
Alianzas urbanas



Le Soleil, Frans Masereel, 1919, DR

Tema del número

En este número (172): Alianzas urbanas

Consejeros editoriales: Vincent Hoffmann-Martinot y Leszek A. Kosinski

Este número de la Revista Internacional de Ciencias Sociales está dedicado a las economías y sociedades basadas en el conocimiento. Las economías industriales van transformándose, progresivamente, en otras inspiradas en el saber, mediante unas inversiones elevadas en educación, formación, investigación y desarrollo, programas informáticos y sistemas de información. Se caracterizan por su uso destacado de las nuevas tecnologías de la información, no sólo para la comunicación entre las personas sino también para la creación de conocimientos nuevos. De allí que se produzca una enorme intensidad de la innovación. Las organizaciones, comunidades y personas han de adquirir nuevas cualidades para ser capaces de prosperar en este mundo lleno de continuas alteraciones. Esto atañe a los sistemas educativos, los mercados laborales, así como a los modos de organización de las empresas y los mercados. La privatización de las bases de conocimiento y, por lo tanto, del acceso a los nuevos conocimientos, plantea igualmente unas cuestiones cruciales.

Este número ha reunido a especialistas de varias disciplinas de las ciencias sociales para debatir sobre esta gran transformación. Un artículo introductorio repasa los principales temas relacionados con el desarrollo de las nuevas economías del saber. Los artículos siguientes se refieren a algunos de sus rasgos característicos, a los recientes mecanismos de regulación aplicados y, por último, a algunas perspectivas políticas.

Número anterior (171): *La sociedad del conocimiento*
Consejero editorial : Dominique Foray

Próximo número (173): *El conocimiento indígena*
Consejero editorial: *Arun Agrawal*



Agua corriente en Djibouti (1989-90)
F. Huguier/RAPHO

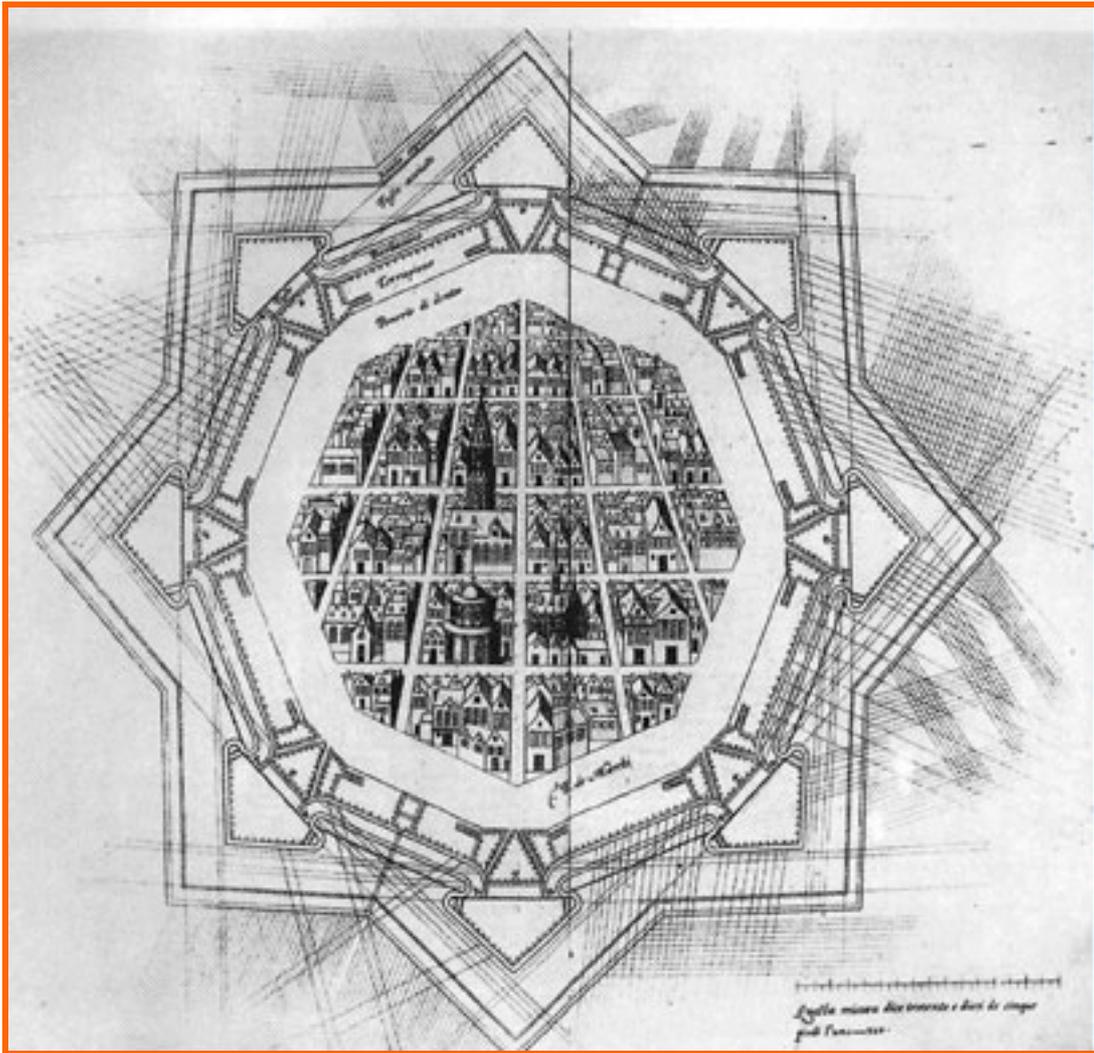
Editorial

El grado de singularización al que han llegado las ciudades y los sistemas urbanos contemporáneos han obligado a los urbanistas y a los especialistas en ciencias sociales a inventar y elaborar nuevos conceptos y planteamientos teóricos. En estos comienzos de siglo nos hallamos ante una ruptura de la evolución de los sistemas urbanos sociopolíticos tan trascendental como la que se produjo después de la Segunda Guerra Mundial. La dinámica autónoma de las ciudades en lo que hace a su crecimiento y regulación las está convirtiendo cada vez más en protagonistas primordiales de la vida social. Al tiempo que las urbes

experimentan transformaciones espectaculares, la urbanización acelerada provoca la aparición de megalópolis caracterizadas por un funcionamiento deficiente y deshumanizado de sobra conocido. Los contrastes socioeconómicos se hacen patentes en la disparidad cada vez mayor entre las clases medias y altas y los ciudadanos pobres y marginados. Las ciudades que salen perdiendo en la competición económica mundial también se quedan marginadas y sus habitantes cada vez se sienten más descontentos con el régimen democrático, que parece incapaz de satisfacer sus expectativas.

En la cumbre urbana denominada Hábitat II, que tuvo lugar en Estambul en junio de 1996, la amplitud de los debates celebrados reflejó el sinfín de dudas y preocupaciones que manifestaron tanto los ciudadanos y sus organizaciones como los dirigentes políticos y los expertos que han de enfrentarse a la problemática suscitada por esta nueva era urbana. El interrogante esencial que se plantearon casi unánimemente los participantes fue el de saber cómo sería posible elaborar en las ciudades del siglo XXI nuevos instrumentos conceptuales y estratégicos que contribuyan a alcanzar los objetivos del desarrollo económico y, al mismo tiempo, satisfacer la necesidad de solidaridad social y participación política de sus habitantes. A lo largo de todos los debates de Hábitat II, se hizo reiteradamente referencia a la noción de cooperación, por considerarse la opción más prometedora que podría compaginar los intereses y las fuerzas de las distintas partes interesadas. De hecho, se trataba de la cooperación entre los gobiernos centrales y las autoridades locales, entre el sector público y las empresas privadas que prestan y administran servicios urbanos, y entre los municipios, los servicios estatales y las asociaciones locales que luchan contra la exclusión y contribuyen al establecimiento de nuevos vínculos de solidaridad.

Para hacer progresar el debate sobre este tema, que al parecer atrae la atención de tantos protagonistas de la vida urbana, se ha estimado que sería fructífero examinarlo “desde el otro lado del espejo”. Este examen debe efectuarse de tal manera que se evite confundir las buenas intenciones con las acciones reales o posibles y caer en la trampa de las ideologías que todo lo cifran en la gestión o en el consenso. En otras palabras, para empezar convendría hacerse la siguiente pregunta: ¿en qué condiciones debe plantearse la cooperación y qué precio hay que pagar por ella? Para responder a este interrogante, en noviembre de 1997 se invitó a varios especialistas en ciencias sociales, investigadores y urbanistas de África, América, Asia y Europa a participar en un simposio celebrado en la Sede de la UNESCO, en París, copatrocinado por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS) y el Programa de la UNESCO “Gestión de las Transformaciones Sociales” (MOST). El tema debatido fue el lugar que ocupa y las repercusiones que tiene la cooperación en las relaciones intergubernamentales, en el plano de los contactos entre las esferas pública y privada y en la relación entre las elites estatales y la sociedad civil. De las discusiones se desprendió una visión mucho más depurada, pragmática, e inclusive crítica, de la importancia de la cooperación en materia de urbanismo, determinándose que esta cooperación es un sistema bastante complejo en el que abundan tanto las celadas como el imperativo de suplir modos de funcionamiento que ya no son válidos en el ámbito público ciudadano.



Plano de ciudad fortificada de Francesco de Marchi, tomado de *Architettura militare libri tre* (1599), DR

Este número de la Revista comprende una antología de las ponencias presentadas en el simposio, en realidad una segunda edición revisada de los documentos que publicó por primera vez en francés la editorial Pédone de París, a la que agradecemos efusivamente su permiso para hacerlos aparecer de nuevo en estas páginas. Los compiladores desean expresar también su agradecimiento a los autores y a los siguientes colegas por su valiosa participación en los debates celebrados en París durante el simposio y su estimulante aportación a ellos: Albert Mabileau, Guido Martinotti, Michio Muramatsu, Céline Sachs-Jeantet, Mamadou Sembén, Arie Shachar y Cécilia Tacoli. También queremos dar las gracias a la representante de la Secretaría del MOST, Geneviève Domenach-Chich, por su valiosa contribución a la organización y realización del simposio.

Esperamos que esta compilación interese a quienes tratan de afrontar los problemas de la vida urbana que afectan a nuestra existencia cotidiana, ya sean encargados de elaborar decisiones, administradores o estudiosos.

Tanto la reunión mencionada como esta compilación tienen una gran deuda contraída con nuestro difunto amigo Francesco Kjellberg, un distinguido colega a cuya memoria dedicamos la presente publicación.

Vincent Hoffmann-Martinot

Leszek A. Kosinski

Las novedades de la mundialización y sus repercusiones en las ciudades

H.V. Savitch¹

Nota biográfica

Hank Savitch, es catedrático de Asuntos Públicos y Urbanos y Director del Programa de Administración Pública en la Universidad de Louisville. Email: hvsavi01@louisville.edu. El Profesor Savitch ha publicado numerosas obras y artículos sobre las ciudades. Fue becario Fulbright en Francia, Guest Scholar en el Woodrow Wilson Centre (Washington, D.C), becario Lady Davis en la Universidad Hebrea de Jerusalén y en el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia.

Cuestionamiento de la mundialización

Hace algunos años, presenté en la Universidad Hebrea de Jerusalén una ponencia sobre la mundialización en la que intentaba definirla como un cambio profundo y sin precedentes. Uno de los muchos distinguidos catedráticos de la Universidad expresó así su desacuerdo: “No veo nada nuevo en todo ello. Todo existía hace cien años”. La sesión terminó con un debate sobre si la mundialización era algo nuevo o no, en el que no se llegó a ninguna conclusión. Desde entonces, muchos estudiosos han venido dando por hecho el cambio mundial, pero un número significativo e influyente sigue poniendo en duda si ha llegado una nueva era mundial. Hirst y Thompson (1996) sostienen que la mundialización todavía no ha dado la cara. Limitando su análisis al ámbito económico, mantienen que lo que estamos presenciando no es tanto una mundialización, como la continuación de una era de “economía internacionalizada”. El mundo está experimentando una mayor “internacionalización” y esto lleva ocurriendo así desde el siglo pasado. Continúan estos autores analizando las características de una economía “mundializada” frente a las de una economía “internacionalizada”, y explican que los criterios de mundialización todavía no se han alcanzado. Entre otras cosas, arguyen que, si existiera una “mundialización económica”, no estaría dominada por un solo estado-nación; pero de hecho el mundo está dirigido por el super-poder americano. Si hubiera mundialización, no estaría sujeta al control político; pero de hecho está regulada por organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial y el G-8. Si existiera, la mundialización se caracterizaría por la existencia de empresas transnacionales libres, sin identidad nacional; pero en la práctica se caracteriza por empresas multinacionales más restringidas y con numerosas localizaciones nacionales.

El escepticismo en torno a la mundialización ha tenido también algún eco en la prensa popular. En un reciente artículo del *New York Times* (11 de agosto de 2001), reflexionando sobre el pasado, se esboza un panorama de la mundialización antes de la Primera Guerra Mundial. El artículo dice:

El habitante de Londres, mientras toma su té matinal en la cama, puede pedir por teléfono toda la variedad de productos de todo el planeta... Puede a la vez y por los mismos medios, arriesgar su dinero en recursos naturales y en nuevas empresas de cualquier rincón del mundo, y participar, sin esfuerzo ni tan siquiera molestia, en los frutos y

¹ Quiero expresar mi agradecimiento a dos ilustres instituciones por inspirarme este artículo: el Woodrow Wilson International Centre for Scholars, de Washington D.C. y la Universidad Hebrea de Jerusalén, de Israel.

beneficios... Puede asegurarse medios baratos y cómodos de viajar a cualquier país o clima sin pasaporte ni otra formalidad.

A esta versión temprana de la mundialización, podemos añadir algunos datos pertinentes, como el hecho de que antes de la Primera Guerra Mundial, la mitad de los ahorros de los británicos estaban realmente invertidos en el extranjero y los niveles de inversión internacional en Alemania, Francia, Bélgica y los Países Bajos eran similares (Williamson, 1995; Bordo, 1989). Algunos de los mayores cambios que se han producido en el mundo tuvieron lugar a finales del siglo XIX. Pese a todo lo que se habla hoy sobre la migración masiva, la era de más inmigración no es el siglo XX, sino los comienzos del XIX, cuando aproximadamente 60 millones de personas salieron de Europa en dirección a las Américas, Oceanía y América del Sur. Durante esta era, los chinos y los japoneses poblaron continentes fuera de Asia y se crearon naciones enteras con las oleadas de inmigrantes.

Así pues, tenemos alegatos de que la mundialización no supone ninguna novedad en comercio exterior, poca novedad en comunicación mundial y está precedida por migraciones masivas un siglo antes. Con todo, la mundialización está en boca de todos, y se cree que su corriente dominará el siglo próximo. La pregunta se impone: ¿qué tiene la mundialización de realmente nuevo? Antes de poder contestar a esta pregunta, conviene aclarar cómo se entiende normalmente el término.

Reconsideración de la mundialización

En primer lugar, igual que las eras feudal e industrial se entienden mejor considerándolas como totalidades, lo mismo ocurre con la mundialización. El cambio de época es un complejo conjunto de fuerzas económicas, tecnológicas, políticas, sociales y culturales que interactúan de mil maneras, de forma que el resultado de esa interacción es mayor que la suma de sus partes. Analizar una sola fase de la mundialización es, en el mejor de los casos, problemático y en el peor, una deformación del fenómeno.

En segundo lugar, no se produce normalmente como un “big bang”, la mundialización no es algo que surja repentinamente, sino que es un proceso dinámico gradual y siempre en movimiento. Algunas partes de este proceso pueden estar a la vanguardia y otras quedarse atrás, y también pueden subsistir restos del antiguo orden aunque el cambio total sea manifiesto. Así, aun cuando la industrialización estaba en pleno movimiento y se había pasado del uso de la energía animal a la mecánica, seguían siendo mayoría los carruajes tirados por caballos. De la misma manera, podemos imaginar a las empresas multinacionales coexistiendo con las corporaciones transnacionales y mezclando gradualmente sus operaciones. El factor crítico no es lo súbito ni lo rotundo del cambio, sino su fuerza tangible, su impacto contextual y sus consecuencias en la conducta y las creencias de la gente.

En tercer lugar, estos puntos traen a colación la cuestión de qué es el cambio, cómo es y cómo podemos determinar su presencia. Generalmente, el cambio implica una transformación significativa en el carácter establecido de algo y conlleva modificaciones sustanciales en la naturaleza de la vida. Pero no arrasa con todo. Rara vez un cambio es una inversión o negación de todo, lo más frecuente es que contenga elementos de continuidad. La escuela funcionalista de las ciencias sociales considera que el cambio es la conservación de las tareas (o funciones) básicas junto a una manera diferente de llevarlas a cabo. Desde luego, un teorema básico del funcionalismo es que todas las sociedades deben cumplir ciertas tareas esenciales, como la socialización de sus individuos en las costumbres de la comunidad. Como dice Merton (1968:

135), todo intento de “eliminar una estructura social existente sin ... cumplir (esas) funciones... está condenado al fracaso”.

Aplicando este punto a la mundialización, afirmar que el volumen del comercio internacional del siglo XIX representaba una proporción de PNB similar a la del siglo XX es no entender el verdadero sentido. Se puede afirmar igualmente que el comercio medieval representaba una proporción aún mayor de producto nacional bruto, pero esto no revelaría el cambio radical producido en la naturaleza del comercio durante los últimos quinientos años. Cerny (1997) compara bastante convincentemente la actual mundialización con el “neo-medievalismo”, pero también reconoce el cambio radical que la mundialización ha producido. Para decirlo en términos funcionalistas, lo que cuenta no es la cantidad de comercio internacional, sino la manera radicalmente distinta en la que se lleva a cabo ahora y la repercusión de esa transformación en la vida de la gente. El comercio sigue siendo una función necesaria, pero la mundialización le ha dado unas dimensiones insólitas, una forma totalmente nueva, y unas consecuencias sin precedentes.

Definición de mundialización

Empezamos este artículo diciendo que la mundialización contiene cinco elementos básicos: 1) la nueva tecnología, 2) la importancia de la información, posible gracias a la comunicación instantánea, 3) la tendencia creciente hacia la estandarización o normalización de los productos económicos y sociales, 4) la creciente integración internacional, y 5) la mutua vulnerabilidad de los países debido a su mayor interdependencia.

La mundialización es el resultado de una revolución tecnológica que ha acortado el tiempo y la distancia. En la actualidad, la tecnología avanzada mueve un capital de 1,5 \$ billones en todo el mundo. En los Estados Unidos, los flujos de bonos y títulos son cincuenta veces mayores hoy que en 1970. Las cifras comparables para Alemania y Japón son sesenta y cincuenta veces mayores respectivamente. Otra investigación ha puesto de relieve que el comercio internacional es la base de la mundialización y ha producido cambios en las relaciones económicas, en la infraestructura social y en la significación de la localización geográfica (Sassen, 1991; A.T. Kearney, Inc., 2001). La tecnología también mueve a la gente en un tiempo, frecuencia y cantidad insospechados. Entre 1991 y 2000, el promedio de tráfico de pasajeros de una línea aérea alcanzó el 51% mientras que las mercancías aumentaron en un 131% (Consejo Internacional de Aeropuertos, 1991 y 2000).

La transmisión de la información es el motor de la era actual. El último cuarto de siglo ha sido denominado con propiedad la “era de la información”, y eso supone avances tecnológicos revolucionarios. El nuevo mundo del ciberespacio es sólo una tecnología que permite todo esto. En los albores de la era post-industrial, mediado el decenio de 1970, sólo existían 50.000 computadoras en el mundo. Esa cifra es ahora de 556 millones, lo que da a los individuos la posibilidad de comunicarse unos con otros en todo el planeta. Más de la mitad de los americanos y más de la cuarta parte de los europeos tienen computadora. En América del Norte y Europa Occidental las ciudades grandes y pequeñas están cableadas para hacer posible la comunicación instantánea. Cadenas como la BBC o la CNN han creado nuevas redes mundiales que permiten al mundo presenciar los mismos acontecimientos al mismo tiempo. Las sensaciones se crean instantáneamente y las reacciones se producen con enorme rapidez. El abaratamiento de la comunicación telefónica y la difusión de los cables de fibra óptica (capaces de transmitir simultáneamente 1,5 millones de conversaciones en un diámetro igual a un cabello humano) han catapultado la información personal a niveles insospechados. En el año 2000, las llamadas

telefónicas internacionales alcanzaron el récord de 100.000 millones de minutos (A.T.Kearney, Inc., 2001).

