⁵⁵.

Por otro lado, desde la década de los años noventa se ha registrado una mayor flexibilización y diversificación de la actividad económica rural, en la que los procesos de terciarización han adquirido un papel relevante⁵⁶. En unos casos, el fenómeno turístico (el ya conocido, y el “turismo rural”, con características nuevas) dinamiza otros subsectores en los municipios de zonas donde el turismo constituye uno de los motores de sus economías (Canarias, Baleares, Andalucía y Levante), donde se produce una mayor terciarización. Esto también ocurre en los pequeños municipios que pertenecen a las comunidades autónomas más desarrolladas (Madrid, Cataluña y País Vasco). Por el contrario, el grado de terciarización es menor en los municipios del interior de la península.

En otros casos, el fenómeno más relevante es la llegada de extranjeros europeos que establecen su residencia en localidades costeras (sobre todo en la costa mediterránea) en busca de áreas poco densas y con eleva-

⁵⁴ Para este apartado se utilizan las conclusiones del estudio de Miguel, V. de y Solana, M. (2004): “La población extranjera en las áreas rurales y pequeñas ciudades de España: algunas consideraciones sobre los datos censales y la distribución de los extranjeros en España”, en *IX Congreso de Población Española*. Granada.

⁵⁵ Destaca la zona del valle del Ebro (agricultura y agroindustria de alto valor añadido a lo largo del eje Logroño-Zaragoza-Lleida), así como la atracción de población extranjera de origen africano y de los países del Este a zonas con agricultura intensiva centrada en determinados productos: costa de Huelva (fresón), comarca de Arañuelo en Cáceres (tabaco), actividades mineras en El Bierzo (León).

⁵⁶ Calatrava, A. y Melero, A. (2002): “Flexibilidad, desarrollo y diversificación en los municipios rurales españoles: la importancia del sector servicios”, en Franco, M. (ed.): *La flessibilità nell'Europa del Sud*. Milán: Franco Angeli.

dos parámetros de calidad ambiental en las que se da una amplia oferta residencial. Asimismo, existen municipios pequeños con una fuerte implantación de segunda residencia con los problemas asociados a los costes y a la prestación de servicios propios de los municipios turísticos.

Esta diversidad en el análisis sociodemográfico y económico del conjunto de los municipios pequeños de nuestro país presenta una singularidad en los municipios rurales y de alta montaña: son municipios con una amplia dispersión de la población en el territorio, un alto valor territorial y ambiental y, en algunos casos, situados en espacios naturales protegidos.

Las características propias de los municipios pequeños y la necesidad de actuar bajo planificaciones territoriales más extensas en las áreas rurales, está planteando nuevos retos al gobierno local, que debe buscar soluciones específicas para estos territorios. En primer lugar, se constata la dificultad de garantizar más recursos y una mayor dedicación de los representantes políticos, dado que deben compatibilizar las actividades profesionales propias con las tareas de representación. La falta de recursos humanos se traduce en una menor capacidad de generar dinámicas transformadoras si no se actúa en una escala supramunicipal. Aunque existen numerosos ámbitos de decisión supramunicipal, se deben introducir mejoras en la gestión de consorcios, mancomunidades y agrupaciones de municipios para simplificar su administración. Éstos deben tener capacidad estratégica para facilitar una mejor coordinación de los servicios y las infraestructuras básicas con el fin de dar respuesta a las nuevas demandas que exigen los cambios sociales y económicos.

En este sentido, estos organismos supramunicipales requieren una mayor coordinación interadministrativa que garantice unas políticas y servicios específicos para las áreas rurales (protección civil y seguridad, información cartográfica compartida, planificación forestal, acceso a las nuevas tecnologías, etc.). Y esto se debe plantear con una lógica de incentivos, de contratos, que generen mecanismos voluntarios de agregación y colaboración, más que con dinámicas jerárquicas que impongan acuerdos, coordinaciones o fusiones poco sentidas como propias y necesarias desde la misma base local.

Es importante recordar que aún hoy no todos los municipios pequeños en España tienen acceso a los servicios básicos (agua, electricidad), indispensables para establecer estándares mínimos de calidad de vida que permitan un desarrollo equilibrado. Igualmente, es necesario mejorar las infraestructuras de comunicación, sobre todo la red viaria y la ferroviaria, teniendo en cuenta las necesidades de movilidad internas y externas de estos territorios. Asimismo, requieren una planificación y gestión que garantice un crecimiento urbanístico que preserve la identidad y el valor natural y paisajístico de estos municipios.