Otra característica de la mundialización es la normalización. Cuando los productos y la información son parecidos, se hacen reconocibles e intercambiables. Las normas comunes de medida, los criterios universales, las partes intercambiables y los símbolos iguales son esenciales para la mundialización. Igual que el sistema de cuadrícula para las calles contribuyó al desarrollo del terreno, la normalización facilita la mundialización. Esto abarca una moneda común, procedimientos fijos para registrar e imponer las patentes y equipamientos mecánicos o electrónicos compatibles. Los títulos y diplomas profesionales también se han normalizado para permitir el flujo de los recursos humanos a través de las fronteras. Hasta los deportes se han normalizado. Los Juegos Olímpicos y los comités olímpicos legitiman determinados deportes y dictan las reglas que rigen los certámenes atléticos. Tradicionalmente, al béisbol se le ha dado el nombre erróneo de “Serie Mundial”; hasta hace muy poco, era un asunto exclusivamente estadounidense, pero cada vez más, los jugadores e incluso algunos equipos han sido tomados de otras naciones. La universalidad progresiva de los deportes es hoy incontrovertible.

La integración internacional es vital para la mundialización. Ésta ha magnificado las relaciones entre los estados, las localidades y los movimientos sociales en todo el mundo. Esto se ve en el aumento de organizaciones multilaterales, pactos regionales y en lo frecuentemente que se habla de un mundo sin fronteras. Los estados, las localidades, las organizaciones no gubernamentales y el trabajo ignoran cada vez más las viejas fronteras y obedecen más que nunca a los estímulos, aparentemente contradictorios, de la cooperación y la competencia. La integración tiene también un aspecto sociocultural, pues implica la difusión de una sociedad más abierta, multipolar y multicultural en la que la migración es el principal sub-producto (Knight y Gappert, 1989). La diferencia entre la migración actual y la de los anteriores movimientos es su modelo truncado y temporal de asentamiento. Lo corriente es que los hombres solos vivan en el extranjero por unos períodos de tiempo en los que envían dinero a su país. Cuando migran las familias enteras se les suele tratar como forasteros permanentes, pocas veces se les asimila e incluso los hijos nacidos en el país de acogida pueden no adquirir la ciudadanía. En efecto, la revolución de las telecomunicaciones ha dado permanencia a esta situación temporal. La tecnología eficiente y barata acorta el espacio y el tiempo, permitiendo a los grupos mantener sus vínculos con su país y preservar la cultura indígena. Como se dice ahora, las culturas étnicas extranjeras viven en un “espacio transnacional” en el que se mantienen la lengua, las costumbres y las tradiciones al margen de la geografía (Smith, 2001).

Las características integradoras de la mundialización producen una mayor interdependencia que a su vez favorece una mutua vulnerabilidad entre los países, regiones y continentes. Gracias al libre comercio, es posible que las sociedades sean más eficientes, pero también más frágiles y susceptibles de crisis. En cuestión de minutos una crisis en un solo gran banco puede desbaratar las finanzas en la otra punta del mundo. Las fluctuaciones de moneda pueden dar al traste con decenios de progreso, perjudicando más a los que se encuentran en lo más bajo de la escala económica. La expansión y más tarde la recesión de los mercados de valores empezaron en los Estados Unidos y rápidamente fueron telegrafadas a todo el mundo. La enfermedad viaja a la misma velocidad que un avión y ha adquirido un carácter internacional. El virus del ébola y más trágicamente la epidemia del sida son desgraciados ejemplos. Otra cara oscura de la mundialización es la difusión del terrorismo (Savitch y Ardashev, 2001). La facilidad para viajar y para realizar transferencias de dinero, así como la rapidez de las comunicaciones hacen posible que los terroristas hagan su trabajo y ataquen los frágiles vínculos internacionales.

Las repercusiones en las ciudades: los aspectos positivos

¿Cuál es la función de las ciudades en este panorama? Cabría suponer que la mundialización les resta protagonismo, puesto que son absorbidas en un mundo común de competencia económica e intercambio social. En principio, la gente podría residir en cualquier sitio y llevar su negocio a través de Internet desde un refugio en la cumbre de una montaña (Webber, 1963). En la práctica, lo cierto es lo contrario, al menos en algunas ciudades. La economía basada en el conocimiento ha estimulado el contacto personal e informal. Ha aumentado el gusto por las conferencias, seminarios y reuniones anuales. Además, el negocio busca esa ventaja extra que se debe al contacto personal.

La mundialización también ha generado una necesidad de dirección central en la que los servicios financieros, jurídicos o profesionales están concentrados en una misma localidad. El libre comercio es mucho más fácil gracias a las ciudades pues éstas han facilitado una nueva división internacional del trabajo y han absorbido las oleadas de migración (Glickman, 1985). Aunque no todas las ciudades han sido agraciadas con estas ventajas, muchas siguen siendo polos de trabajo eficientes y enormemente productivos para la era post-industrial. Tanto si se consideran unas pocas ciudades ‘mundiales’, o una larga serie de ciudades principales o una muestra de ciudades regionales, los centros urbanos dirigen la producción nacional y su producción total en bienes y servicios se ha acelerado durante los últimos decenios (Prud’homme, octubre, 1994; Savitch, 1996). El aumento de la urbanización ha sido paralelo a la mundialización y está asociado con el incremento del PNB. Las zonas metropolitanas de Europa y América del Norte se hicieron más ricas durante la transformación, aunque claramente a medida que el proceso madura, el índice de urbanización se estanca.

La mundialización no ha igualado a todos los núcleos urbanos. El sitio donde se vive y trabaja tiene más importancia que nunca en lo que se refiere a encontrar trabajo, ingresos, servicios públicos, escuelas y espacios verdes. Todas estas cosas dependen del “sitio”. La situación supone una diferencia enorme. Las cuidadas zonas residenciales de las afueras, las ciudades punteras, los centros comerciales y de negocios, los ghettos urbanos, las zonas industriales desocupadas y los parques de oficinas con aspecto de ciudad universitaria, todo forma parte de un complejo entramado urbano del que dependen las oportunidades. Algunas ciudades se han aprovechado de estas ventajas y de la enorme riqueza que surge del comercio mundial. A finales del milenio, la Inversión Extranjera Directa (IED) había alcanzado un récord de 865.000 millones de \$. Aunque no es posible señalar esa inversión para cada localidad, una proporción abrumadora fue para las naciones industriales avanzadas, situadas la mayoría en Occidente. Los bancos guardaron ese dinero y facilitaron las inversiones y casi todos estaban situados en ciudades importantes. Es más, junto con estos flujos de inversión, los activos bancarios se han multiplicado durante los últimos decenios. Incluso en este cortísimo período, la mayoría de los bancos aumentaron sustancialmente sus activos. En algunos casos, el capital total se elevó por encima de 300%. Del sitio suelen depender las perspectivas y por fuerza tiene que influir en las decisiones. Las ciudades, más que nunca, sirven de centros de mando y control de esas decisiones y se benefician, no sólo de la saturación de empleos de oficina y sucursales de las empresas, sino también de su situación estratégica en los mercados de capital internacionales. Es seguro que prácticamente todos esos bancos están situados en países prósperos y avanzados. Londres, Nueva York, Tokio, Francfort, Zurich son las beneficiarias de toda esta fortuna y poco ha quedado para las ciudades más pobres de Occidente, y mucho menos para los países en desarrollo (American Banker, 1999).

Podemos ver mejor estos aspectos positivos en una lista.

- *El aumento de la prosperidad, debido en parte a la competencia abierta, que es contagioso y está asociado con la creciente urbanización. La mayoría de los países y de las localidades son hoy más ricos que hace treinta años.* A medida que las ciudades crecen y se convierten en grandes metrópolis, también crece el bienestar económico de la mayoría de sus habitantes. La relación no es invariable. Cuando las economías maduran y surge la prosperidad, ésta se va nivelando gradualmente y con el tiempo se estanca. Por otra parte, muchas zonas de África subsahariana han pasado por el proceso de urbanización sin experimentar desarrollo, si bien esta parte del mundo sigue siendo una excepción. Pero el modelo general de la relación entre urbanización y bienestar económico es positivo e incluso algunas naciones de África subsahariana han empezado a despegar.

Volviendo al período que va desde 1970 hasta el fin del decenio, sabemos que el incremento de la urbanización está en correlación con el incremento del PNB. Esto es cierto tanto para las regiones más desarrolladas del mundo como para las menos desarrolladas. En los Estados Unidos y Canadá, las poblaciones urbanas han aumentado en un 20% y la renta per cápita en un tercio. Europa Occidental muestra una tendencia similar. En la mayor parte de América del Sur la urbanización y los ingresos económicos son graduales y firmes, creciendo un 20% o más. Los avances más notables son los de Argentina, Brasil y Chile. Asia del sureste, Asia Oriental y Oceanía muestran enseñanzas parecidas. Pese a algunos tropiezos, las economías industriales más jóvenes de Corea del Sur, Indonesia y Tailandia han duplicado su urbanización y su PNB (CNUAH, 1996, cap. 2).

Las relaciones de causa-efecto entre el aumento de urbanización y el PNB son complejas; pero la asociación es inequívoca y obedece a una lógica rigurosa. Cuando la producción agrícola, minera o maderera alcanza un cierto nivel y pueden llegar al mercado excedentes, surgen nuevas oportunidades para la conversión de materias primas en nuevos productos. La conversión tiene lugar en zonas urbanas cuya capacidad tecnológica y comercial revierte a las economías rurales, lo que permite todavía más eficiencia y libera más individuos para trabajar en otro ramo. La nueva tecnología y las nuevas inversiones ofrecen todavía más oportunidades y una sinergia sin fisuras entre todos los sectores de producción. Éste es el motivo por el que las poblaciones urbanas son mucho más prósperas que las rurales y las metrópolis gigantes siguen atrayendo a las poblaciones procedentes del campo.

- *Las ciudades mundiales y regionales han desempeñado una función vital y desproporcionada en la contribución a esta prosperidad.* Las ciudades mundiales (Nueva York, Londres, Tokio) han facilitado mucho el libre comercio (Sassen, 1991). Contrariamente a las impresiones de retroceso de la ciudad central, las grandes ciudades han demostrado ser polos de trabajo eficientes y enormemente productivos para la era post-industrial. Un estudio defiende que las grandes ciudades subvencionan realmente a sus países respectivos (Prud'homme, octubre, 1994). Empleando datos de todo el espectro geográfico, la investigación señala que la transferencia de pago de estas ciudades alcanza el 53% de PNB en Côte d'Ivoire (Abidjan), 2,5% en Tailandia (Bangkok), 6,5% en Marruecos (Casablanca) y 1,7% en Francia (París) (Davezies y Prud'homme, 1994).

* *Estamos sometidos a un auge insólito de la información y esto no sólo promueve la democracia, sino que también fomenta el pluralismo y una mayor responsabilidad.* Los avances generales contribuyen a que las clases medias tengan más fuerza y en última instancia a la estabilidad institucional. Aunque Internet no puede garantizar la democracia, puede asegurar la difusión de la información, facilitar el libre intercambio entre los grupos y permitir

mayor comunicación entre los gobernantes y los gobernados. Aunque pueda haber retrocesos y siempre habrá excepciones, el futuro democrático es prometedor. Más tarde o más temprano, la tecnología estimulará el pluralismo, la diversidad y la responsabilidad.

No es una pura coincidencia que la prosperidad y la libre información hayan ido acompañadas de crecientes oleadas de democratización. Desde principios del decenio de 1970, los estados democráticos no han dejado de reemplazar a los autoritarios. Durante este período, los estados clasificados como “democráticos” pasaron de treinta a cincuenta y nueve, mientras los clasificados como “sistemas autoritarios” pasaron de noventa y dos a setenta y uno. En Europa Occidental, España y Portugal se unieron a los otros estados democráticos. En América Latina, la transición a la democracia ha sido especialmente llamativa. Brasil, Ecuador, Chile, Argentina, Guatemala y Bolivia se han pasado a las filas democráticas (CNUAH, 1996). En Europa Oriental, la caída del comunismo trajo una multitud de naciones al redil democrático. En Oriente Medio, sólo Israel se puede contar entre las democracias liberales del mundo, pero algunos otros países (Jordania y otros estados más pequeños de la Península Arábiga) han empezado a perder las riendas del autoritarismo. Las nuevas cadenas independientes árabes transmiten en toda la región y han atraído partidarios. En Irán, seguidores más moderados han empezado a desafiar al régimen teocrático y, aunque la lucha puede ser larga, es cada vez más difícil monopolizar la información o controlar la opinión pública. De nuevo África ofrece un panorama más complejo, con sólo una minoría de estados clasificados como democráticos, si bien parece que una mayoría se encuentra en diversos estadios de transición (CNUAH, 1996).



"Progreso y tecnología": mural en Bamako (Mali)
Baumgarten/Imapress

Las repercusiones en las ciudades: los aspectos negativos

Todo tiene ventajas e inconvenientes. Toda nueva era produce desgarros. La transición de la era feudal a la industrial apartó a los campesinos de la tierra y el aire libre para meterlos en

unas miserables chabolas urbanas. Aun con todas sus fatigas, los campesinos feudales disfrutaban de frecuentes fiestas, días libres y un profundo sentido de la comunidad. Con la industrialización, se encontraron hacinados en fábricas oscuras y malolientes, trabajando quince horas al día, todos los días de la semana. Las familias ampliadas se destruyeron, siendo el capitalismo especialmente inmisericorde con las mujeres y los niños, que trabajaban con maquinaria peligrosa. Esta transición forma parte de lo que Joseph Schumpeter (1950) llamó “destrucción creativa”. El proceso permite a las fuerzas del mercado actuar con una crueldad impersonal para acabar con las viejas prácticas obsoletas y empezar una manera nueva y dinámica de hacer las cosas. Poco importaba el bienestar inmediato de la gente en comparación con la perspectiva de adquirir máquinas nuevas y aumentar la producción y los beneficios. El cambio tiene siempre un coste y para algunas generaciones éste puede ser exorbitante.

Son estos costes reales los que han dado lugar a la oposición a la mundialización. Como es lógico, las reacciones más fuertes a ésta han surgido de los grupos extremistas de derecha e izquierda. Como en la mayoría de los cambios de época, los grupos situados en los extremos del espectro social, suelen ser los más amenazados. Los pensionistas, los trabajadores, los empleados en empresas pequeñas y los jóvenes desempleados son los primeros en sufrir las consecuencias de la revolución económica. No es de extrañar que estos grupos se vuelvan a los partidos políticos marginales para hacer oír su oposición. El antagonismo político del ala derecha es muy visible en el Partido de la Reforma Americana, el Frente Nacional de Francia, el Movimiento Nacional de Italia, el Partido de la Libertad de Austria y en muchas otras partes de Europa. Patrick Buchanan, Jean Marie Le Pen, Gianfranco Fini y George Haider son sus defensores más notorios. Su retórica suele ser favorable al resurgimiento de la xenofobia, los ataques a la política de inmigración y la hostilidad al compromiso internacional. Los temores sobre la mundialización mueven a Ross Perot y a Patrick Buchanan en su campaña contra la inmigración mexicana y sus quejas por la inmigración ilegal desenfrenada. Estos dos candidatos, en lugar de ver las oportunidades del libre comercio a través de la TLC, vieron en ésta un “gigante que sorbería” los puestos de trabajo americanos y se los llevaría fuera.

La mundialización ha favorecido la internacionalización de las quejas y la izquierda se ha aprovechado de ello para presionar a los políticos. La coalición de izquierdas contra la mundialización ha sido más ambigua en sus demandas, en parte porque es una coalición más amplia, que abarca desde los anarquistas y neomarxistas a los activistas del Partido Verde y también a los líderes sindicales y políticos más convencionales. En su frustración, los manifestantes han adoptado unas tácticas muy agresivas. Las protestas de Seattle, Quebec, Goteborg y Génova trataron de confrontar a las minorías políticas y los activistas llenaron las calles con desfiles y pancartas. Los “tribunales populares” hacían simulacros de juicios a los pretendidos malhechores y algunas de sus actividades estallaron en violentas confrontaciones con la policía. Los representantes de los países menos desarrollados también se han unido a la refriega y están haciendo uso de los foros internacionales para airear los pasados resentimientos contra el colonialismo. “La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia” (Durban, Sudáfrica) es sólo una de tantas reuniones internacionales cuya finalidad es remediar los agravios (o exigir privilegios) derivados de los desequilibrios económicos mundiales y lo probable es que continúen celebrándose.

La lista de agravios que enarbolan la derecha y la izquierda contrarias a la mundialización es bastante larga. Los aspectos negativos son reales y tienen consecuencias de largo alcance; citamos algunas:

- *La fuerza de la transformación está en relación directa con las exacerbadas polaridades económicas, las diferentes condiciones geográficas y la desigualdad en las inversiones.* Estas polaridades son muy variadas y se pueden ver tanto entre distintas zonas del mundo como entre distintas localidades dentro de las mismas naciones. La paradoja del desarrollo económico contemporáneo es que la mayor parte de las localidades se han hecho más ricas, pero a la vez tienen cada vez más pobres. La explicación para esta incongruencia reside en las diferencias de creación de renta y distribución de la riqueza dentro de los países, y entre ellos. Tomando las zonas urbanas, 40% de la población de África subsahariana (Gambia, Mozambique) está por debajo de la línea de pobreza. En África Septentrional (Egipto, Marruecos) la pobreza afecta aproximadamente al 30% de la población. Aunque estas cifras disminuyen en Asia y América del Sur, los pobres son todavía entre 25 y 30% de la población urbana (Indonesia, Pakistán, Brasil, Venezuela) (CNUAH, 1996, p. 113). Las cifras descienden en los Estados Unidos (21% en las ciudades centrales y 9% en la periferia) y en Europa Occidental (15% de pobres urbanos) (Fundación Europea, 1985; Baugher & Lamison-White, 1996). En los países más avanzados, se acentúan las diferencias según las zonas, pudiendo equipararse las más desfavorecidas a las de las naciones menos desarrolladas. En los estados centrales de Estados Unidos y en el norte de Inglaterra la pobreza afecta a cerca del 40% de la población.

Estas polaridades se ramifican en los patrones de inversión, de manera que el potencial de desarrollo económico, o de recuperación, se ve profundamente afectado. Las zonas más ricas tienen cada vez más capacidad de consolidar su posición en el mercado y esto se puede ver en la diferencia de las inversiones en infraestructura. Si tomamos treinta y cuatro centros metropolitanos urbanos, encontramos que los más ricos (Tokio, Viena, París y Amsterdam) recibieron un gasto per cápita en infraestructura 700 veces mayor que los de las economías menos desarrolladas (Dar Es Salaam, Delhi, El Cairo, y Quito) (CNUAH, 1996). Este patrón se ha venido aplicando a lo largo del último decenio. Si persiste, es de esperar que las zonas ricas sigan aumentando su poder económico, mientras que las zonas ya marginadas en el sistema mundial serán todavía menos atractivas para la inversión.

- *La transformación y la polarización económicas han contribuido a un mayor desorden social.* En los últimos 25 años han aumentado la migración, la disgregación de las familias, la segregación social y la ruptura del tejido social. Aunque la migración no es nada nuevo en el mundo, nunca estuvo tan asociada con la disgregación de las familias y con la provisionalidad de las condiciones de vida. El cambio no sólo ha ocurrido en Occidente, sino también en los países menos desarrollados, que acogen a millones de inmigrantes. En la mayoría de los casos, los migrantes se congregan en las ciudades interiores. Actualmente, una cuarta parte de la población de Nueva York, Londres y Toronto son extranjeros. Incluso la homogénea Tokio cuenta con 250.000 residentes extranjeros y un gran número de coreanos (The Urban Age, Primavera 1994; Economist, 1996, p. 41).

Pero la migración post-industrial se distingue por su carácter permanente, que ha dado lugar a lo que Smith llama comunidades transnacionales (2001). Estas comunidades suelen conservar sus identidades nacionales socioculturales e incluso su ciudadanía política aunque residan en lugares extranjeros. Las comunicaciones con el país de origen de los inmigrantes y los viajes no disminuyen. Normalmente, los hombres solos viven en el extranjero durante períodos prolongados enviando dinero a sus países. Cuando migra toda la familia, reciben un trato de forasteros permanentes, pocas veces se asimilan o adquieren la ciudadanía. La situación es particularmente aguda en Alemania que acoge en la actualidad a 6,5 millones de extranjeros, lo que equivale a 10% de su población. Más del 70% de los “trabajadores invitados” de Alemania

viven en el país durante más de diez años; pero Alemania no es la única. México y Tailandia recibieron centenares de miles de migrantes en los últimos cinco años. Actualmente, Sao Paulo acoge a casi un millón de residentes extranjeros y Bangkok, a 500.000 (The Urban Age, 1994, p. 20).

- *Los efectos acumulados de estos cambios han llegado hasta las instancias gubernamentales y están generando presiones excesivas.* Tanto a escala política como administrativa, las localidades están afrontando un aumento de expectativas y un exceso de demandas. Sólo tenemos que ver los acontecimientos más sobresalientes para apreciar cómo recaen en el gobierno local, estatal o provincial. En nuestros días, la creación de empleo y el desarrollo no es una cuestión tan sólo de política nacional, sino que es tarea de todo gobernante, alcalde, o administrador de condado o aldea. Los funcionarios locales se han convertido en una fuerza de venta para el desarrollo económico y la creación de empleo. Cada vez son más los informes de Europa que afirman que los alcaldes belgas e italianos se están convirtiendo en empleadores para los desempleados. Las zonas y comunidades de empresas de Gran Bretaña y de América ponen de relieve la responsabilidad local en el desarrollo económico. Incluso el poderoso estado central de Francia ha prestado gran atención a la iniciativa local en su esfuerzo por crear “zonas francas” y “zonas de prioridades”.

Mientras tanto, los ciudadanos esperan y piden más. El auge de la televisión por cable, e Internet han creado una conciencia ciudadana que exige que se resuelvan los problemas y se presten los servicios. Esto se aplica especialmente a las poblaciones “yuppies”, ricas y refinadas, que quieren que las calles sean seguras y estén limpias; que se preserven los espacios abiertos y que se adopten y apliquen ordenanzas justas. Irónicamente, a medida que los ciudadanos exigen y reciben más, están descendiendo las actitudes favorables al gobierno en todos sus niveles. En los Estados Unidos, la confianza en las instituciones nacionales subió en el decenio de 1970 y cayó en picado en el de 1990. En 1995 sólo 9% de la población confiaba en el poder ejecutivo. Los índices de confianza para los gobiernos estatales y locales son más altos, pero también han bajado (Gallup Organization, 1996).

No es una mera coincidencia que tantos de nosotros estemos interesados en “reinventar el gobierno” y promover la “privatización”, la “colaboración pública-privada” o las “organizaciones matrices”. En Europa y América estas innovaciones están incluidas en un concepto más amplio de “buen gobierno” local. La idea de buen gobierno es buscar formas flexibles, por medio de las cuales el poder público pueda ser apoyado por el mundo de la empresa y el capital de mercado. Funcionarios públicos, periodistas e investigadores dedican enormes cantidades de tiempo a encontrar formas nuevas de llevar a cabo las viejas tareas. La innovación en el gobierno se ha convertido en la consigna, sostenida por las demandas de mayor responsabilidad y transparencia. Todo ello sólo puede ser una respuesta a las presiones acumuladas y a la conciencia popular de que el gobierno puede hacer más con menos.

Conclusiones: un futuro cambiante, más competitivo e inseguro

Con sus consecuencias positivas y negativas, las complejas fuerzas de la mundialización están inextricablemente unidas entre sí, se influyen mutuamente y están ligadas a un futuro común. Cabe esperar que los esfuerzos por aumentar el PNB estimulen la inversión, pero también crearán mayores desigualdades dentro de las localidades y entre unas localidades y otras. Las luchas por la supremacía regional conducirán a una mayor riqueza, pero también provocarán una disgregación de las familias, una polarización social y una economía informal más fuerte. El auge extraordinario de la información tanto *in situ* como en el ciberespacio, contribuye a

intensificar la responsabilidad y transparencia del gobierno, pero también acrecienta las expectativas y demandas populares que presionan excesivamente a las instituciones locales. La inseguridad del cambio y las dudas sobre quién es realmente el “responsable” producen también una peligrosa inestabilidad y una reacción estrepitosa por parte de los extremos de la izquierda y la derecha.

Estas fuerzas, todavía en una fase inicial, tienen que intensificarse aún más y crear más inseguridades. El aumento y la acumulación de presiones ya han empezado a configurar un nuevo mundo. A medida que avanza la descentralización y el libre comercio, son más las localidades que se fragmentan y se comportan como competidores solitarios en un mercado mundial. La desaparición de las viejas fronteras da origen a una nueva división internacional del trabajo y a que las localidades busquen su propia ventaja, diferente y competitiva. Un proceso gradual pero ineludible de auto-análisis obliga a los políticos locales a preguntarse ¿cómo podemos encontrar nuestro sitio en el mundo, en el mercado nacional o regional?

Una forma de crear una ventaja competitiva es ofrecer productos y servicios más baratos y a veces a crear líneas de oferta para productos de contrabando. Las regiones de gran crecimiento experimentan una demanda cada vez mayor de mano de obra barata que trabaja en su casa, de servicios a la medida y de productos difíciles de encontrar. Algunas de estas demandas se han transformado en una economía informal, con personal mayoritariamente migrante. El ejército de prósperos trabajadores de oficinas que ocupan los distritos financieros todos los días de la semana tiene su contrapunto en otro ejército de trabajadores “informales” de porteros, jardineros o jornaleros. Otros participantes en la economía informal trabajan en minúsculas fábricas de ropa o como vendedores ambulantes o artesanos sin permiso. Un número menor puede dedicarse al juego o a actividades ilegales.

Otra forma de abordar la competencia mundial es rebajar los costes de los negocios. Se pueden emplear muchos métodos, pero el más corriente es la técnica de “la oferta” que incluye rebajas en los impuestos, ofrecer trabajo barato, formar mano de obra, creación de nueva infraestructura, suavizar o abolir las reglamentaciones medioambientales y crear colaboraciones entre los gobiernos y las empresas, que reducen los riesgos de las inversiones. Cuando las localidades tratan de atraer negocios por medio de los incentivos por parte de la oferta, se pueden encontrar o bien reduciendo los servicios sociales o en el camino de la presión fiscal.

La presión fiscal se puede convertir en un problema permanente para la autoridad local. Las dificultades económicas crónicas no son nuevas para los gobiernos nacionales ni para los subnacionales en los países menos desarrollados. Pero últimamente hay una mayor incidencia en las economías avanzadas que va adquiriendo un carácter permanente y transnacional. Con los años la presión fiscal ha creado un clima en el que las localidades asumen riesgos para seguir a flote. Cuando esos riesgos no van bien, los resultados pueden repercutir mucho más allá de las fronteras locales. El incumplimiento de pago de Nueva York en 1975, la suspensión de pagos de Liverpool de 1984, la bancarrota del Condado de Orange de 1995, obligaron a introducir cambios sustanciales en la actuación del gobierno. La austeridad fiscal en Corea del Sur, Malasia, Indonesia, Argentina y Brasil han producido grandes crisis y es probable que éstas sigan produciéndose en otras partes del mundo.

También existen en este nuevo mundo aspectos socioculturales que son esenciales para el auge de la información y el crecimiento de la clase media. Parece ser que las sociedades post-industriales tienen formas de vida que hacen hincapié en la protección del medio ambiente, los intereses del consumidor y en la política de identidad (feminismo, derechos de los homosexuales). Algunos

estudiosos han visto señales de una nueva cultura política basada en la motivación individual (más que en la conciencia de clase), un respeto por los mercados (en lugar de por las jerarquías) y una mayor atención al gobierno local (en contraste con la autoridad nacional) (Clark e Inglehart, 1990). Otros estudiosos consideran a las sociedades post-industriales propicias para convertirse en sociedades post-materialistas, con su interés por el activismo ciudadano y por las cuestiones sociales (Miranda, Rosdil y Yeh, 1992). Lo más probable es que surjan nuevas culturas y, o bien se superpongan, o se mezclen, o funcionen con actitudes más tradicionales.

Mientras los mercados mundiales, la tecnología y la sociedad están en período de rápida transformación, las instituciones gubernamentales se han ido quedando atrás. La descentralización y la flexibilidad de las fuerzas mundiales están en agudo contraste con la conducta jerárquica y anquilosada de las instituciones de gobierno. Especialmente agudos son los contrastes entre las formas de actuación de los mercados y de las instituciones de gobierno. Los mercados son flexibles, fecundos y sumamente sensibles a las demandas de las masas, mientras que las instituciones de gobierno están ancladas en formalismos y rutina.

Aunque no podemos saber con exactitud todo lo que los próximos decenios nos van a aportar, tendrán que sincronizar a los nuevos mercados y a los nuevos gobiernos. Contrariamente a lo que muchos escritores afirman de la mundialización, es preciso que ésta no esté fuera de control. Desde luego, hemos visto ya surgir una gran cantidad de organizaciones regionales e internacionales que regulan parte de la economía mundial. Las ciudades han empezado a crear confederaciones transnacionales que promueven la comunicación de la información, la cooperación económica y la asistencia tecnológica. Los gobiernos supranacionales y regionales tendrán que desempeñar una importante función, trabajando de manera gradual pero firme para hacer los ajustes necesarios. Las localidades tendrán que ser más responsables si quieren satisfacer a sus ciudadanos, mantener la legitimidad popular y solucionar las tensiones diarias.

Traducido del inglés

Nota

1. Toda acción tiene su reacción y la mundialización no escapa a esta regla. La vulnerabilidad tiene también una cara más positiva, que podemos ver en la cooperación y sinergia entre las naciones. Este tipo de interdependencia complementaria ha producido la cooperación en la reglamentación de la moneda, en el control de la epidemia del SIDA y en la lucha contra el terrorismo.

Referencias

A.T. KEARNEY, Inc. Abril, 2001. "The Globalization index" [El índice de la mundialización], *Global Outlook: International Urban Research Monitor*.

Airports Council International, Annual worldwide airport traffic report 1991 and 2001. [Consejo Internacional de Aeropuertos, Informe anual mundial del tráfico aéreo. 1991 y 2001. Ginebra, Suiza.

American Banker 1999, "Top 100 world companies"; [Las 100 primeras empresas del mundo] *American Banker*, 29 de Julio de 1993, The top 500 banks in the world [Los 500 bancos más importantes del mundo].

BAUGHER, ELEANOR and LAMISON-WHITE, LEATHA. 1996. "U.S. bureau of the census, current population reports series" [Oficina del censo de estados Unidos, informes sobre la población actual] P60-194, *Poverty in the United States: 1995*. [La pobreza en los Estados Unidos: 1995] Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

BORDO, MICHAEL D. 1989. "Money, history and international finance": *Essays in Honour of Anna J. Schwartz*. ["El dinero, la historia y las finanzas internacionales": Ensayos en honor de Anna J. Schwartz]. Chicago, Illinois. University of Chicago Press.

CERNY, PHILLIP 1998 "Neomedievalism, civil war and the new security dilemma: globalization as durable disorder" [El neomedievalismo, la guerra civil y el nuevo dilema de la seguridad: la mundialización como desorden perdurable] Paper Presented to a Workshop on Globalization: Critical Perspectives, Department of Politics and International Studies, University of Birmingham, 14-16 de marzo de 1997.

CLARK, TERRY NICHOLS and INGLEHART, RONALD. 1990. "The new political culture: changing dynamics of support for the welfare state and other policies in post-industrial societies" [La nueva cultura política: el cambio en las dinámicas de apoyo del estado de bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales] Documento de trabajo.

CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos) 1996. *An Urbanizing World*, [Un mundo urbano] Oxford, Inglaterra. Oxford University Press,

DAVEZIES, LAURENT and PRUD'HOMME, REMY. 1994. "The redistributive role of megacities" [La función redistributiva de las megaciudades]. En *Megacity Growth and the Future* [El crecimiento de la megaciudad y el futuro] Roland Fuches, et al. eds.

FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO. 1986. *Living Conditions in Urban Europe*. [Las condiciones de vida en la Europa urbana] Dublín: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

GALLUP ORGANIZATION. Agosto, 1996. "Short Subjects". [Temas breves] *Gallup Poll Monthly*.

GLICKMAN, NORMAN J. 1985. "Cities and the international division of labour". [Las ciudades y la división internacional del trabajo] Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, Universidad de Texas en Austin. *Working Paper Series*: Número 31

HIRST, PAUL and THOMPSON, GRAHAME 1996. *Globalization in Question*. [La mundialización a examen] Cambridge, England: Polity Press.

KNIGHT, R. & GAPPERT, G. (Eds.) 1989. *Cities in a Global Society*. [Las ciudades en una sociedad mundial] Newbury Park, California: Sage Publications.

MERTON, ROBERT K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. [Teoría social y estructura social] Nueva York: Free Press.

MIRANDA, R., ROSDIL, D., and YEH, S. 1992. "Growth machines, progressive cities and regime restructuring". [Máquinas de desarrollo, ciudades progresistas y reestructuración del

sistema] Ponencia preparada para la 88ª Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago.

PRUD'HOMME, REMY. October 1994. "On the economic role of cities" [Sobre la función económica de las ciudades]. Melbourne: Australia. Ponencia presentada en *Cities and the New Global Economy*.

SASSEN, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. [La ciudad mundial: Nueva York, Londres, Tokio] Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

SAVITCH, H.V. 1996. "Cities in a global era: A new paradigm for the next millennium" [Las ciudades en una era mundial: Nuevo modelo para el próximo milenio]. En: *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. [Preparándose para el futuro urbano: las presiones mundiales y las fuerzas locales] Michael Cohen, et. al. eds. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars.

SAVITCH, H.V. and ARDASHEV, GRIGORIY. 2001. "Does terror have an urban future" [¿Tiene el terror un futuro urbano?] Manuscrito inédito.

SCHUMPETER, JOSEPH 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. [El capitalismo, el socialismo y la democracia] Nueva York. Harper and Row

SMITH, MICHAEL 2001. *Transnational Urbanism*. [El urbanismo transnacional] Oxford, Reino Unido. Blackwell Publishers

The Economist. 1996. Noviembre 9-15.

The Urban Age. 1994. 2(3).

WEBBER, MELVIN. 1963. "Order in diversity: Community without propinquity" [El orden en la diversidad: comunidad sin proximidad]. En *Cities and Space: The Future Use of Urban Land*, [Las ciudades y el espacio: el empleo futuro del suelo urbano] editado por Wingo. Johns Hopkins: 23-54.

WILLIAMSON, J. G. 1995. "The evolution of the global labour market since 1830: Background evidence and hypotheses". [La evolución del Mercado laboral mundial desde 1830: antecedentes e hipótesis] *Explorations in Economic History*, 32, pp.141-96.

Las alianzas y la gobernanza urbana

Ingemar Elander

Nota biográfica

Ingemar Elander es profesor adjunto de Ciencias Políticas y Coordinador del Centro de Urbanización y de Estudios Urbanos, Universidad de Örebro, S-701 82 Örebro, Suecia. E-mail: ingemar.elander@sam.oru.se. Sus publicaciones más recientes (publicadas en 2001) son: un volumen en sueco intitulado *Ciudad de contradicciones. Vida cotidiana y regímenes urbanos* (Redactor y coautor de dos capítulos), y *El medio urbano en la economía global tras la Declaración de Río* (Redactor adjunto y coautor de tres capítulos).

Introducción

En los años 1990, los gobiernos locales en muchos países europeos se vieron expuestos a presiones cada vez mayores. Los gobiernos centrales trasladaron los problemas financieros hacia órganos gubernamentales menos importantes con una reducción de subsidios, haciendo recaer viejas responsabilidades sobre niveles más bajos de gobierno y creando a la vez otras responsabilidades nuevas. Los gobiernos centrales ampliaron la libertad de acción de los gobiernos locales, pero dentro de un marco financiero mucho más restringido. De esta manera, la descentralización se vio acompañada de un control financiero más estricto.

Para poder hacer frente a las estrategias de reducción aplicadas por el poder central, los gobiernos locales reaccionaron de diversas maneras. Intentaron optimar sus recursos financieros adoptando un enfoque más empresarial en sus operaciones cotidianas, por ejemplo mediante la contratación de productores privados para llevar a cabo una parte de sus operaciones, o fomentando una práctica de contabilidad y de competición internas. Se transfirieron las responsabilidades a diversos sectores y niveles intergubernamentales inferiores, y ciertas políticas no obligatorias fueron a veces abandonadas por completo (“terminación de políticas”) o privatizadas. La tendencia a reactivar el sector voluntario para reemplazar o complementar los servicios del gobierno local se convirtió en un tema polémico en muchos países. De manera general, en los años 1990 el gobierno urbano sufrió un proceso tendiente a la *fragmentación* y a la creación de formas de gobierno más diferenciadas: el gobierno local se transformó en *gobierno urbano*. También surgieron nuevas formas de gobierno urbano a raíz de determinadas iniciativas locales a escala mundial. Tanto la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 como la Conferencia Hábitat II en Estambul en 1996 fueron encuentros en donde se reunieron representantes no sólo de gobiernos centrales sino también de gobiernos locales y de ONG para llevar a cabo una acción concertada destinada a un desarrollo viable desde el punto de vista ambiental y social.

El término *gobernanza urbana* abarca una amplia variedad de prácticas, muchas de las cuales no han sido aún descritas, analizadas y explicadas. En la literatura sobre el concepto de gobernanza moderna se constata generalmente que dichas prácticas engloban ámbitos tales como el bienestar social, la protección ambiental, la educación y la planificación física, y se

observan innovaciones en materia de corregulación, codirección, coproducción, gestión cooperativa y alianzas entre el sector público y privado en un plano nacional, regional y local (Kooiman 1993). Una práctica que se ha vuelto común en toda Europa es la creación de *alianzas*. La alianza se ha definido como “una coalición de intereses que incumben a más de un sector con el objeto de preparar y supervisar una estrategia concertada para la regeneración en un ámbito determinado” (Bailey et al. 1995: 27). Aunque las alianzas fueron utilizadas por el gobierno conservador en Gran Bretaña como vehículo para reestructurar las fronteras entre el sector público y el sector privado en el proceso de regeneración urbana, el término posee connotaciones más amplias que se pueden emplear – y ya se han empleado – en otras esferas políticas fuera de la regeneración urbana. Por ejemplo, en el marco de Hábitat II, el término se empleó extensamente para designar redes muy diversas de representantes de entidades tales como empresas, fundaciones, sindicatos, institutos de investigación académica y organizaciones no gubernamentales. El enfoque en materia de política regional adoptado por la Unión Europea constituye otro contexto diferente, donde las alianzas se plantean explícitamente como una estrategia aconsejable. Casi inevitablemente, esto crea la impresión de que las alianzas representan cada vez más una solución que se ajusta a todos los problemas de los gobiernos hoy en día. Más aún, las alianzas serían supuestamente la solución para *todas* las partes involucradas.

Independientemente de su carga ideológica, el término “alianza” entra dentro de una concepción más amplia de redes que se ve empleada en algunos trabajos académicos recientes sobre la elaboración y aplicación de políticas urbanas. Por ejemplo, sucede a veces que una determinada unidad organizativa del gobierno local establezca una coalición con otros actores para elaborar una política destinada a resolver un problema específico. Dicha coalición puede no ser más que un acuerdo ad hoc para una acción determinada (“una red única”) o bien formar parte de una estrategia a largo plazo que comprende un grupo de actores (“una comunidad de políticas”) (Rhodes 1986). En algunos casos, estas políticas se pueden identificar en una ciudad en particular como productos de un *régimen urbano* de larga duración (Stone 1989), que podría calificarse como una alianza duradera para constituir un gobierno urbano.

El presente informe tiene por objeto sentar bases que permitan estudiar las alianzas y el gobierno urbano en diferentes ciudades y países. En la sección que sigue, se examina el concepto de alianza tomando en cuenta las perspectivas más recientes en materia de estudios urbanos, y se analizan críticamente los valores positivos que suele comportar la noción de alianza. La tercera parte se basa en estudios publicados recientemente, con algunos ejemplos de cómo las estrategias de alianza se aplican en la práctica. En la cuarta sección, se plantean las líneas generales para una investigación nacional y transnacional sobre las alianzas y la gobernanza urbana. La última sección contiene algunas reflexiones sobre las implicaciones políticas de las alianzas para el gobierno urbano.