Al mismo tiempo, es crucial en estos municipios promover políticas activas de empleo que tengan en cuenta la inserción de los trabajadores extranjeros en los mercados de trabajo rurales, en la agricultura y en la industria transformadora de productos agrarios y también en las actividades vinculadas al turismo. Igualmente, las políticas territoriales deben garantizar el acceso de la población a las nuevas tecnologías y la mejora del despliegue de las redes de telecomunicación, con el fin de fomentar las actividades económicas propias y mejorar la conexión y los recursos de sus establecimientos de enseñanza y sus infraestructuras culturales. En la educación, se constata la necesidad de dotar de más recursos a los municipios rurales, creando guarderías y escuelas de Educación Primaria y facilitando el transporte y la financiación a los alumnos de Educación Secundaria que deben desplazarse diariamente a los municipios vecinos. Por otro lado, en la mayoría de estos ayuntamientos faltan equipamientos públicos compartidos entre distintos municipios que permitan crear espacios de relación, solidaridad y participación, como centros culturales, bibliotecas, centros de día para mayores, centros cívicos. Destacan, no obstante, experiencias de participación singulares y positivas desarrolladas a partir de la elaboración de Agendas 21, que demuestran que pueden hacerse cosas muy positivas, contando precisamente con el valor de identidad e implicación de la propia realidad territorial que esos municipios conservan en gran manera.

Ante este mundo rural en proceso de cambio, debe dotarse al gobierno local de mayores recursos financieros. Hoy por hoy, la financiación es insuficiente para atender las nuevas demandas territoriales y de calidad de vida de estos ayuntamientos. Por tanto, el debate en torno a una segunda descentralización debería tener en cuenta también las necesidades específicas de los municipios rurales e incluir las demandas de sus gobiernos locales en la revisión del actual sistema de financiación⁵⁷.

⁵⁷ En este sentido, hay que apuntar las propuestas de mejora de la financiación que son objeto de debate en Cataluña y que fueron discutidas en la I Jornada de municipios pequeños de la Federación de Municipios de Catalunya, celebrada el mes de septiembre de 2004 en la localidad de Mediona:

- Estudio de fórmulas para incrementar la participación de los municipios pequeños en los tributos del Estado, teniendo en cuenta la agregación de municipios para la prestación de determinados servicios y para la oferta de equipamientos.
- Participación en los ingresos del Estado de los pequeños municipios que desarrollen actuaciones consorciadas para la prestación de servicios locales.
- Creación de un fondo estatal y de fondos autonómicos para la financiación de inversiones locales y los gastos de mantenimiento.
- Necesidad de incluir nuevos parámetros que indiquen aspectos propios de los pequeños municipios, como pueden ser el valor del territorio, la dispersión de los núcleos habitados y la población flotante.

6. Europa y los gobiernos locales

En los últimos años, el papel de los gobiernos locales en Europa se ha visto reforzado por las dinámicas de transformación económica, social, cultural y política que se han destacado a lo largo de este análisis. Las sociedades europeas son mayoritariamente urbanas, pues entre un 75% y un 85% de sus ciudadanos viven en áreas urbanas, según Eurostat. El sistema urbano europeo se caracteriza por la importancia de las ciudades de tamaño medio (entre 200.000 y 2.000.000 de habitantes). Tan sólo París, Londres, Berlín, Roma y Madrid tienen más de dos millones de habitantes, aunque se podrían añadir otras ciudades si se tuviera en cuenta el área metropolitana.

Como se ha mencionado⁵⁸, en la segunda mitad de los años ochenta las principales ciudades europeas aumentaron su población y experimentaron un crecimiento económico significativo. Desde entonces, los cambios operados en la escala local y regional han influido notablemente en la reconfiguración de los sistemas urbanos de Europa occidental. Existe una multiplicidad de geografías de centros y márgenes en Europa. Hay una jerarquía central urbana que conecta las principales ciudades que desempeñan un rol central en el sistema global de ciudades (París, Londres, Frankfurt). Otras están menos orientadas a la economía global y configuran una red cultural, financiera y de servicios que articula la región europea. En los márgenes existen muchas geografías divididas por los ejes clásicos este-oeste/norte-sur y ciudades del sur de Europa que están bien posicionadas en el sistema urbano europeo, como Madrid, Barcelona o Milán.