Contexto conceptual

Durante mucho tiempo, el debate académico sobre políticas urbanas fue monopolizado por dos facciones: los pluralistas y los elitistas. Ambos defendían la idea de que el poder es principalmente una cuestión de dominación y control social. La *teoría de régimen urbano*, tal como lo desarrolló Stone, refuta esta idea, centrándose en “la necesidad de pensar en términos de cooperación, con sus posibilidades y limitaciones; no cualquier tipo de cooperación, sino una cooperación que permita agrupar a personas que representan a diferentes sectores de la vida institucional de una comunidad, y crear una coalición de actores que a su vez origine y sostenga una serie de coaliciones gobernantes” (Stone 1989: 8).

Esta noción de cooperación y de coalición posee muchos elementos comunes con otras teorías que utilizan términos pertenecientes al concepto de redes de políticas. Podría decirse que el término *alianza* pertenece a dicha familia de conceptos. Sin embargo, parece conllevar una carga ideológica más fuerte que cualquiera otro término, y las alianzas se suelen considerar como un objetivo que se *debería* lograr en la elaboración de políticas en diferentes sectores. Es así como en Gran Bretaña la idea de las alianzas ha estado estrechamente vinculada con la estrategia de Thatcher consistente en despojar a las autoridades locales de sus poderes, como lo afirman Bailey et al. (1995: 8):

La dramática transferencia de poder a Whitehall demuestra que las autoridades locales buscaban nuevos arreglos institucionales en el plano local para reforzar tanto su influencia como la posibilidad de aprovechar al máximo los fondos limitados para recursos tales como la tierra. Las alianzas resultaron ser una manera de lograr, en cierta medida, este doble objetivo.

En años recientes, la Unión Europea ha apoyado el desarrollo económico regional mediante alianzas entre los principales actores en las zonas que reúnen las condiciones para recibir asistencia económica estructural, y, dentro de este contexto, es posible vislumbrar la emergencia de un modelo europeo de alianzas (Geddes 1997).

A fines de 1997, el Banco Mundial lanzó el proyecto de *Alianzas urbanas* para que las autoridades urbanas y nacionales pudieran acceder a

...los recursos y capacidades de organizaciones bilaterales, organizaciones no gubernamentales, entidades académicas, corporaciones, fundaciones y particulares. El proyecto se basa en que el análisis de una ciudad que funciona eficientemente no debe ser unidimensional, sino que debe abarcar todos los aspectos relativos a la calidad de vida, a la productividad, a la competencia y a la gobernabilidad. ... Mediante el proyecto de *Alianzas urbanas*, las autoridades y comunidades locales tendrán acceso a equipos de expertos cuidadosamente seleccionados, los cuales brindarán su asesoramiento para elaborar infraestructuras estratégicas y para sentar las bases de un crecimiento a largo plazo (*Urban Age* 1998: solapa).

Las alianzas dentro del marco de Hábitat II son de muy amplio alcance, y engloban programas internacionales de apoyo junto con programas de consolidación de capacidades en el plano nacional y subnacional. Esto implica

...la descentralización de responsabilidades, y permite a las autoridades locales más próximas y más representativas de sus circunscripciones administrar la política, tomar decisiones, y disponer de recursos suficientes ..., además de fomentar la cooperación internacional y las alianzas ... Una estrategia de facilitación, de consolidación de capacidades y de desarrollo institucional debe conferir poderes a todas las partes interesadas, particularmente las autoridades locales, el sector privado, el sector cooperativo, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de carácter comunitario, a los efectos de permitirles llevar a cabo funciones efectivas de planificación y gestión de la protección y de los asentamientos humanos... Cada gobierno debe garantizar el derecho de todos los integrantes de la sociedad a participar activamente en los asuntos de la comunidad en la que viven, y garantizar y fomentar su intervención en la elaboración de políticas en todos los planos (UNCHS 1996).

La lógica de los acuerdos de alianza puede estudiarse en base a los argumentos explícitos o a los motivos implícitos identificados por el observador. También se puede deducir a partir de estructuras conceptuales relativamente independientes de los argumentos explícitos presentados por los actores/asociados. En los estudios, se suelen presentar tres argumentos a favor de las alianzas: la *sinergia*, la *transformación* y el *aumento presupuestario* (Mackintosh 1992; Bailey et al. 1995: 32-37; Hastings 1995).

Según Mackintosh (1992: 213), la sinergia constituye el beneficio adicional que se obtiene cuando dos o más asociados colaboran para el logro de un objetivo común (o supuestamente común). Un ejemplo típico es el de la empresa conjunta entre una firma comercial con fines lucrativos y una organización sin fines de lucro (p. ej., un gobierno local o un organismo de caridad). Lo esencial en una empresa conjunta es la creación de beneficios adicionales a partir de una combinación del haber y del poder de cada parte y de un proceso de negociación conjunta en lo que atañe a la distribución de dichos beneficios, con el doble objetivo de aumentar los rendimientos para los accionistas privados, y de destinarlos a fines sociales. De esta manera, el efecto de sinergia no se percibe solamente como una simple adición, sino que presupone un salto cuantitativo: “dos más dos equivalen a más de cuatro.” Hastings (1995: 259) afirma que: “La combinación de diferentes perspectivas crea el potencial no sólo de generar beneficios suplementarios o valor añadido, sino también de elaborar una serie de políticas o soluciones innovadoras.”

El argumento de la transformación hace referencia a los esfuerzos desplegados por uno de los asociados para modificar el punto de vista, el comportamiento y las prioridades del otro. De ahí que una institución pública o no lucrativa podría intentar fomentar en un asociado del sector privado un enfoque más “social”, mientras que una compañía privada podría incitar al asociado del sector público a adoptar una estrategia más empresarial. En este tipo de modelo, la alianza

... se convierte en un esfuerzo mutuo de transformación. La empresa conjunta constituye un vehículo de este esfuerzo para ambas partes. ... El sector privado procura trasladar sus objetivos al sector público para reorganizarlo totalmente, lograr que sus metas se orienten más hacia el mercado, y hacerlo funcionar más eficazmente según sus propios términos. La justificación pública es que este proceder redundará a la larga en beneficio del interés público. Inversamente, el sector público intenta fomentar en el sector privado objetivos más “sociales” y duraderos, justificando esto a partir de los mismos términos (Mackintosh 1992: 215-216).

Por último, el argumento del aumento presupuestario emana del objetivo de generar más dinero mediante una concentración de recursos, lo cual permite obtener el apoyo adicional de un tercer asociado. Actualmente, este tipo de acuerdo es bastante común, tanto en un plano nacional como entre diferentes países de la U.E.. Al demostrar una voluntad de cooperar, dos o más asociados pueden lograr el apoyo adicional de un gobierno central o de la U.E., lo cual permite aumentar los presupuestos, cosa que no sucedería si actuara cada uno aisladamente (Mackintosh 1992: 217-218).

Sin embargo, la lógica de las alianzas puede encararse desde una perspectiva que no depende tanto de los motivos explícitos expresados por los propios asociados. Según Jewson y MacGregor (1997: 9), las alianzas representan un concepto atractivo para los gobiernos porque “diluyen la responsabilidad del éxito o del fracaso, y plantean la posibilidad de atraer inversiones privadas considerables con niveles de gasto público relativamente bajos.” Las alianzas con una tendencia más social pueden constituir elementos estratégicos para la creación de “un marco estable que permita un buen funcionamiento de las empresas.” Jewson y

MacGregor recalcan también el hecho de que “los debates y conflictos potenciales en torno a los medios y fines asociados normalmente con dichos programas se suelen transferir a los organismos que integran la alianza, y por consiguiente se sitúan relativamente fuera de la esfera de un debate público más amplio” (cf. Bailey et al. 1995: 39). De ahí que quepa preguntarse si las alianzas “pueden tener una responsabilidad, además de brindar un equilibrio entre la eficacia y la equidad,” y, por ende, si son compatibles con los principios democráticos. Existe un riesgo de que las alianzas “se conviertan en un sistema de integración de las instituciones dentro de un sistema extendido de control represivo.” Por lo tanto, los estudios deben abordar ciertas cuestiones cruciales: “¿Qué intereses y actores se incluirán en las alianzas, y cuáles quedarán excluidos? ¿Quiénes serán los dirigentes en el seno de las alianzas? ¿Quiénes tendrán la prioridad en cuanto a los objetivos?” (Jewson y MacGregor 1997: 9).

En la última sección del presente informe se volverán a tratar éstas y otras cuestiones relacionadas, pero por el momento se discutirán algunas de las principales variables que deben tomarse en cuenta al estudiar más detenidamente un acuerdo de alianza. Cuando se trata de volver operativo el concepto de alianza, se pueden identificar al menos tres dimensiones cruciales: el proceso de movilización, el alcance y equilibrio del poder entre los interesados, y la naturaleza y amplitud de proyecto común según lo acordado (cf. Bailey et al. 1995: 27-37).

El *proceso de movilización* en una alianza puede iniciarse ya sea a partir de una política verticalista instaurada por el gobierno, o bien a través de acciones de organismos no públicos y relativamente independientes de la política pública. La mayoría de los organismos de desarrollo locales en el Reino Unido y las alianzas establecidas por los Fondos Estructurales de la U.E. constituyen ejemplos del primer caso, mientras que las iniciativas donde el proceso es inverso suelen ser más ocasionales, como ocurre en el marco local de la Agenda 21. Muchas alianzas parecen ser una combinación de ambas políticas. Aunque las alianzas se presentan a menudo como acuerdos establecidos entre asociados de valor y fuerza equivalentes, es obvio que en la práctica suelen representar posiciones sociales diferentes y disponer de recursos de distinta naturaleza. Es por ello que al analizar una alianza en particular, se debe evaluar *el alcance y el equilibrio del poder* entre los interesados. De hecho, resulta necesario aquí encarar un análisis del poder. Indudablemente, las alianzas no se crean porque sí, sino con objetivos específicos, por lo cual la naturaleza y amplitud del proyecto común acordado debe analizarse según las *necesidades, exigencias y prioridades* de cada parte interesada. De algún modo, se trata de un método para identificar los intereses de cada asociado en un proyecto común.

Es claro que las variables citadas no son las únicas posibles, y que existen otras que pueden resultar relevantes al estudiar las alianzas. Por ejemplo, hay que estar atento a la dicotomía entre formulación e implementación. Las alianzas pueden parecer “saludables” en la etapa de formulación, para luego revelar múltiples conflictos y controversias cuando se trata de la puesta en práctica. En otras palabras, lo que se hace no siempre corresponde con lo que se dice. Esto podría también discutirse en el plano de la dicotomía entre la retórica y la práctica. Vale decir que al examinar la implementación de iniciativas de alianza por parte un gobierno central – la U.E. o la ONU –, no hay que basarse demasiado en las intenciones explícitas cuando se trata de evaluar las políticas. Las palabras pueden a veces funcionar como catalizadores de acciones eficaces, pero también pueden, en otras instancias, disimular políticas defectuosas, provocando así “éxitos verbales y fracasos políticos” (Edelman 1977).

Las alianzas en la práctica: algunos ejemplos empíricos

Hasta ahora (1997), los estudios sobre las alianzas se han llevado a cabo principalmente dentro del Reino Unido, y en torno a proyectos de renovación y de desarrollo urbanos. Aunque las conclusiones de estos estudios no son aplicables en cualquier contexto, sirven para sentar las bases de un análisis de los Fondos Estructurales de la U.E., de las alianzas inspiradas en la Agenda 21 y en Hábitat II, o de otros tipos de alianzas. En la presente sección se harán algunas observaciones preliminares sobre las alianzas en la práctica, sobre la base de investigaciones empíricas recientes.

Las alianzas y la regeneración urbana en Gran Bretaña

Una conclusión de orden general que emana de los estudios en Gran Bretaña es que la noción de alianza no debe, a priori, aplicarse indiscriminadamente a casos particulares. En realidad, es un término que parece abarcar prácticas bastante diversas y que requieren un examen detallado e individualizado. Aparte del hecho de que la idea de “regeneración urbana” como meta política común es sumamente ambigua, se debe estar atento cuando se trata de sacar conclusiones definitivas sobre los efectos políticos de las alianzas de regeneración. Aunque los objetivos de reducir la desocupación, mejorar las condiciones de vivienda y crear servicios comunitarios son comunes, la evaluación de los efectos políticos resulta sumamente difícil (el problema del “policy off”): “Muchas alianzas no establecen objetivos evaluables y los organismos estatales locales no siempre conservan datos precisos sobre los gastos en los distintos sectores, por lo que resulta difícil diferenciar entre los gastos *adicionales* y los que se hubieran realizado en circunstancias normales” (Bailey et al. 1995: 221).

Las iniciativas de políticas urbanas no parecen haber tenido mayor impacto en el nivel global de actividad económica o en los ingresos familiares a escala nacional, pero pueden haber provocado un desplazamiento de empleos de un grupo de residentes relativamente desaventajados a otro. Otros beneficios difíciles de evaluar son los relacionados con la mejora de las condiciones de vivienda, con la calidad de las prestaciones sociales y con el medio ambiente, pero aquí también puede suceder que los beneficios se redistribuyan entre diferentes sectores, de manera tal que uno se beneficie en detrimento de otro si no se aumenta el cúmulo total de recursos (Bailey et al. 1995: 229).

Sin embargo, es posible que las alianzas en la política urbana en Gran Bretaña hayan ejercido un impacto más fuerte en términos simbólicos que concretos. Parece existir un consenso entre todos los principales partidos políticos en cuanto a que “una cooperación más estrecha entre el sector público y el sector privado, junto con una participación directa de las comunidades locales y con la posibilidad de cruzar fronteras políticas tradicionales, constituyen elementos esenciales para una estrategia eficaz de regeneración urbana” (Bailey et al. 1995: 226). Teniendo en cuenta la relación antagónica entre el gobierno central y los gobiernos locales en Gran Bretaña, las alianzas indican paradójicamente un clima de coordinación y consenso entre ambos niveles gubernamentales y el sector privado. Esta visión “corporativa”, fomentada por el gobierno conservador, resulta tanto más asombrosa cuanto que contradice la retórica conservadora habitual, de tendencia anticorporativista. Por otra parte, las alianzas de regeneración

...representan a instituciones relativamente cerradas dentro de las cuales colaboran los interesados más dominantes para establecer definiciones parciales del interés público. Dichas definiciones se rigen fundamentalmente por procesos tecnocráticos más que democráticos, en donde los intereses dominantes (que en determinados casos pueden incluir los de las

autoridades locales y de ciertos sectores de la comunidad local) configuran los límites del debate para responder a sus propios intereses ... Las alianzas pueden verse a la vez como relativamente herméticas ante las influencias políticas externas y poco responsables en el marco de una circunscripción más amplia (Bailey et al. 1995: 220).

Por consiguiente, en los casos de regeneración urbana analizados por Bailey et al. se observa poca participación e influencia en lo que se refiere a los intereses políticos locales. *Los ciudadanos comunes parecen estar completamente excluidos de estos proyectos.* Esta conclusión plantea el problema de cómo los organismos de regeneración urbana pueden ser a la vez democráticamente controlados y políticamente responsables. Si las alianzas contribuyen a distanciar a los ciudadanos del proceso de elaboración de políticas, se trata entonces de un déficit democrático cada vez mayor que merece mucha más atención que la que se le ha dado hasta ahora en la política y los estudios urbanos. Al citar el caso de la regeneración de Liverpool, Robert Moore (1997: 170) pone de relieve de manera pertinente esta paradoja de las alianzas en Gran Bretaña: “Fue así como, tras haber creado organismos para pasar por encima de los consejos locales electos, el gobierno tuvo que crear los medios de reintegrar los intereses locales dentro del proceso de desarrollo e implementación de políticas urbanas. El término “alianza” se convirtió en una palabra clave.”

Las alianzas y la U.E.

Durante los años 1990, se tomó una serie de iniciativas de alianzas en el marco de la U.E., a pesar de que la política regional no formaba parte del Tratado de Roma original. El Tercer Programa para Combatir la Pobreza de la U.E. y los programas de regeneración rural y urbana Leader y Urban constituyen ejemplos de programas de la U.E. donde se adoptó una política de alianzas. Estos programas y otros similares deben considerarse dentro del marco más amplio del proceso europeo de integración económica. Como ya lo ha demostrado la historia del capitalismo, el desarrollo económico siempre va acompañado de reestructuraciones sociales y nuevas formas de desocupación, pobreza y exclusión social, que se manifiestan socialmente en el plano local, regional y nacional. En países como España, Portugal y Grecia, el acceso a fondos regionales ha sido probablemente uno de los incentivos principales para querer formar parte de la U.E. (Fothergill 1997).

El entusiasmo que se observa actualmente en la U.E. por las alianzas en el ámbito regional debe relacionarse con el hecho de que la desocupación, la pobreza y la exclusión social son fenómenos que se desarrollan de manera desigual, concentrándose más en determinadas regiones, comunidades y localidades. Con un método selectivo para abordar estos problemas, resulta posible integrar a diversos tipos de actores tales como la U.E., los gobiernos nacionales, regionales y locales, las OGN y las comunidades locales, y excluir a grupos tales como los inmigrantes, los desempleados y los discapacitados. Aunque las alianzas constituyen claramente una estrategia más flexible, con mayores posibilidades de trascender sectores y crear coaliciones que los paradigmas políticos tradicionales (Geddes 1997), poseen dentro del marco de la U.E. una fuerte dimensión verticalista. Tal como lo recalca Bruce Millan, responsable de DG XVI: “Significa una colaboración estrecha entre entidades regionales y locales por una parte y la Comisión y las autoridades nacionales por otra para la planificación e implementación de medidas de desarrollo” (Bruce Millan, citado en Olsson y Jakobsson 1997: 29).



**Los alcaldes de entonces de la Ciudad de Gaza, Aown Shawa, de Barcelona, Joan Clos, y de Tel Aviv, Ron Milo (de izquierda a derecha) se estrechan la mano después de firmar un acuerdo de cooperación y de amistad entre las tres ciudades (Barcelona, septiembre de 1998).
A. Dalmau/AFP**

El alcance de los programas de alianzas de la U.E. se ha extendido; se ha vuelto más multidimensional y más amplio, abarcando cuestiones tales como el desarrollo económico y la creación de empleos, la formación y la educación, la renovación de viviendas, la política ambiental, el apoyo a los servicios públicos, la seguridad de la comunidad y la prevención de delitos, la salud y el desarrollo local de la comunidad. Esta amplitud se ve reflejada en una política de alianzas más vasta que da lugar a un potencial enorme para definir a los verdaderos interesados en cada proyecto específico. Sin embargo, existe una jerarquía de poder que se inscribe claramente dentro de las alianzas regionales de la U.E., lo cual conduce a que el poder concreto de tomar decisiones esté sin lugar a dudas en manos de la Comisión de la U.E., en su calidad de organización supranacional y burocrática:

Efectivamente, es la Comisión la que define y controla, con carácter decisivo, el tipo de intervenciones estructurales de la Comunidad y la que, de común acuerdo con las autoridades nacionales y regionales, identifica las prioridades y objetivos concretos a los que se destinan los fondos. Aunque las normas y decisiones del Consejo proporcionan un marco en este sentido, no deja de parecerse a una casa grande y prácticamente vacía que la Comisión ha de amueblar. El carácter central del papel que desempeña la Comisión plantea problemas críticos con respecto a la accesibilidad de las leyes de la Comunidad (Joanne Scott, 1995, citada en Olsson y Jakobsson 1997: 66).

Por otra parte, una vez establecida la estructura legal, política y financiera, su implementación se lleva a cabo dentro del marco de alianzas no muy definidas, en las que intervienen constelaciones variables de actores. Basándose en los estudios de 86 alianzas locales en 15 estados miembros de la U.E., Geddes (1997) identificó cuatro categorías principales de alianzas: (i) alianzas amplias, con asociados múltiples, en las que se hallan representados

intereses públicos, privados, benéficos y comunitarios; (ii) alianzas en las que los principales asociados son el sector público, el sector benéfico y el sector comunitario; (iii) alianzas establecidas entera o mayoritariamente entre autoridades y organismos del sector público; y (iv) alianzas en donde los principales asociados son entidades sociales y organismos estatales. Estas conclusiones y otras similares apoyan la opinión de algunos autores que afirman que las alianzas pueden contribuir a la erosión de la soberanía de la nación/estado, y a la fragmentación de la política y el gobierno social en Europa (Leibfried y Pierson 1995).

Aunque muchas de las alianzas de la U.E. puedan resultar eficaces en materia de sinergias políticas y financieras, las consecuencias en términos de relaciones de poder y de democracia son más discutibles cuando se reúnen grupos de interesados de manera más o menos ad hoc para implementar políticas formuladas por la Comisión de la U.E.. Dichas políticas no se ajustan necesariamente a las prioridades nacionales, y su viabilidad a largo plazo es precaria. El principio de fondos adicionales (la condición de cofinanciación igualitaria) puede a veces repercutirse negativamente en la redistribución interna de prioridades en los presupuestos de los gobiernos locales. Por otra parte, las alianzas ejecutoras se hallan frecuentemente dominadas por intereses corporativos preestablecidos y por burócratas influyentes, mientras que los políticos electos y grupos marginalizados ocupan una posición mucho menos fuerte, cuando no inexistente. Las cuestiones básicas sobre la dirección y estructura de los programas y sobre la división regional son determinadas por ministros y burócratas de alto nivel en los estados miembros y por la Comisión de la U.E.. Los expertos y burócratas, y en cierta medida las élites corporativas y los representantes políticos locales, dominan el proceso de planificación e implementación de proyectos de política regional, dejando poco lugar para que opinara, debatiera e influyera un público más amplio. La experiencia actual de la U.E. en materia de alianzas pone claramente de relieve el problema de la responsabilidad democrática (Olsson y Jakobsson 1997: 65-97).

Alianzas integradoras: Agenda 21 y Hábitat II

La Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992 posee indudablemente el espíritu de una *alianza global*:

Las amenazas mundiales – principalmente el agotamiento de recursos, la degradación ambiental y los cambios climáticos – exigen una alianza global. Esta alianza se ha convertido en un tema clave para la paz mundial. La política de la paz para el futuro es una política ambiental y de desarrollo en un plano mundial. Así como en Helsinki se prefiguró el fin de la Guerra Fría entre el Este y el Oeste, la conferencia de Río debe fomentar una cooperación ambiental y de desarrollo para evitar una nueva Guerra Fría entre el Norte y el Sur. El último acto de la Conferencia de Río, la Agenda 21, debe revestir la misma importancia que el último acto de Helsinki (Töpfer 1997: 238).

Esta alianza para la sostenibilidad y la paz en un plano mundial incluye no sólo a los estados como partes interesadas, sino también a los gobiernos y a las ONG en el plano local. Citando las palabras de Chip Lindner, quien se desempeñó como Director Ejecutivo del Centro para Nuestro Futuro Común, como Coordinador Internacional encargado de la organización del Foro Mundial en Río de Janeiro durante la Cumbre de la Tierra en 1992, y como Secretario de la Comisión Brundtland:

Está surgiendo una nueva forma de gobierno: la de los “interesados.” Los interesados locales, ya sean éstos empresas o autoridades locales, organizaciones no gubernamentales u

organizaciones de carácter comunitario, grupos de mujeres o asociaciones de residentes, se están agrupando en el seno de las comunidades. Los grupos que tienen un “interés” identificable en el futuro de la comunidad están estableciendo estos lazos para crear una visión del futuro a partir de una serie de criterios e indicadores sólidos y medibles (Lindner 1997: 13).

La idea de las alianzas locales se desarrolló más aún en la conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996. La conferencia marcó un hito en la historia al reconocer oficialmente la importancia de los gobiernos locales en un mundo cada vez más urbanizado. Esta trascendencia de lo local se corroboró en diversos encuentros, desde las reuniones paralelas de la Asamblea de Ciudades y Autoridades Locales hasta los debates académicos sobre las tendencias actuales en materia de gobierno local, y en la serie de “Diálogos” organizados en varios organismos y programas de la ONU, donde se recalcó la importancia de las iniciativas locales.

Consideradas conjuntamente, la Cumbre de la Tierra y la conferencia Hábitat II representan una política favorable a las alianzas, destinada a enfrentar los desafíos que surgen de un compromiso mundial de sostenibilidad en su sentido más amplio. En síntesis, el mensaje de la conferencia de Estambul es que una política generalizada de alianzas beneficia a todos (efecto de sinergia) sin perjudicar a nadie. No cabe duda que en un concepto tan dilatado, que forma parte de la retórica de una masa heterogénea de actores e intereses, se plantea la cuestión de la implementación en contextos diferentes.

Elaboración de un programa de investigación

Al examinar una serie de usos actuales del concepto de gobernanza, Rhodes (1997:53) formula una definición según la cual “la gobernanza se refiere a redes de instituciones interrelacionadas que se organizan a sí mismas”, y establece cuatro características:

- La interdependencia entre las organizaciones, ya que la idea de gobernanza es más amplia que la de el gobierno, e incluye a participantes no estatales; al modificar los límites del estado, las fronteras entre el sector público, privado y benéfico se vuelven a la vez menos nítidas;
- La existencia de interacciones permanentes entre los miembros de la red, que surgen de la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos;
- La presencia de interacciones de tipo “lúdico”, sobre la base de la confianza y de reglas de juego negociadas y determinadas por los integrantes de la red; y
- Un grado considerable de autonomía con respecto al estado, dado que las redes, organizadas internamente, no necesitan rendir cuentas a éste. Aunque el estado no ocupa una posición soberana, puede orientar indirecta e imperfectamente la dirección de las redes.

Definido a partir de estas cuatro características, puede decirse que el concepto de gobernanza permite establecer un marco general lo suficientemente claro como para realizar estudios empíricos, aunque sea necesario definirlo de manera más específica para cada caso concreto.

Las nuevas formas de gobernanza surgen a raíz de una serie de tendencias caracterizadas por la relación cambiante entre el gobierno y la sociedad:

- Las estructuras, los métodos y los instrumentos tradicionales de ejercicio de la autoridad han fracasado o se han deteriorado;
- Existen nuevas esferas de actividades sociopolíticas en donde las formas y modelos organizativos de mediación de intereses no están (aún) sólidamente establecidos;

- Los temas tratados revisten una gran importancia para los interesados (públicos y privados); y
- Con una convergencia suficiente de objetivos e intereses, debería ser posible lograr un efecto sinérgico o una situación de ganancia sin pérdidas (Kooiman 1993:251).

La estrategia de las alianzas aplicada en diversos ámbitos políticos constituye una de las respuestas posibles al desafío que representan estas condiciones relativamente objetivas. Entre los argumentos presentados para defender dicha política, se han citado seis en el presente informe, a saber que las alianzas pueden: (1) crear efectos sinérgicos entre los asociados; (2) distribuir los riesgos de un proyecto entre diversos actores; (3) permitir a un asociado influenciar el punto de vista y las acciones de los otros asociados; (4) constituir un vehículo de creación de recursos financieros adicionales para los participantes; (5) reducir los conflictos abiertos y crear un clima de políticas consensuales; y (6) aligerar la sobrecarga de exigencias que recaen sobre el gobierno y permitir una repartición de responsabilidades más extendida y equilibrada.

Los cuatro primeros argumentos suelen ser evocados explícitamente por las partes interesadas, mientras que los dos restantes son conclusiones basadas en una evaluación más global de las alianzas en un contexto determinado. Estos dos argumentos plantean también la cuestión de la relación entre el gobierno y la democracia. Mientras que en el gobierno tradicional, al menos en teoría, se establece una cadena de responsabilidades conducentes en última instancia a algún tipo de entidad electa tal como un parlamento o un consejo municipal, los acuerdos de alianza dejan totalmente abierta la cuestión de la rendición de cuentas. Por ejemplo, en los contextos de alianza citados en el presente documento, un parlamento o un consejo constituyen, en el mejor de los casos, dos de los posibles “asociados” en un acuerdo conjunto. Las alianzas de regeneración urbana en Gran Bretaña, las alianzas regionales en la U.E. y las alianzas de la Agenda 21 inspiradas en el marco de la conferencia de Río son todos ejemplos de contextos donde los asociados elegidos por vía popular no ocupan necesariamente el principal cargo directivo dentro de la alianza, llegando incluso a no ocupar ningún tipo de cargo directivo, como parece ocurrir en las alianzas regionales en la U.E. Dadas las circunstancias, no en vano se plantea la duda de cómo y dónde ha de asumirse la responsabilidad democrática. Cabe destacar que Bailey et al. concluyen su estudio sobre las alianzas de política urbana en Gran Bretaña precisamente en este punto: “Tal vez el desafío para el futuro consista en aceptar que los organismos de regeneración urbana serán los que facilitarán, habilitarán y pondrán en práctica las políticas, y en lograr a la vez controlarlos democráticamente y volverlos políticamente responsables” (Bailey et al. 1995: 231).

Sin embargo, las alianzas no representan sino una de las múltiples posibilidades de gobernar en la frontera entre gobierno y sociedad, y desde un punto de vista analítico, se deben buscar conceptos y estructuras que permitan situar las alianzas dentro de una perspectiva teórica más amplia. Es posible que la estructura del llamado régimen urbano, desarrollada dentro del contexto norteamericano pero cada vez más discutida y aplicada en Europa, tenga el potencial necesario. Clarence N. Stone inicia el primer capítulo de su prestigioso libro *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988 (Política de régimen: Cómo gobernar Atlanta 1946-1988)* con la siguiente frase:

Lo que vuelve efectivo el gobierno en Atlanta no es la maquinaria formal de gobierno, sino la alianza informal entre el municipio y la élite financiera urbana. Esta alianza informal y su *modus operandi* son los que constituyen el régimen urbano, que es un medio a través del cual se toman las principales decisiones políticas (Stone 1989: 3).

Al igual que en otras estructuras constituidas como redes, el régimen urbano se apoya en la interdependencia entre las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales cuando se trata de resolver problemas económicos y sociales. Los procesos de cooperación y de coordinación entre quienes integran estas redes originan regímenes urbanos que abarcan una amplia gama de intereses. El análisis de las estrategias de dichos regímenes y de los resultados de las estrategias permite evaluar su impacto político. Sin embargo, para poder descubrir los regímenes urbanos, es necesario estudiar una ciudad o una localidad durante cierto período de tiempo y a través de diversos sectores políticos, tal como lo hizo Stone en su estudio sobre Atlanta, que abarca más de cuatro décadas, está basado en una masa de datos empíricos y contiene análisis muy detallados. Lograr los mismos resultados en otros contextos representaría una tarea exhaustiva y laboriosa difícilmente realizable en proyectos de investigación en el ámbito de las ciencias sociales, dadas las prioridades y los recursos normalmente existentes. Pero si no es posible estudiar los propios regímenes, se puede al menos estudiar las coaliciones o alianzas creadas temporalmente en un determinado sector. En otras palabras, los regímenes urbanos pueden resultar útiles como base para estudiar las redes de políticas urbanas en general.

Es indiscutible que Lyon, Hamburgo, Dakar, Seúl y Kyoto son ciudades que se hallan dentro de contextos nacionales radicalmente diferentes del de Atlanta. No obstante, valdría la pena probar la teoría elaborada y adoptada por Stone y sus seguidores para estudiar las políticas urbanas en cualquier país. Para evaluar las numerosas alianzas que se han creado en diversas ciudades europeas, por ejemplo, se necesitaría algo parecido al concepto de régimen urbano, susceptible de convertirse en un programa de investigación que podría complementar, o incluso trascender y sintetizar conceptos anteriores relativos a las políticas urbanas, y sentar las bases de estudios comparativos a escala tanto nacional como transnacional.

Últimamente, ha aparecido una serie de estudios inspirados en el concepto de régimen urbano. DiGaetano y Klemanski (1993), por ejemplo, identifican cinco tipos de regímenes, definidos a partir de su política en materia de desarrollo económico: (1) regímenes favorables al crecimiento, basados en el mercado; (2) regímenes favorables al crecimiento, basados en el gobierno; (3) regímenes de gestión del crecimiento; (4) regímenes de reforma social; y (5) regímenes de vigilancia. Los diferentes tipos de regímenes no son mutuamente excluyentes, “porque un régimen suele incorporar elementos existentes en dos o más regímenes para impulsar el desarrollo económico” (DiGaetano y Klemanski 1993:59). Stoker y Mossberger (1994) elaboraron otra tipología con tres categorías de regímenes: orgánicos, instrumentales y simbólicos, definidos sobre la base de cinco características esenciales, a saber el propósito, la motivación principal de los interesados, los fundamentos para la determinación de objetivos comunes, la calidad de la coalición y la relación con el entorno (local o no local). Mientras que la tipología propuesta por DiGaetano y Klemanski se centra en el contenido de las políticas urbanas, vale decir de las políticas adoptadas concretamente, la tipología de Stoker/Mossberger gira en torno al estilo y a la forma. Esto significa que los dos enfoques pueden resultar complementarios, algo que merece ser examinado más detenidamente en estudios ulteriores.

Sin embargo, Bassett (1996:550) afirma que los regímenes constituyen modelos ideales, y que “en la práctica, es probable que un sistema urbano particular presente características de diversos tipos de regímenes que coinciden parcialmente e interactúan de maneras complejas.” Bassett afirma también que los sistemas políticos “pueden perfectamente estar expuestos a tendencias conflictivas e incluso contradictorias en diferentes ámbitos políticos,” razón por la cual descarta la teoría de los regímenes urbanos a favor de un análisis basado en la noción de

redes. Mi propia conclusión – por banal que pueda parecer – es que la caracterización de un ámbito político determinado sobre la base de una elaboración fragmentada de políticas, de la presencia de ciertas coaliciones políticas o de un gobierno ejercido por regímenes urbanos, se trata de una cuestión empírica. Por consiguiente, las teorías como las de los regímenes urbanos y la de Rhodes no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que deben considerarse como complementarias.

Cuestiones en torno a la investigación

El empleo de una guía para una investigación empírica inspirada en la teoría del régimen urbano plantea una serie de interrogantes cruciales:

- ¿Quiénes son los interesados en resolver determinados problemas urbanos, como por ejemplo, el enlentecimiento del desarrollo económico, la segregación social o la contaminación ambiental?
- ¿Qué intereses representan?
- ¿Qué tipos de coaliciones o de alianzas forman?
- ¿Qué conflictos resultan visibles, y entre qué interesados se producen?
- ¿Qué relaciones de poder surgen en un ámbito determinado y cómo se ven afectadas por las nuevas prácticas en materia de gobierno urbano? En otras palabras, ¿quiénes se benefician y quiénes se perjudican?
- ¿En qué medida participan e influyen en el gobierno urbano los ciudadanos en general, y en particular los grupos normalmente excluidos?
- ¿Cómo han de caracterizarse los acuerdos de alianza en términos de sinergia, transformación y aumentos presupuestarios?
- ¿Cuáles son los argumentos utilizados para justificar la creación de una alianza particular?
- ¿Incluye la alianza algún mecanismo de responsabilidad democrática?

Estos interrogantes revisten carácter algo más que meramente académico. El hecho de responder a ellas desde una perspectiva comparativa crearía una base de aprendizaje a través de la experiencia. Existen problemas comunes a diversos ámbitos políticos y a diferentes ciudades y países, y los futuros responsables políticos podrían estudiar las estrategias y métodos empleados para buscar la solución a dichos problemas.

La metodología de una estrategia de investigación basada en los regímenes urbanos no requiere ninguna innovación sorprendente. Harding (1996: 652) afirma que los conceptos clásicos que se encuentran en los estudios sobre el poder comunitario – análisis reputacional, posicional y decisonal – podrían ser reactivados y reintegrados por medios informáticos. Dado que la investigación se centra en procesos políticos, se deben seleccionar casos en diferentes contextos urbanos, utilizando una combinación de estudios documentales, de entrevistas minuciosas con los principales interesados, de participación en reuniones formales e informales, y de cobertura por parte de los medios informativos.

Cuando se trata de determinar las causas y los mecanismos que intervienen en un resultado determinado dentro de un proceso de política urbana, puede resultar útil tener presente la siguiente máxima enunciada por Stone:

Los acontecimientos tienen múltiples causas, muchas de las cuales no llegamos nunca a conocer o a identificar siquiera conscientemente. Pero al seguir los acontecimientos secuencialmente, logramos entender al menos en parte qué aspectos se mantienen constantes,

qué aspectos cambian, y qué factores están vinculados con cada aspecto. ... Sin embargo, partiendo de la base de una causación múltiple y secuencial, no se observa ninguna línea divisoria clara entre lo descriptivo y lo teórico para explicar la emergencia, la modificación y el deterioro de las distintas formas de régimen (Stone 1989: 257).

Aunque la última frase de la cita puede leerse como una manera de obstruir el camino hacia una comprensión de las políticas urbanas en base a fundamentos teóricos, yo la interpreto como una invitación a una sistematización rigurosa del análisis de casos particulares, donde se trata de distinguir, por ejemplo, diversos niveles de descripción y de explicación y de identificar sistemáticamente a los agentes participantes, con sus intereses y estrategias. En lo que a contexto nacional se refiere, es necesario tener en cuenta la legislación, la política y los recursos financieros regidos por las oportunidades y restricciones vigentes. También es importante considerar las relaciones de propiedad local y la tradición en cuanto a política y gobierno, donde se unen u oponen los representantes de intereses diversos. Para comprender mejor los procesos y resultados de una política o proyecto particular, se deben examinar individualmente las estrategias y acciones de todos los interesados, o al menos de los principales. Las redes o “alianzas” (ya se trate de redes ad hoc, de coaliciones o de regímenes) que se pueden identificar en relación con estudios de casos particulares se sitúan en el nivel intermedio de análisis, pero pueden también, en un análisis más profundo, estar vinculadas a la vez a una estructura más vasta y al nivel individual de cada uno de los interesados. En el primer caso, existen lazos estrechos con la teoría de la regulación (Lauria 1997), mientras que en el segundo, los vínculos se podrían establecer con la teoría de la planificación comunicativa (Lauria y Whelan 1995).

Implicaciones políticas

Al pasar revista a la formulación de políticas en las ciudades europeas, cabe destacar la coexistencia de estrategias más o menos contradictorias que parecen indicar la presencia de alianzas, coaliciones o regímenes rivales. Teniendo en cuenta la existencia simultánea de pedidos parcialmente contradictorios en materia de crecimiento económico, viabilidad ecológica y justicia social en las ciudades europeas, una importante tarea de investigación consistiría en identificar las diversas redes que se movilizan a favor o en contra de los distintos aspectos relacionados con un determinado tema. ¿Estamos ante una situación donde el gobierno urbano se halla cada vez más fragmentado y disperso, ya sea entre múltiples alianzas de tipo ad hoc, o entre coaliciones rivales creadas en torno al crecimiento, a la ecología y a la justicia? ¿Pueden encontrarse casos donde las políticas de eficacia económica, viabilidad ecológica y justicia social se combinen para configurar “la ciudad ideal”?

No cabe duda que estas preguntas engloban dimensiones normativas además de descriptivas y prescriptivas. Los criterios de la ciudad ideal deben elaborarse dentro de un discurso normativo, y hace falta una investigación empírica transnacional de las tendencias actuales en materia de políticas urbanas si se quiere proponer acciones bien fundadas tanto en lo normativo como en lo empírico. El presente informe está centrado en la política de las alianzas, poniendo de relieve su relación con la eficacia y con la democracia. Hasta ahora, ha habido innumerables proclamaciones de alianzas, mientras que la investigación empírica basada en informaciones conceptuales es aún de índole fragmentaria. En la mayoría de los estudios, se han investigado más las cuestiones relacionadas con la eficacia que las que atañen a la democracia. Sin embargo, sin entrar en detalles empíricos, se pueden identificar algunas interpretaciones ideales del fenómeno de las alianzas y de su vínculo con la democracia.

Cuatro interpretaciones

Según una de las interpretaciones, las alianzas suelen favorecer el capital privado que, a través de ellas, tendrá un acceso privilegiado al proceso político urbano. La participación de trabajadores y de otros grupos poco influyentes en estas alianzas es excepcional, lo cual confirma la imagen de dichas alianzas como estructuras que refuerzan la posición ya de por sí preponderante del capital privado dentro de la sociedad (Pierre 1998: 88). Se podría decir que esta interpretación entra dentro del antiguo debate sobre el corporativismo.