En paralelo a los procesos de globalización y europeización, se han producido cambios en las centralidades urbanas. Se detectan procesos de recentralización en algunas ciudades que históricamente habían ocupado una posición más periférica, como es el caso de las del centro de Europa (Budapest, Praga, Varsovia, Viena), que recuperan la importancia que tenían antes de la Segunda Guerra Mundial y ejercen roles de centralidad en un amplio territorio. En contraste con lo que sucede en otras partes del planeta, el sistema urbano europeo tiene cierto equilibrio y estabilidad y los impactos de las dinámicas internacionales se mezclan con los legados históricos, afectando al sistema de ciudades de forma diversa y compleja⁵⁹.

En este contexto, recobra importancia el gobierno local. Las Administraciones locales tienen un arraigo consolidado en Europa y la tradición municipalista ha ido acompañando a los procesos de urbanización desarrollados en el último siglo. Como se ha dicho⁶⁰, en paralelo a la revolu-

⁵⁸ Sassen, S. (2000).

⁵⁹ Dematteis, G. (2002).

⁶⁰ Le Galès, P. (2002).

ción industrial de finales del siglo XIX y al desarrollo del Estado de Bienestar del siglo XX, las ciudades europeas han desempeñado un papel clave a la hora de garantizar servicios básicos a los ciudadanos. La consolidación de Estados nacionales fuertes supuso una progresiva supeditación de los poderes locales al gobierno central, con limitación de funciones y dependencia de recursos. Pero en los últimos años, en muchos países europeos se han puesto en marcha procesos de descentralización que han permitido a las Administraciones locales ampliar su esfera de actuación, si bien no de forma proporcional al aumento del peso del sector público en estos países. Estos procesos no han estado exentos de conflictos ni de oportunidades, en relación con el solapamiento de competencias, la duplicación de servicios o la aparición de lagunas en la resolución de problemas⁶¹.

El mapa de los gobiernos locales en Europa presenta diferencias significativas (cuadros 1 y 2). En un extremo están los casos de Suecia, Finlandia o Dinamarca⁶², donde los gobiernos locales gestionan entre un 30% y un 40% del gasto público total y se configuran como estructura básica del Estado de Bienestar, actuando en casi todos los sectores y, en ocasiones, como única Administración. En el otro extremo se encuentran Francia, Italia o España –países de tradición centralista–, en los que los municipios gestionan entre el 12% y el 15% del presupuesto público⁶³. Fuera del cómputo quedan Portugal y Bélgica, que presentan una descentralización en la escala local muy reducida. En todos los casos, aunque de forma desigual, la estructura financiera de los gobiernos locales en Europa se basa en los ingresos tributarios, las tasas, las transferencias del Estado y los ingresos patrimoniales. Los países con una mayor descentralización territorial han arbitrado mecanismos de participación local en los impuestos estatales, lo que garantiza una financiación más estable.

A pesar de las diferencias en el peso otorgado a los gobiernos locales en cada país, es creciente la importancia que en toda Europa asumen

⁶¹ Mouritzen, P. E. (2004): *Dinamarca. El govern local: preparat per a la reforma?* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Señala que las experiencias de descentralización llevadas a cabo en los últimos 20 años en Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Finlandia ponen de relieve el choque potencial entre los objetivos macroeconómicos y los valores promovidos a escala local. Cuando las dimensiones de los municipios aumentan, los servicios se pueden ofrecer con más eficiencia y se pueden aplicar economías de escala.

⁶² El caso de Dinamarca destaca por la rapidez con la que se llevó a cabo el proceso de descentralización. En 1970 el gobierno impulsó una reforma del gobierno local que pasó de 1.200 municipios y 24 condados a 275 municipios y 14 condados. El gasto local representa una tercera parte del PIB y desde esta esfera de gobierno se gestionan la mayoría de los servicios públicos: educación primaria y secundaria, salud, servicios sociales, culturales, desarrollo urbano e infraestructuras. Su financiación se garantiza a través del impuesto municipal sobre la renta que grava la misma base que el impuesto estatal. La suma de reformas ha conseguido un sistema de gobierno local muy consolidado.

⁶³ Fundación Carles Pi i Sunyer (1996): *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.