En otra interpretación, las alianzas constituyen una manera de que las autoridades públicas sigan ejerciendo cierta influencia en ámbitos que de otro modo estarían totalmente monopolizados por el capital privado. Desde esta perspectiva, las alianzas se convierten en un instrumento de política pública más que en una búsqueda de cooperación de la parte de diversos interesados (Peters 1998: 23).

Una tercera interpretación sugiere que las alianzas brindan a diversos grupos de ciudadanos una importante vía de acceso al proceso de formulación de políticas. Un desarrollo mayor de las alianzas en diversos niveles y sectores podría dar lugar a una sociedad pluralista y autorregulada. El interés público y el estado ocupan un lugar muy secundario dentro de esta perspectiva, en la que el modelo norteamericano cobra una dimensión muy positiva y el hiperpluralismo aparece como un ideal absoluto (ver el capítulo de Savitch en el presente volumen).

Por último, las alianzas se pueden también interpretar dentro del marco del modelo de democracia cosmopolita elaborado por autores tales como Richard Falk, David Held y Daniel Archibugi (ver, por ejemplo, Archibugi 1998). Aquí, el concepto de alianza tal como se formuló en la Declaración de Río, en la Agenda 21 y en Hábitat II puede ser considerado como una expresión de dicha noción de democracia, a veces llamada también *alianza global*. La idea de que la ciudadanía política no debe restringirse a la nación es crucial en la democracia cosmopolita. Esto significa que, en nuestra calidad de ciudadanos del mundo, tenemos una responsabilidad no sólo con respecto al territorio en el que vivimos, sino también ante las personas y la naturaleza en otras partes del globo, así como ante las futuras generaciones. La tarea de las alianzas de la Agenda 21, que comprenden nueve categorías de “interesados” (las mujeres, los niños y jóvenes, los pueblos indígenas, las asociaciones voluntarias, las autoridades locales, los sindicatos, el comercio y la industria y los agricultores), consiste en elaborar las líneas directrices para una sociedad ecológica, social y económicamente viable, como las que se fijaron en Río en 1992 y en Estambul en 1996. Dentro del marco del modelo cosmopolita de democracia, la alianza global se considera no como una restricción a la democracia liberal representativa, sino como un complemento y una ampliación de ésta.

Conclusiones normativas

La fragmentación de la política representa un desafío a la teoría democrática. El retorno a “los viejos tiempos” cuando la política se calcaba aproximadamente sobre el modelo de Westminster, tratándose más de gobierno que de gobernanza, no parece constituir una alternativa viable, aunque el gobierno podría quizás volver a asumir cierta responsabilidad de las políticas de los que se deslindó el estado benefactor durante los años 1990. Muchas cuestiones importantes no se circunscriben exclusivamente dentro de los límites de una nación, una región o una municipalidad. Las cuestiones relativas a la paz, la guerra y el desarme se manejan con relativa eficacia dentro del marco de la ONU, mientras que los asuntos que atañen

a la economía y al poder ecológico se hallan fundamentalmente en manos de compañías multinacionales, o sea fuera de un control democrático. La responsabilidad en materia de derechos humanos, propagación de enfermedades infecciosas y proliferación de organizaciones de crimen organizado se está convirtiendo en un tema cada vez más complejo a medida que van aumentando el multiculturalismo y los desplazamientos étnicos. ¿Cuáles son las instituciones políticas relevantes a través de las cuales estas cuestiones puedan tratarse respondiendo a la vez a imperativos de eficacia y de democracia?

En una época en la que muchos de los problemas más importantes carecen de fronteras territoriales bien delimitadas y donde las responsabilidades tienden a coincidir parcialmente, las alianzas y otros tipos de redes pueden representar una manera de colmar una carencia y de crear las condiciones previas para cierto grado de responsabilización. Si quienes participan en una alianza son los verdaderos interesados, y si éstos se tratan de igual a igual, se podría considerar dicha alianza como un caso de democracia deliberativa o discursiva como la que preconizan ciertos académicos: John Dryzek (1990), Amy Guttman (1996) y Jon Elster (1998). Por otra parte, el contexto ideal de una democracia deliberativa/discursiva no existe prácticamente en la realidad. La experiencia muestra que las alianzas suelen levantar muros que impiden el acceso a los grupos no influyentes de la sociedad.

Las alianzas en la política urbana poseen una fuerza retórica y un atractivo mítico, y “se integran dentro de una visión nueva de la disfuncionalidad en las zonas urbanas y de las soluciones que se imponen” (Clarke 1998: 36). De hecho, la experiencia parecería indicar que muchas de las alianzas *son* eficaces, al menos en cuanto a los objetivos y a las aspiraciones de los asociados de mayor peso. De esta manera, las alianzas pueden legitimar políticas que favorecen a los interesados que ya ocupan un lugar predominante en la sociedad. En todo caso, la relación entre las alianzas y la democracia es delicada, y hasta hoy ha sido poco estudiada y debatida públicamente. Sin embargo, tomando en cuenta el hecho de que los acuerdos y los resultados de las alianzas varían según el contexto y las coaliciones particulares de cada alianza, y teniendo presente también el conocimiento fragmentario que se tiene hasta ahora de las alianzas en la práctica, se puede sacar aún algunas conclusiones de tipo normativo y prescriptivo.

En primer término, las alianzas, al igual que otras formas de “gobernanza”, no deben reemplazar al gobierno, y deben estar “subsumidas en políticas democráticas y representativas” (Kazancigil 1997: 10). En el mejor de los casos, las alianzas pueden ser parcialmente responsables ante determinados grupos de interesados, mientras que el parlamento y el municipio lo son ante todos los ciudadanos. Las entidades representativas no deben permitir que las alianzas se conviertan en las principales instituciones de formulación de políticas en el plano nacional o local. Por otra parte, en esta época de gobernanza – muy particularmente – existe la necesidad de un gobierno político que rinda cuentas ante todos los ciudadanos con derecho al voto libre. Si los ciudadanos no logran supervisar y comprender el proceso político, al estar éste encubierto por alianzas relativamente opacas, la legitimidad democrática corre peligro de perderse. En una palabra, es posible que necesitemos la gobernanza por razones de eficacia, pero no por ello debe acompañarse de una pérdida de gobernabilidad y de democracia.

En segundo lugar, resulta indispensable que las alianzas no se refugien detrás de muros ni excluyan a grupos ya marginalizados. El gobierno popular, en todos los niveles – mediante representantes, planificadores y otros administradores electos –, tiene el deber especial de vigilar los intereses de grupos vulnerables creando programas políticos tradicionales,

promoviendo dichos intereses en la planificación y en la política, e incitándolos a organizarse internamente.

Por último, las alianzas de la Agenda 21 Local y de Hábitat II se pueden considerar como embriones de un tipo de alianza más amplio y más abierto. Resulta claro que para hacer frente a numerosos problemas relacionados, por ejemplo, con la economía, la ecología, la paz y la guerra, los derechos humanos, el crimen organizado y las enfermedades infecciosas, no bastan los gobiernos nacionales ni las instituciones supraestatales. Las alianzas transnacionales son indispensables en todos los niveles para complementar las estructuras políticas tradicionales. Es imposible responder a la pregunta sobre quiénes deben participar y quiénes son los responsables en un mosaico tan complejo de redes e instituciones políticas. En todo caso, se trata de un punto esencial en la elaboración de políticas y en futuras investigaciones.

Traducido del inglés

Nota

La versión original del presente informe fue elaborada en 1997 dentro del marco de un proyecto de investigación del Programa Leader de la U.E.. El proyecto fue dirigido por Erik Westholm del Consejo de Investigación Dalarna, y financiado por el Consejo Sueco de Fomento a la Investigación y por la Asociación Sueca de Autoridades Locales. La última parte del informe (“Implicaciones políticas”), basada en Elander y Blanc (2001), fue minuciosamente revisada para su publicación en el presente volumen y contiene algunas referencias posteriores a 1997.

Referencias

ARCHIBUGI, D., HELD, D. y KÖHLER, M. Eds. 1998. *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy (Replantarse la comunidad política. Estudios sobre la democracia cosmopolita)*. Cambridge: Polity Press.

BAILEY, N. con A. BARKER y K. MACDONALD. 1995. *Partnership Agencies in British Urban Policy (Organismos de alianza en la política urbana en Gran Bretaña)*. Londres: UCL Press.

BASSETT, K. 1996. Partnerships, business elites and urban politics: New forms of governance in an English city (Alianzas, élites empresariales y política urbana: Nuevas formas de gobierno en una ciudad inglesa). *Urban Studies* 33 (3): 539–555.

CLARKE, S.E. 1998. Economic development roles in American cities: a contextual analysis of shifting partnership arrangements (Roles de desarrollo económico en ciudades americanas: un análisis contextual de cambios en los acuerdos de alianza). Págs. 19-46 en N. WALZER y B.D. JACOBS (Eds) *Public-private Partnerships for Local Economic Development (Alianzas públicas y privadas para el desarrollo económico local)*. Westport, Connecticut: Praeger.

DI GAETANO, A. y KLEMANSKI, J.S. 1993. Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain (Los regímenes urbanos desde una perspectiva

comparativa: La política de desarrollo urbano en Gran Bretaña). *Urban Affairs Quarterly* 29 (1): 4-83.

DRYZEK, J. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science (Democracia discursiva. Política, estrategias y ciencias políticas)*. Cambridge: Cambridge University Press.

EDELMAN, M, J. 1977. *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail (Lenguaje político: palabras efectivas y políticas ineficaces)* . Nueva York NY: Academic Press.

ELANDER, I. y BLANC, M. 2001. Partnerships and democracy: a happy couple in urban governance? (Alianzas y democracia: ¿una pareja feliz en la gobernanza urbana?) Págs. 93-124 en: H. T. ANDERSEN y R. VAN KEMPEN (Eds) *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance (El gobierno de ciudades europeas. Fragmentación social, exclusión social y gobierno urbano)* Aldershot: Ashgate.

ELSTER, J. Ed. 1998. *Deliberative Democracy (Democracia deliberativa)*. Cambridge: Cambridge University Press.

FOTHERGILL, S. 1997. The premature death of EU regional policy? (¿La muerte prematura de la política regional de la U.E.?) Presentación de la conferencia “Fronteras regionales” de la Asociación de Estudios Regionales, Europa-Universität, Viadrina, Frankfurt-an-der-Oder, 21-23 de septiembre.

GEDDES, M. 1997. Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership. (¿Cómo enfrentar la exclusión social en la Unión Europea? Los límites de la nueva ortodoxia en materia de alianzas locales) *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (4): 782-800.

GUTMANN, A. 1996. Democracy. Pág. 411-42 en: R.E. GOODIN y P. PETTIT (Eds) *A Companion to Contemporary Political Philosophy (Manual de filosofía política contemporánea)*. Oxford: Blackwell.

HARDING, A. 1996. Is there a “new community power” and why should we need one? (¿Existe un “nuevo poder comunitario” y por qué sería necesario?) *International Journal of Urban and Regional Research* 20 (4): 637-655.

HASTINGS, A. 1995. Unravelling the process of “partnership” in urban regeneration policy (Identificación del proceso de “alianzas” en la política de regeneración urbana). *Urban Studies* 32: 253-268.

JEWSON, N, y MACGREGOR, S. 1997. Transforming cities: Social exclusion and the reinvention of partnership. (Transformación de las ciudades: La exclusión social y la reinención de las alianzas) Págs. 1-18 en: N. JEWSON y S. MACGREGOR (Eds) *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions. (Transformación de las ciudades: cuestionamiento de la gobernanza y nuevas divisiones espaciales)* Londres y Nueva York NY: Routledge.

KAZANCIGIL, A. 1997. Governance - what is it? (¿Qué es la gobernanza?) Pág. 10 en: *Management of Social Transformations Newsletter*. París: ISSC/MOST/UNESCO.

KOOIMAN, J. Ed. 1993. *Modern Governance: New Government-society Interactions (La gobernanza moderna: Nuevas interacciones entre el gobierno y la sociedad)*. Londres y Newbury Park CA y Nueva Delhi: Sage.

LAURIA, M. Ed. 1997. *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy (Reconstrucción de la teoría del régimen urbano: regulación de la política urbana en una economía mundial)*. Thousand Oaks CA y Londres y Nueva Delhi: Sage.

LAURIA, M. y WHELAN, R.K. 1995. Planning theory and political economy: The need for reintegration (Planificación de la teoría y la política económica: La necesidad de reintegración). *Planning Theory*, 14 (Winter): 8-33.

LEIBFRIED, S, y PIERSON, P. Eds. 1995. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration (Política social europea: Entre la fragmentación y la integración)*. Washington DC: Brookings Institution.

LINDNER, C. 1997. Agenda 21. Págs. 3-14 en F. DODDS (Ed.) *The Way Forward: Beyond Agenda 21 (Cómo avanzar: Más allá de la Agenda 21)*. Londres: Earthscan.

MACKINTOSH, M. 1992. Partnership: Issues of policy and negotiation (Alianzas: Cuestiones de política y negociación). *Local Economy* 7: 210-224.

MOORE, R. 1997. Poverty and partnership in the third European poverty programme (La pobreza y las alianzas en el tercer programa europeo sobre la pobreza). Págs. 166-180 en N. JEWSON y S. MACGREGOR (Eds) *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions. (Transformación de las ciudades: cuestionamiento de la gobernanza y nuevas divisiones espaciales)* Londres y Nueva York NY: Routledge.

OLSSON, J. y JAKOBSSON, E. 1997. *Politisk demokrati och EU-integrerad regionalpolitik [Democracia política y políticas regionales integradas en la U.E.]* Örebro: Universidad de Örebro.

PETERS, B. G. 1998. 'With a little help from our friends': public-private partnerships as institutions and instruments. ("Con una pequeña ayuda de nuestros amigos": las alianzas públicas/privadas como instituciones e instrumentos) Págs. 11-33 en J. PIERRE (Ed.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience (Las alianzas en el gobierno urbano. La experiencia europea y norteamericana)*. Houndmills: MacMillan and St. Martin's.

PIERRE, J. Ed. 1998. *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience. (Las alianzas en el gobierno urbano. La experiencia europea y norteamericana)*. Houndmills: MacMillan and St. Martin's.

RHODES, R.A.W. 1986. 'Power dependence'. Theories of central-local relations. A critical reassessment. ("Dependencia de poder". Teorías sobre las relaciones centrales y locales. Una reevaluación crítica) Págs. 1-33 en M. GOLDSMITH (Ed.) *New Research in Central-Local Relations. (Nueva investigación en materia de relaciones centrales y locales)* Aldershot: Gower.

RHODES, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. (¿Qué es la gobernanza? Redes políticas, gobernanza, reflexividad y responsabilidad)* Buckingham, Reino Unido: Open University Press.

STOKER, G. y MOSSBERGER. K. 1994. Urban regime theory in comparative perspective. (La teoría del régimen urbano desde una perspectiva comparativa) *Government and Policy* 12: 195-212.

STONE, C. N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. (Política de régimen: Cómo gobernar Atlanta, 1946-1988)* Lawrence: University Press of Kansas.

TÖPFER, K. 1997. Perspectives on the future: From a northern government. (Perspectivas para el futuro: Un gobierno nórdico) Págs. 238-244 en F. DODDS (Ed.) *The Way Forward: Beyond Agenda 21. (Cómo avanzar: Más allá de la Agenda 21)*. Londres: Earthscan.

UNCHS (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 1996. *Habitat Agenda and Istanbul Declaration: Second United Nations Conference on Human Settlements, Istanbul, Turkey 3-14 June 1996 (La agenda de Hábitat y la declaración de Estambul: la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Turquía, 3-14 de junio de 1996)*. Nueva York NY: United Nations Dept of Public Information.

Urban Age. 1998 5 (3).

Evolución del pensamiento de los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo en materia de política urbana

Giulia De Ponte

Nota biográfica

Giulia De Ponte trabaja actualmente como investigadora en la Secretaría internacional de Amnistía Internacional, en Londres (1, Easton Street, London WC1X 8DJ), donde dirige el equipo de trabajo sobre la India. Email: gdeponte@amnesty.org Su publicación más reciente es: “Deindustrialisation, précarisation du travail et transformation des réseaux -politiques urbains-: le cas de la ville de Kanpur (Uttar Pradesh)” en la revista *Purushartha* (París).

Durante los años ochenta, la política urbana de prácticamente todos los organismos multilaterales de ayuda al desarrollo se configuró en torno a los conceptos de “gestión urbana” y de “asociación”. Sin embargo, el lector que examine las publicaciones sobre el tema (de esos organismos, o de investigadores independientes) advertirá que subsiste en ellas una verdadera incertidumbre en cuanto al sentido exacto que revisten ambos términos en el discurso de esas organizaciones. Incluso en el texto que introduce la idea de gestión urbana en el debate internacional (Programa de Gestión Urbana, 1991) falta una definición precisa de la terminología empleada, lo que a menudo ha obligado a reducir el debate a disquisiciones teóricas o al mero análisis de los resultados empíricos de los programas.

Ante tal situación, los analistas independientes han intentado realizar a mediados de los años ochenta una labor de interpretación de ambos conceptos, intentando extrapolar su definición a partir de los textos y los proyectos en que se hace referencia a ellos. En lo que concierne a la “gestión urbana”, G. Massiah y J.F. Tribillon, por ejemplo, sugieren interpretarla “como una gestión directa de la ciudad real, al margen de las normas (en particular sobre equipamientos) y los procedimientos (en particular de urbanismo y planificación urbana) clásicos (...) Hay que entender la gestión urbana como un mecanismo de desburocratización y destecnocratización que introduce mayor participación en la creación del medio urbano y otorga así a los usuarios de la ciudad un mayor protagonismo en su elaboración” (Massiah y Tribillon, 1993). A. Osmont, por su parte, considera que “se entiende [aquí la] gestión urbana en su acepción amplia de 'gestión del desarrollo urbano' y también en su sentido más restrictivo de 'gestión descentralizada', donde lo local prima sobre lo nacional...” (Osmont, 1995).

Sin negar el interés de esos planteamientos, en estas líneas sugerimos un proceder algo distinto. En lugar de proponer una definición subjetiva, nos detendremos a examinar la evolución histórica de la doctrina que dio origen a ambos conceptos, a fin de, por un lado, situarlos con precisión dentro de su contexto y elucidar así, al menos parcialmente, su significado, y, por otro lado, entender las razones que subyacen a su ambigüedad semántica. Nos centraremos especialmente en las relaciones de filiación y continuidad o, al contrario, de ruptura, que caracterizan dicha evolución, a fin de comprender a qué tipo de relación nos remiten dichos conceptos.

Conviene señalar además que esos términos emanan de la reflexión de un grupo relativamente pequeño de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas, la UNESCO, la FAO o la OMS, organismos que desempeñan desde su creación un papel central en el proceso de elaboración y renovación del pensamiento sobre el medio urbano. De ahí que el presente análisis se centre sobre todo en las orientaciones formuladas por esos organismos en materia de política urbana. Conviene puntualizar igualmente que en este artículo nos limitamos a analizar el pensamiento sobre el medio urbano, partiendo para ello de los textos que lo enuncian, sin pretensión alguna de evaluar la eficacia práctica de las soluciones o propuestas que de él se derivan.

El “descubrimiento de la ciudad” y los años setenta

En los años cincuenta y sesenta surge la reflexión sobre el desarrollo del “Tercer Mundo”, caracterizada en sus inicios por la escasez y superficialidad de los análisis y proyectos sobre la ciudad entendida como espacio de desarrollo. De hecho, en las investigaciones realizadas en esos años por el Banco Mundial, los diversos organismos de las Naciones Unidas y los círculos académicos se interpreta la pobreza como fenómeno rural por excelencia, y el proceso de urbanización como una consecuencia directa de esa pobreza. De ahí que, a su entender, toda medida de inversión o ayuda, para surtir efectos duraderos, deba concentrarse en los medios rurales. En esa época se manifiesta lo que casi podría llamarse un “sentimiento antiurbano”, cuya cabeza visible, Michael Lipton, postula teóricamente que las inversiones en medios urbanos resultan contraproducentes. Según Lipton, esas inversiones no hacen sino acrecentar el “sesgo urbano” característico del desarrollo mundial, propiciando ulteriores migraciones a las ciudades y desperdigando capitales que a su juicio ofrecerían mayor productividad real en el campo (Lipton, 1977). De ahí que las escasas inversiones en ciudades realizadas hasta fines de los años sesenta por los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo no tengan carácter sistemático, y no se inscriban por consiguiente en ningún proyecto general de promoción del medio urbano: los fondos que los organismos de las Naciones Unidas destinan al sector “vivienda, construcción y planificación material de la ciudad”, por ejemplo, representan sólo el 1,9% del total invertido en los años sesenta (Banco Mundial, 1972). Las únicas intervenciones relativamente asiduas consisten en arrasar los barrios de chabolas y reprimir actividades ilícitas.

A principios de los setenta, sin embargo, empiezan a atisbarse los primeros síntomas de un verdadero cambio de rumbo en la doctrina del Banco Mundial: en sendos textos publicados por esa entidad, *Urbanización* (Banco Mundial, 1972) y *Vivienda: Documento de política sectorial* (Banco Mundial, 1975), se observa de hecho un novedoso interés por el medio urbano, presentado por vez primera como posible eje de desarrollo. En el mismo periodo asistimos a la creación, en el Banco Mundial, de un “*Urban Poverty Task Force*”, un “*Urban Projects Department*” y una “*Urban Research Division*”, y también al aumento del porcentaje de fondos dedicados al sector urbano, que en 1980 ascienden a un 3% del total (Banco Mundial, 1981).

Para entender los orígenes y el alcance de esos síntomas de renovación de la reflexión sobre la ciudad, es preciso referirse en primer lugar a la aceleración que experimenta a finales de los años sesenta el fenómeno de la urbanización¹. Estimulado entre otros factores por la culminación de los procesos de descolonización en África, dicho fenómeno contribuye a impulsar un proceso de reflexión entre los investigadores acerca del medio urbano en general, y más concretamente de la relación entre el nivel de renta nacional y el grado de urbanización de un país. Se observa entonces una correlación estadística generalmente positiva entre esas dos variables, corroborada además por los resultados de una serie de estudios sobre otros dos

factores: se advierte, en primer lugar, que el precio de un producto tiende a bajar en las ciudades gracias a la producción en mayor escala, y que las grandes urbes parecen ser capaces, además, de atraer a ciertas instituciones de investigación o administrativas; en segundo lugar, se observa una tendencia de las inversiones nacionales y extranjeras a dirigirse a las grandes ciudades, donde hay mercados de grandes dimensiones y donde el sector moderno de la economía, en general tecnológicamente más avanzado, ofrece mayor productividad que las zonas rurales².

A principios de los años setenta, de los resultados globales de esos estudios se desprende una imagen de la ciudad, y especialmente de las grandes urbes, como gran reserva de capitales, servicios y mano de obra a menudo barata.

Sin embargo, el “descubrimiento de la ciudad” que se opera en los años setenta guarda también relación con otra faceta del fenómeno de la urbanización: el aumento de la pobreza urbana. Este problema, cuya rápida progresión, en lugar de regresión, empieza a despertar por entonces la mayor de las inquietudes, es abordado en dos importantes discursos de Robert McNamara, Presidente del Banco Mundial: en el primero, pronunciado en Chile en 1972, se habla de la cuestión de la pobreza en su sentido más amplio y se pide a los expertos que inventen nuevos proyectos para mejorar las condiciones de vida de los más pobres, a fin de lograr una mayor equidad social pero también de que “los pobres sean más productivos”. Refiriéndose al sector urbano, en un segundo discurso pronunciado en Washington en 1975, McNamara observa que: “si las ciudades no se ocupan de modo más constructivo de la pobreza, es muy posible que la pobreza se ocupe de modo más destructivo de las ciudades. Este problema no admite dilaciones políticas” (McNamara, 1983). Así pues, en los años setenta la pobreza deja de percibirse como algo circunscrito al mundo rural, y sus manifestaciones urbanas, cada vez más masivas, parecen perder todo viso de fenómeno transitorio. La cuestión plantea un doble problema: en términos de análisis económico, la pobreza se traduce en la pérdida de productividad de la mano de obra que la sufre; desde un punto de vista estrictamente político, hace pesar una amenaza sobre el orden de la sociedad urbana.

Consciente pues del potencial productivo que pueden liberar las grandes ciudades y también de la gravedad del problema de la pobreza urbana, el Banco Mundial presenta en los dos folletos mencionados, *Urbanización y Vivienda: Documento de política sectorial*, su nueva doctrina sobre el medio urbano, organizada en torno a un principio fundador que va a dominar todas las políticas urbanas desde entonces hasta la fecha: la voluntad de racionalizar el funcionamiento de la ciudad y optimizar su potencial productivo a fin de activar, mediante actuaciones supuestamente técnicas, el proceso de crecimiento y por lo tanto de desarrollo. Cabe destacar que, a principios de los años setenta, este planteamiento resulta muy innovador en comparación con los de otros organismos multilaterales, atrapados todavía en esas concepciones “antiurbanas” del desarrollo mencionadas anteriormente. Las nuevas posiciones del Banco Mundial, junto al gran volumen de recursos de los que dispone esa entidad, le valen a partir de entonces, y hasta el día de hoy, un lugar preeminente y casi hegemónico en la producción y elaboración de estrategias de desarrollo urbano, cuyas grandes líneas adoptan y siguen los demás organismos multilaterales. De ahí el interés de privilegiar sobre todo las orientaciones del Banco Mundial y atenerse fundamentalmente a ellas para proseguir el presente análisis.

La nueva filosofía que el Banco Mundial empieza a aplicar a la ciudad propicia, durante este periodo, una renovación del trabajo sobre el terreno y de las intervenciones en el medio urbano de todos los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo, cuyos proyectos se adscribirán a partir de entonces al citado paradigma. Esos proyectos consisten por lo general en

inversiones improductivas a corto plazo (infraestructuras físicas, proyectos de mejora del entorno urbano o los servicios públicos, etc.), que sin embargo los organismos en cuestión juzgan ineludibles como paso previo al desarrollo urbano.

En particular, un factor considerado esencial para impulsar la lucha contra la pobreza y el crecimiento de las inversiones es el aumento de la productividad de los pobres. A tal efecto se aplica una doble estrategia. En primer lugar, se intentan crear nuevas oportunidades de empleo para los pobres en la economía urbana moderna e incrementar las posibilidades de beneficio en la economía sumergida. Cabe señalar que es justo por entonces cuando la ciencia económica elabora el concepto de sector no estructurado, encuadrándolo en la búsqueda de la capacidad creadora (de valor añadido) de esa parcela de la economía. Se parte de la base de que las actividades en cuestión ya poseen esa capacidad, pero que es menester valorizarla mediante la racionalización (o estructuración) de su funcionamiento³.

El segundo elemento de la estrategia encaminada a aumentar la productividad de los pobres se refiere a las modalidades de acceso a los servicios urbanos. En aquel momento, lejos de poner en tela de juicio su carácter público, los organismos de asistencia para el desarrollo se centran en la cuestión de la calidad y las normas por las que se rigen esos servicios. Estimando que las normas son demasiado estrictas para que los pobres puedan beneficiarse de esos servicios, preconizan flexibilizarlas, conforme a la lógica de adaptar las normas no tanto a las necesidades del usuario como a su solvencia.

En el terreno de la vivienda popular, por ejemplo, esta filosofía trae consigo el abandono de las operaciones de destrucción de los barrios de chabolas y su sustitución por proyectos de mejora de los asentamientos espontáneos. Los proyectos de este tipo prevén la creación de equipamientos colectivos de barrio, la concesión de créditos para mejoras de la vivienda y, por lo general, un proceso de regularización de la propiedad de las parcelas. Este último aspecto, considerado piedra angular de todo proyecto de mejora del entorno urbano, se convierte en requisito indispensable para la obtención de un crédito. Tales medidas suelen acompañarse además de una oferta de “solares y servicios”, esto es, de terrenos de propiedad pública que, divididos en pequeñas parcelas dotadas de los servicios mínimos, se ofrecen a familias cuya vivienda no ha podido mejorarse para que ellas mismas construyan su hogar.

En cuanto a la aplicación práctica de todas esas medidas, los organismos en cuestión financian sólo parcialmente los proyectos urbanos, con la idea de que sus préstamos atraigan recursos de otros organismos multilaterales o bilaterales de asistencia para el desarrollo y del propio gobierno central del país beneficiario. Los préstamos del Banco Mundial, por ejemplo, cubren aproximadamente un 40% del costo total de las intervenciones promovidas entre 1972 y 1981, como se desprende del cuadro siguiente:

Cuadro 1 : Créditos del Banco Mundial entre 1972 y 1981

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Importe de los créditos	Costo total (millones de dólares)
Vivienda	36	942,2	1.906
Transportes	10	393,5	936,1
Proyectos integrados	13	438,3	1.088,4
Proyectos regionales	3	244	647,8
TOTAL	62	2.018	4.578,8

Fuente : Cohen, 1983.

Por último, se presupone que el principio de recuperación (al menos parcial) de las inversiones a través de los usuarios garantiza la solvencia del país deudor ante las instituciones crediticias, favorece la reducción de las subvenciones públicas a los servicios urbanos y, sobre todo, garantiza la posibilidad de reproducir esos proyectos y la viabilidad financiera del conjunto de principios de aplicación en los que reposan.

Los años ochenta y la transición a la gestión urbana

Los planteamientos sobre el medio urbano que acabamos de ver, sin embargo, no tardan en revelar sus carencias. En los años ochenta, en realidad, la evolución del contexto internacional y los imperativos intrínsecos a la propia doctrina de los organismos multilaterales se combinan para imponer un cambio de orientación.

Durante ese decenio asistimos al deterioro generalizado de la situación económica mundial, ligado a la conclusión del ciclo virtuoso de las “tres décadas gloriosas” que siguieron a la II Guerra Mundial. El crecimiento se reduce sensiblemente en la mayoría de los países occidentales, y las economías industrializadas parecen caer en una combinación de especulación financiera y proteccionismo. Los países del llamado Tercer Mundo sufren simultáneamente la caída de sus exportaciones, la degradación de la relación de intercambio de las materias primas con respecto a los productos manufacturados, y las dificultades crecientes para reembolsar las deudas contraídas en la euforia posterior a los procesos de independencia. Por si fuera poco, varios países del África subsahariana y el Sudeste asiático padecen una sucesión de graves sequías, y las fluctuaciones del precio del petróleo siguen provocando el endeudamiento creciente de los Estados no productores, a la vez que desequilibran la balanza de pagos de países productores como Nigeria o los Estados del Golfo. Al despuntar los años ochenta, en suma, varios Estados, sobre todo africanos y latinoamericanos, se encuentran en situación de completa insolvencia ante sus acreedores internacionales. Maniatados por la amenaza de quiebra, no tienen más opción que reducir o cortar las subvenciones públicas de todo tipo, y especialmente las destinadas a crear infraestructuras urbanas.



Embotellamiento en Kumasi, en la región de Ashanti de Ghana, febrero del 2000.

I. Sanogo/AFP

Por otro lado, gran parte de los países del Tercer Mundo, en especial los del continente africano y la región de Oriente Medio, sufren una inestabilidad política crónica, alimentada por la recomposición del panorama internacional a que da lugar el final inminente de la guerra fría y por arraigadas tensiones regionales como las del conflicto árabe-israelí. Esa inestabilidad, aunada a las consabidas dificultades económicas, impide pues cualquier tipo de proyección a largo plazo de las políticas nacionales de desarrollo.

En el proceso de transformación de las políticas urbanas, los efectos de esta evolución del contexto internacional vienen a sumarse al balance del primer decenio de intervenciones en las ciudades. A comienzos de los años ochenta, la labor de los organismos multilaterales en materia de desarrollo urbano no parece haber resultado, en conjunto, muy satisfactoria. Lejos de invertirse, la tendencia al deterioro de los servicios urbanos se acentúa ante la presión demográfica, mientras la pobreza urbana, por su parte, parece en franca progresión en todo el Tercer Mundo. Los sectores con menor nivel de renta, destinatarios de muchos proyectos urbanos, parecen no beneficiarse de ellos⁴, a la vez que el principio de recuperación del costo de los proyectos conoce una aplicación efectiva muy dispar⁵. Los préstamos concedidos por los organismos de asistencia para el desarrollo, por último, objeto de frecuentes malversaciones en favor de las burocracias centrales, no llegan a las ciudades destinatarias, lo que lleva a los donantes a cuestionar la competencia y fiabilidad de sus interlocutores nacionales. Esas inquietudes quedan reflejadas en parte en *El aprendizaje sobre la marcha* (Cohen, 1983), documento encargado por el Banco Mundial para hacer un balance de sus intervenciones urbanas entre 1972 y 1982. Ese texto advierte del peligro de deslegitimación de las organizaciones multilaterales como artífices de la utopía del desarrollo, y apela a una nueva reflexión sobre la estructura que conviene dar a la política urbana.

El cambio de rumbo llega pues con la nueva década. Los documentos del Banco Mundial que expresan sus grandes líneas (el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1979 y un texto de 1981 titulado *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara*) afirman no obstante que se trata de un cambio “continuista”. La reflexión parece presuponer, en efecto, que los problemas de aplicación de los proyectos se deben no tanto a sus deficiencias de partida como a una especie de resistencia del contexto local receptor. El objetivo de esas actuaciones permanece pues inamovible: racionalizar el funcionamiento de la ciudad y optimizar su potencial productivo a fin de activar, mediante actuaciones supuestamente técnicas, el proceso de crecimiento y por lo tanto de desarrollo.

Lo que cambiará radicalmente, por el contrario, son los interlocutores de los organismos de asistencia para el desarrollo, que empiezan a recelar de los gobiernos centrales de los Estados receptores. El principio de los años ochenta se ve marcado en efecto por una fuerte crisis de confianza entre la comunidad internacional y esas administraciones burocráticas, resultante, como hemos visto, de la escasa fiabilidad de esos gobiernos y de su propensión a malversar los fondos de la ayuda internacional. Cabal reflejo de esa situación son las estrictas condiciones políticas que se imponen a los gobiernos centrales como parte de los préstamos de ajuste estructural que por entonces empiezan a instaurar los organismos multilaterales. La filosofía de los años ochenta será por consiguiente la de intentar eludir a las administraciones centrales, descalificadas y sin recursos, para trabajar directamente con los ayuntamientos de las ciudades beneficiarias, entre las cuales, por otra parte, empiezan a figurar también las de pequeño y mediano tamaño.

Para justificar esta descentralización de la ayuda se ofrecen diversos argumentos. Es fruto en primer lugar de una lógica de carácter económico, que impone como objetivo primordial racionalizar las finanzas municipales. Se parte de la idea de que la descentralización permite instaurar una correspondencia directa entre los impuestos locales y una serie de servicios que el contribuyente identifica sin dificultad, lo que ayuda a las colectividades locales a crear las condiciones necesarias para su desarrollo. La descentralización proporciona además una mayor eficacia, en la medida en que la gestión local de los recursos permite adaptar fácilmente la oferta de servicios a la demanda local.

En segundo lugar, la descentralización pretende responder al objetivo de democratizar la vida política de los Estados receptores. La gestión de los proyectos a escala local debe servir en principio para que los habitantes de la ciudad ejerzan mayor control sobre sus cargos electos, verifiquen el cumplimiento de los compromisos adquiridos y eventualmente los sancionen llegado el momento de las elecciones.

Por último, la descentralización responde a un imperativo intrínseco al pensamiento del Banco Mundial durante los años ochenta: hacer que una política sectorial como la urbana se ciña a los nuevos principios que van a regir la asistencia para el desarrollo en el plano macroeconómico, y conciliarla en particular con los préstamos de ajuste estructural. La filosofía que inspira ese tipo de créditos es la de reducir el peso de las administraciones centrales en la vida económica de los países receptores, a la par que se liberalizan tanto su funcionamiento económico interno como el comercio internacional, conforme al postulado básico de que la supresión de las “rigideces institucionales” favorece el libre juego del mercado y con ello la recuperación de los balances nacionales. En este contexto, la adopción de proyectos urbanos que eludan a las burocracias centrales responde también a la necesidad de aplicar a escala sectorial la lógica del ajuste estructural, englobando por completo en esa lógica la economía y el funcionamiento institucional del país en cuestión.

Hay un segundo cambio de envergadura que configura las políticas urbanas de los años ochenta y sanciona además su inserción en la lógica del ajuste estructural. Este viraje, expuesto en el documento del Banco Mundial titulado *Urban Edge* (1985), tiene que ver con la tipología de los nuevos proyectos urbanos: las actuaciones de carácter espacial y urbanístico ceden paso a la gestión urbana, es decir, a la voluntad de intervenir en el funcionamiento institucional de las ciudades.

Este nuevo planteamiento se plasma sobre todo en la creación en 1986 del Programa de Gestión Urbana (PGU), con participación del Banco Mundial, el PNUD y el CNUAH (Hábitat). Este programa vincula estrechamente los créditos a municipios con una serie de reformas institucionales a escala local, a las que en principio está condicionada la propia emisión de los créditos. En el sector de la vivienda, por ejemplo, dichas reformas pueden cifrarse en la creación de institutos de crédito especializados, la venta del patrimonio de viviendas de protección oficial, la reestructuración de las constructoras públicas e incluso la adopción de ordenanzas municipales. La idea consiste pues en invitar a las instituciones locales a adaptarse a la nueva racionalidad que se propone para la ciudad. Lo que en cambio no se contempla es la posibilidad o conveniencia de adaptar esa racionalidad al contexto local y a la lógica propia de sus instituciones.

El lugar preeminente asignado a la noción de gestión urbana entraña además una extensión del ámbito de trabajo de los organismos multilaterales, que dejan de ocuparse únicamente de la población pobre para intentar modificar los mecanismos de funcionamiento de la sociedad urbana en su conjunto. Con ello aspiran sobre todo a racionalizar su funcionamiento político, entendiendo que se trata de una condición irrenunciable para obtener resultados duraderos.

Un último cambio de importancia en relación con los años setenta concierne a las partes que en principio han de participar en la realización de los proyectos urbanos, y en especial al peso relativo de las entidades públicas y privadas. Los organismos de asistencia para el desarrollo, de hecho, empiezan a recomendar a los ayuntamientos no sólo que rebajen el nivel de regulación de los servicios urbanos sino que renuncien a la gestión exclusivamente pública de esos servicios, instándoles vivamente a instituir fórmulas de gestión mixta (o en asociación). Ya hemos visto que la noción de “asociación”, de la que arranca el presente análisis, suele describirse en términos más bien vagos, sin que resulte claro si lo que se propone es un medio, un objetivo o un procedimiento de negociación. Su difuso contenido parece remitir a la idea de confluencia en torno a un proyecto urbano de una serie de interlocutores del sector público, privado y asociativo que por razones diversas tengan interés en que el proyecto se lleve a cabo.

Formulada en términos tan imprecisos, la idea de “asociación” no aporta nada nuevo. Faltan además indicaciones sobre la orientación y el sentido que se le quieren atribuir y sobre las modalidades operativas de su aplicación práctica. Observando el contexto histórico de elaboración de las políticas urbanas, sin embargo, es posible situarla en una perspectiva más concreta. Se advierte en primer lugar que este concepto emana del postulado básico que vertebra el discurso liberal propio de los organismos multilaterales en esa época: la idea de que la prosperidad colectiva es el resultado, más o menos involuntario, de la suma de intereses particulares, y que su materialización no requiere de institución alguna que la promueva. Dicho de otro modo: la noción de “asociación” urbana participa de un credo eminentemente liberal.

En cuanto a los motivos directos por los que ese concepto se incorpora a la doctrina sobre política urbana, conviene buscarlas en las dificultades económicas que, como hemos visto,

desequilibran la balanza de pagos de muchos países del Tercer Mundo en los años ochenta: la penuria presupuestaria que arrastran los gobiernos centrales y municipales obliga a las administraciones urbanas a buscar recursos de origen no público para financiar los servicios e infraestructuras de la ciudad. En tal contexto, la noción de asociación encuentra rápidamente una gran aplicación práctica, a menudo en forma de contribución financiera directa de los usuarios de los servicios. Esta fórmula sirve seguramente para responsabilizar a los usuarios de las infraestructuras que utilizan, pero además, y sobre todo, es la condición financiera indispensable para que puedan implantarse y mantenerse esos servicios.

Diríase pues que los planteamientos de los años ochenta en la materia son más generales que los del decenio anterior: en primer lugar porque se aspira a intervenir en una fase previa del proceso, en la que se decide la forma de los futuros proyectos urbanos; y en segundo lugar porque, al requerir una mayor participación de la población destinataria, se busca instaurar una especie de nuevo contrato social entre los donantes de fondos y los habitantes de la ciudad, con la idea de dar un carácter más profundo y duradero a las actuaciones.