Cuadro 1 – Tipos de Estado y descentralización

Unitarios clásicos	Unitarios descentralizados	Unitarios regionalizados	Federales
Niveles subestatales sólo a nivel local. Las estructuras regionales están fuertemente subordinadas al Estado central.	Han iniciado procesos de reforma destinados a crear gobiernos regionales electos, dotados de cierta autonomía.	Gobiernos regionales y locales electos con autonomía y poder de actuación.	Las regiones comparten poder y soberanía con el Estado.
Dinamarca Finlandia Grecia Irlanda Luxemburgo Suecia Reino Unido	Francia Holanda Portugal (Finlandia)	Italia España (Bélgica)	Bélgica Austria Alemania

Fuente: Bullman, U. (1997): "The Politics of the Third Level", en Jeffery, C. (ed.): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* Londres: Frank Cass, 3-19.

los gobiernos locales en los procesos de representación, vertebración territorial, coordinación interadministrativa, promoción económica y garantía de la cohesión social en sus territorios. Pero, aunque las ciudades son un actor económico y social relevante en Europa, y a pesar de iniciativas como Eurocities, su presencia política aún es muy débil.

Las ciudades actúan como agentes promotores de la calidad de vida de sus comunidades y tienden a consolidar su rol de gobierno. En el actual contexto globalizado, operan a través de distintas redes multinivel. Por un

Cuadro 2 – Participación de los diferentes niveles de gobierno en el conjunto del sector público en algunos países europeos. En porcentaje del gasto público total consolidado

Estados	Gobierno central	Gobierno regional	Gobierno local
Unitarios clásicos			
Dinamarca (1999)	43,6		56,4
Finlandia (1998)	60,9		39,1
Suecia (1999)	61,9		33,6
Reino Unido (1999)	74,3		25,7
Unitarios descentralizados			
Francia (1997)	81,7		18,3
Holanda (1997)	73,9		26,1
Unitarios regionalizados			
Italia (1999)	73,0		27,0
España (1998)	62,7	24,3	12,9
Federales			
Austria (1999)	67,7	16,0	16,3
Alemania (1998)	65,2	20,2	14,6
Suiza (1998)	51,4	27,6	20,9

Fuente: Vilalta, M. (2003): "La despesa no obligatòria als ajuntaments", en Fundació Carles Pi i Sunyer, *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

lado, se refuerza la competencia entre ellas, como se observa en los procesos que ponen en marcha para atraer infraestructuras, negocios, comercio, inversiones productivas y organismos de representación internacional. Por otro, desarrollan estrategias de cooperación. Ciudades y regiones forman parte de redes propias en las que intercambian información, experiencias, ideas y conocimiento.

Diversas ciudades españolas participan en redes de ciudades europeas (alianzas estratégicas) que tienen como finalidad promover políticas urbanas en ámbitos específicos, facilitar la cooperación técnica, el intercambio de información y ejercer presión en distintos niveles de administración. Los ejemplos siguientes ilustran una tendencia creciente detectada en las dos últimas décadas en España:

- ▶ Destaca por la amplia representación de ciudades españolas (más de 300 de más de 10.000 habitantes) la Red de Ciudades Europeas Sostenibles (*European Sustainable Cities and Towns Campaign*), que tiene como finalidad el desarrollo de Agendas 21.

- ▶ Más de 170 municipios españoles de diverso tamaño y con características distintas forman parte de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, que promueve el desarrollo de políticas educativas en todos los ámbitos municipales.

- ▶ En la red Eurocities participan Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza; su finalidad es impulsar y reconocer el papel de las ciudades en la construcción europea.

- ▶ La red TeleCities, que promueve el desarrollo de áreas urbanas a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información, cuenta con la participación de Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza, entre otras.

- ▶ En el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, una organización internacional no gubernamental que tiene como objetivos promover la construcción de una Europa solidaria, tolerante y segura, la participación de los ciudadanos en el diseño y gestión de la prevención de la inseguridad, impulsar la proximidad de la justicia y el impulso de una política local europea de prevención de la inseguridad, participan 35 ciudades españolas.

- ▶ Finalmente, citando tan sólo algunos ejemplos, en la red Energie-Cités, creada para agrupar municipios interesados en el control de la energía y la protección del medio ambiente urbano, participan Barcelona, Gijón, Sevilla, Pamplona y Tarragona.