¿Continuidad o ruptura en la evolución de la política urbana?

Hemos visto pues que la evolución de la doctrina urbana de las instituciones multilaterales está marcada por el profundo cambio de rumbo, y por tanto de estrategia, de principios de los años ochenta, determinado a su vez por la evolución del contexto internacional y por imperativos intrínsecos a la propia doctrina. Hemos visto asimismo que los conceptos de gestión urbana y asociación, punto de partida de esta reflexión, pueden considerarse consecuencia directa de ese cambio de rumbo. Hemos señalado, en particular, que su génesis está ligada al cambio de interlocutor en los proyectos de desarrollo urbano, con la sustitución de los gobiernos centrales por los municipales, y que otro factor de importancia es el cambio en la tipología de los proyectos, cuyo contenido espacial y urbanístico cede paso a la voluntad de influir en el funcionamiento institucional. El último factor decisivo es el nuevo reparto de responsabilidades entre el sector público y el privado en la implantación de servicios urbanos.

Sin embargo, los dos conceptos en cuestión se inscriben al mismo tiempo en una relación de continuidad que enlaza entre sí los dos periodos descritos, continuidad que a nuestro juicio reside sobre todo en la estructuración lógica del pensamiento sobre política urbana, y más concretamente en la manera como se combinan en su interior los imperativos económicos, las consideraciones políticas y el papel asignado a los medios técnicos. Desde su origen y hasta la fecha, en realidad, la doctrina urbana de los organismos multilaterales parece perseguir la eficacia económica (racionalización del funcionamiento de la economía urbana y optimización de su rendimiento) utilizando medios supuestamente técnicos (proyectos sectoriales de intervención física al principio y de reforma institucional y promoción de la participación ciudadana más tarde). Esos medios, que se dicen desprovistos por entero de contenido político, se presentan al mismo tiempo como vehículo indirecto de actitudes y conductas políticamente positivas, por ejemplo la participación en la gestión de los intereses públicos o el creciente conocimiento de los usos democráticos.

Cabe entender que este tipo de estructuración lógica es consecuencia de dos grandes premisas que vemos surgir una y otra vez en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo urbano. La primera postula que el carácter técnico de una intervención excluye de entrada cualquier tipo de contenido político. Esta idea, cuestionable cuando se trata de transformar físicamente el medio urbano, resulta apenas defendible en cuanto esas intervenciones abordan el ámbito institucional y consiguen influir en la definición de las prioridades presupuestarias de un

municipio, las relaciones de éste con su gobierno central o el nivel de subvención pública a los servicios urbanos.

Pese a todo, los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo legitiman esas intervenciones y niegan su carácter político aduciendo dos argumentos. Según el primero, su intervencionismo ante las instituciones de un país se explica y justifica por un imperativo de orden ético: el imperativo de la lucha contra la pobreza y en favor de los derechos humanos, cuyo carácter suprapolítico lo sitúa en una lógica externa al propio debate político. El segundo afirma la imposibilidad de intersección entre las esferas de lo técnico y lo político. Los organismos multilaterales, en efecto, sostienen que sus intervenciones institucionales son exclusivamente técnicas porque se limitan a favorecer la implantación, en un país determinado, de formas de “buen gobierno” [*governance*] o “buena gestión de los asuntos públicos”: “a diferencia del simple gobierno o ejercicio del poder, la buena gestión de los asuntos públicos no se caracteriza por estructuras concretas sino por una serie de procedimientos y prácticas que la distinguen de las formas tradicionales de gobierno. La buena gestión de la cosa pública no sustituye al gobierno; antes bien, lo complementa” (Kazancigil, 1997). Se desea pues promover un Estado capaz de hacer cumplir sus propias reglas, sean éstas cuales fueren, y de hacer funcionar las instituciones de las que se haya dotado. Sin embargo, es interesante puntualizar que no todas las tradiciones políticas o estructuras de poder se acomodan por un igual a la contractualización de las relaciones políticas que el concepto de “buen gobierno” presupone. Al presentar este concepto como única vía de desarrollo posible, los organismos multilaterales están incurriendo ya en un juicio y un acto de naturaleza política. Más concretamente, proponer a un país un modelo de gestión urbana preparado desde el exterior supone anular, dentro de ese país, el debate de sociedad que debe preceder y fundamentar toda decisión de desarrollo urbano, proceso que siempre se construye en función del sistema de relaciones sociales por el que se rija la ciudad y de las relaciones de fuerza existentes entre los diversos colectivos que la integran. La supresión de este proceso entraña el riesgo de engendrar instituciones técnicamente competentes pero incapaces de encarnar una verdadera opción por un determinado modelo de sociedad.

Cada dispositivo técnico, en definitiva, trae consigo un dispositivo de carácter político para su control y apropiación, como demuestra por ejemplo la aplicación en África Occidental del concepto de gestión urbana descentralizada. En esa región, una serie de cambios aparentemente técnicos en las relaciones entre administraciones centrales y colectividades locales inducen, en los años ochenta, recomposiciones políticas sumamente importantes. Esta reorganización culmina, por un lado, en un proceso de “emancipación” (pues la administración, reconociendo progresivamente que existen necesidades urbanas específicas, otorga estatutos de colectividad territorial que propician la llegada y promoción de nuevos, aunque rara vez independientes, interlocutores locales responsables de la gestión urbana), y por el otro en un proceso de “implosión y dispersión de los poderes, por cuanto las nuevas instituciones locales no sustituyen a las demás esferas de poder, internas o externas, sino que se solapan y entreveran con un conjunto heterogéneo de interlocutores” (Girault, 1993).

La segunda premisa del pensamiento sobre desarrollo urbano que determina el modo de articulación entre los imperativos económicos, las consideraciones políticas y los medios técnicos afirma que estos últimos, por mucho que vehiculen valores, conductas o usos democráticos, son apolíticos.

Un ejemplo de ello lo brinda el uso de los términos “participación” y “asociación”: ya hemos visto que ambos conceptos se introdujeron en los años ochenta para responder a la escasez de

los presupuestos municipales, esto es, a una limitación de carácter económico, y que tuvieron por consecuencia, entre otras cosas, la participación financiera de los usuarios en la implantación de los servicios urbanos .

Este sistema, aunque pueda inducir a los ciudadanos a responsabilizarse en mayor medida de los servicios que utilizan, no redundaría automáticamente en una mayor difusión de las prácticas democráticas. En realidad, hay una diferencia entre participación democrática, entendida como redistribución de los poderes en el seno de una comunidad, y movilización local en torno a un proyecto limitado en el tiempo y el espacio, o dicho de otro modo: entre participación ciudadana y participación financiera. El hecho de que la población local se haga cargo de un proyecto de desarrollo urbano representa una especie de contrato temporal entre esa población y los donantes de fondos. La participación democrática, en cambio, tiene más que ver con un cuestionamiento sobre el contrato político existente entre las comunidades y sus cargos electos, el valor que éstos atribuyen a la noción de interés general y los criterios de redistribución de los recursos públicos. Ello puede explicar que numerosos proyectos de gestión urbana hayan surtido escaso efecto en términos de democratización de la vida local, sobre todo cuando la participación de la población en esos proyectos es anterior a la implantación de procesos electorales, como ha ocurrido en varios países africanos.

Por otra parte, la exigencia de participación popular en la financiación de los proyectos o la definición de sus pormenores finales no se aplica en absoluto al proceso de concepción de esos mismos proyectos o a las condiciones en que se elabora la doctrina general sobre desarrollo urbano, que resulta de un trabajo muy centralizado y por completo cerrado a la participación de las poblaciones interesadas, sobre todo en el caso del Banco Mundial. Annik Osmont demuestra por ejemplo (Osmont, 1995) que “la doctrina, aunque se pretenda sectorial, no deja de encerrar una voluntad universalista en sus principios y contenidos, en la medida en que evoluciona constantemente para adaptarse al proyecto global de desarrollo. Así hilvanada, esa doctrina se convierte de inmediato en modelo operativo de alcance también global, que después se fracciona en programas de trabajo sectoriales, acompañados de procedimientos de aplicación tanto más rígidos cuanto que emanan directamente del modelo general”. Ello explica por lo demás que todos los proyectos urbanos de una misma época respondan a principios semejantes. Los procedimientos de aplicación, por su parte, parecen seguir la misma lógica: “en la mayoría de los casos el Banco obtiene la creación de una oficina de proyecto, integrada por funcionarios en destino provisional o personas contratadas especialmente, nacionales en ambos casos. Aunque el jefe de proyecto suele ser autóctono, lo acompaña en todo momento un experto extranjero, al que se agregan oleadas sucesivas de consultores que gozan necesariamente del beneplácito de Washington. Todo ello imprime al proyecto un cierto talante extraterritorial, que los responsables políticos y sectoriales del país no dejan de percibir como tal y vivir de manera conflictiva”. También los procedimientos de evaluación parecen sujetos a un poderoso filtro burocrático: “el país redacta una versión del informe de terminación del proyecto (ITP) y los expertos del Banco Mundial otra. Si la primera difiere demasiado de la segunda, será preciso reformularla. Cuando se elabora una evaluación recapitulativa, lo hacen los servicios especiales del Banco. Aunque podría constituir una valiosa fuente de información, puede ocurrir, cuando se trata de proyectos problemáticos, que esa evaluación nunca llegue a publicarse”. Estas observaciones parecen indicar pues que la ola de liberalismo y descentralización auspiciada por el Banco Mundial se traduce a menudo, en la práctica, en una tutela cada vez más rigurosa de los mecanismos institucionales de la ciudad. Ello instaura una fuerte discordancia entre la doctrina sobre gestión urbana (democratización, descentralización y participación popular) y las condiciones en que esa misma doctrina se elabora y aplica. Las medidas técnicas que preconizan los organismos multilaterales parecen

pues entrañar consecuencias políticas más complejas de lo que permite suponer la mera equivalencia entre participación popular en los proyectos y participación democrática.

El análisis aquí esbozado del modo de articulación entre lo político, lo técnico y lo económico lleva a plantear la hipótesis de que la doctrina urbana de los organismos multilaterales se caracteriza por una arraigada tendencia a devaluar la esfera política confundiéndola con la técnica, y a privilegiar en su lugar mecanismos que garanticen la eficacia económica de los proyectos.

La superposición parcial entre los designios políticos y el esfuerzo por mejorar la eficacia económica se explica por razones ligadas a la ambigua condición y los confusos objetivos de la institución más activa en la formulación de políticas urbanas, es decir el Banco Mundial. Cada vez más a menudo, sobre todo desde de la presidencia de McNamara⁶, esta organización se presenta como organismo de asistencia para el desarrollo y formula propuestas para luchar contra la pobreza y mejorar el nivel de vida de las poblaciones destinatarias. Sin embargo, siempre ha mantenido su condición de entidad bancaria y conservado sobre todo el Artículo 1 de su Convenio Constitutivo, que afirma que “los fines del Banco Mundial serán: fomentar la inversión extranjera privada (...) para fines productivos y (...) promover el crecimiento (...) del comercio internacional”. De ahí las dudas que hoy parecen existir en torno a los objetivos que persigue esta entidad: ¿aspira el Banco Mundial a impulsar el proceso de mundialización económica y financiera o, por el contrario, a instituir un modo de regulación de este proceso? Fiel reflejo de esta incertidumbre es la mencionada ambigüedad en sus fórmulas de aplicación de los proyectos urbanos.

Por otra parte, el expediente de “vestir” con ropajes técnicos las intervenciones dirigidas a las instituciones urbanas puede explicarse por un problema ligado a la legitimidad de la labor del Banco Mundial: su condición de banco e institución extraterritorial, en efecto, así como la falta de representatividad de su estructura⁷, no lo habilitan en principio a emprender acciones de carácter político en el interior de un territorio nacional. Cabe pues aventurar que, al calificar de técnicas las reformas institucionales que considera ineludibles para el desarrollo urbano, lo que en realidad pretende el Banco Mundial es desactivar eventuales críticas de injerencia política por parte de los Estados interesados o de la comunidad internacional.

Conclusión

Aunque quizá no ayude a definir con exactitud los conceptos de gestión urbana y asociación, la perspectiva histórica sirve para situarlos con más precisión en el contexto que los ha engendrado.

La evolución aquí descrita permite además abrir vías de reflexión sobre los motivos que subyacen a la imprecisión de esos conceptos.

El hecho de que las organizaciones que emplean esos términos deban hallar con rapidez creciente la solución a problemas urbanos cada vez más complejos constituye seguramente un primer factor que explica su imprecisión terminológica. De hecho, esa ambigüedad conceptual les permite definir orientaciones generales de política urbana que después se aplican a realidades locales muy diversas.

Hay además un factor meramente organizativo que influye significativamente en la imprecisa formulación de los conceptos utilizados en política urbana. Gran parte de los programas de

intervención en medio urbano se elaboran con participación de distintos organismos de desarrollo. Es el caso por ejemplo del Programa de Gestión Urbana, fruto como hemos visto de la colaboración entre tres organismos multilaterales, además de otros donantes bilaterales. En tales condiciones, basar un programa en un concepto difuso puede servir para que esos organismos hallen más fácilmente un terreno de común acuerdo en el que no peligren sus respectivos intereses, conservando al mismo tiempo la flexibilidad operativa del proyecto en cuestión.

La referencia a motivaciones operativas, sin embargo, no ofrece más que explicaciones coyunturales a esa imprecisión conceptual, y por ello es satisfactoria sólo a medias. Para comprender las razones profundas de esa ambigüedad puede ser más útil en el futuro centrarse en lo que hemos calificado de elemento de continuidad en la evolución del pensamiento sobre política urbana de los organismos multilaterales, es decir: la confusa articulación entre los ámbitos de lo político, lo económico y lo técnico, con las causas y consecuencias que hemos sugerido. Cabe considerar que la incertidumbre en cuanto a los objetivos del Banco Mundial, que es el organismo más activo en este terreno, así como la necesidad de legitimación de su labor, son los principales factores que determinan la estructuración lógica de su pensamiento y el tipo de terminología que utiliza. La falta de precisión a la hora de formular los conceptos en cuestión no puede achacarse pues a las deficiencias técnicas de sus investigaciones. Más bien al contrario, esa ambigüedad representa una condición legitimadora de su labor y la única posibilidad de estructurar su doctrina urbana en consonancia con sus atributos institucionales.

Todo lo cual no impide que sea necesario aclarar el sentido exacto de los conceptos clave de la política urbana que promueven hoy en día los organismos multilaterales. Esa labor no sólo es prioritaria para la comprensión analítica o la discusión académica de esos conceptos, sino también fundamental para definir claramente los medios y objetivos de toda actuación que emane de ellos, lo que la hará más incisiva y capaz de irse corrigiendo a la luz de críticas formuladas con precisión. Pese al lastre que suponen todavía ciertas barreras sectoriales y disciplinarias poco acordes con un tema transversal por naturaleza, alentar la investigación independiente puede ser un buen medio para contribuir a esa labor. Parece obvio sobre todo que esa necesaria aclaración exige replantear previamente la estructura, el estatuto y las finalidades del organismo que hoy en día contribuye más activamente a la formulación del pensamiento sobre política urbana, esto es, el Banco Mundial.

Traducido del francés

Notas

1. De hecho, entre los años cincuenta y principios de los setenta el porcentaje de población urbana de los países del “Tercer Mundo” pasa del 17% al 25,4% (Naciones Unidas, 1986).
2. En los años sesenta, esa tendencia es ostensible en las grandes urbes del Sudeste asiático y los países más avanzados de Sudamérica, mientras las inversiones escasean en ciertas grandes ciudades del Sur de Asia y en la mayoría de las ciudades africanas.
3. Para ello, los proyectos intentan facilitar la obtención de créditos a los empresarios de la economía no estructurada, proporcionarles material y herramientas en condiciones preferentes o favorecer su acceso a los mercados.
4. Citando estudios de evaluación de proyectos urbanos realizados por investigadores independientes, A. Osmont habla de “una tasa media de sustitución de la población inicial que va del 40 al 60% a los pocos años de haber finalizado el proyecto” (Osmont, 1995).
5. En uno de los proyectos de mejora urbana evaluados en Lusaka, por ejemplo, se

observa que, un año después de haberse fijado las cuotas, un 50% de las familias eran morosas, y que algunas de ellas nunca habían pagado (Keare y Parris, 1982).

6. Robert McNamara presidió el Banco Mundial entre 1968 y 1981.

7. Como entidad bancaria que es, el Banco Mundial ha conservado una estructura presidida por un consejo de administración, en cuyo seno el poder de decisión es proporcional al importe de las cotizaciones que abone cada país a la institución.

Referencias

BANCO MUNDIAL. 1972. *Urbanización. Documento de trabajo sobre el sector*. Washington D.C.: Banco Mundial.

----, 1975. *Vivienda. Documento de política sectorial*. Washington D.C.: Banco Mundial.

----, 1981. *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action*. Washington D.C.: Banco Mundial.

CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 1986. *Urban and Rural Population Projections, 1950-2025: The 1984 Assessment*. Nueva York: Naciones Unidas.

COHEN, M. 1983. *El aprendizaje sobre la marcha. Primer decenio del financiamiento del Banco Mundial para el desarrollo urbano*. Washington D.C.: The World Bank Editions.

GIRAUT, F. 1993. "Les petites villes entre émancipation et implosion des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger)", en: Jaglin, S. y Dubresson, A. (recop.). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*. París: Karthala : 177-204.

KAZANCIGIL, A. 1997. "Gobernancia. ¿Qué es?", *Boletín del MOST*, nº 8.

KEARE, D.H. y PARRIS, S. 1982. "Evaluation of Shelter Programmes for the Urban Poor. Principal Findings", *Documentos de trabajo del personal del Banco Mundial*, nº 547.

LIPTON, M. 1977. *Why Poor People Stay Poor. Urban Bias in World Development*. Cambridge: Harvard University Press.

MASSIAH, G. y TRIBILLION, J.F. 1988. *Villes en développement*. París: La Découverte.

MCNAMARA, R. 1983. *The McNamara Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Robert McNamara 1968-81*. Baltimore y Londres: The J. Hopkins University Press.

OSMONT, A. 1995. *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. París: Karthala.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA. 1991. *Urban Management Programme. Revised Prospectus: Capacity Building for Urban Management in the 1990s*. Washington, Nairobi y Nueva York: PGU.

El buen gobierno de la Comunidad y las Nuevas Relaciones Centrales- Locales

Gerhard Banner

Nota biográfica

Gerhard Banner, exvicedirector ejecutivo del ayuntamiento de una gran ciudad (Duisburg) y Director de la Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), el Centro de Gobierno Local para Estudios de Administración, es actualmente profesor honorario de la Escuela Alemana de Postgrado de Ciencias de la Administración y consultor de diversas organizaciones relacionadas con la modernización del gobierno local a escala nacional e internacional. Actualmente sus investigaciones se centran en el buen gobierno de la comunidad y la relación entre gobiernos centrales y locales, ambos desde una perspectiva internacional (comparada).

Email : gerhard.banner@t-online.de

Introducción

La descentralización suele considerarse como un proceso descendente en el que el estado va “otorgando” algo más de autonomía local. En efecto, corresponde al estado establecer los parámetros fundamentales legales y financieros para la actividad del gobierno local; pero muy pocas veces los gobiernos centrales o estatales federales lo hacen de forma unilateral, sino que la mayoría de las veces, los gobiernos locales y sus entidades asociadas han conseguido cierto grado de participación, si bien es innegable que la influencia del estado en este sector ha sido durante mucho tiempo predominante. Esta situación está cambiando en la actualidad. Desde hace algún tiempo, la relación entre los gobiernos centrales y las autoridades relativamente autónomas de Europa Occidental, denominada normalmente “descentralización”, parece estar evolucionando hacia otra esfera. Cada vez con más frecuencia, las iniciativas para modificar la relación parten del gobierno local, y más concretamente de las ciudades y aglomeraciones urbanas. Hoy día, las tendencias a la descentralización van en ambas direcciones, de arriba abajo y de abajo arriba. En este proceso, el equilibrio central-local se ha desplazado hacia el nivel local (y especialmente el urbano).

Este artículo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, un resumen que muestra cómo ha cambiado la relación central-local. A continuación, la “Emergencia de buen gobierno de la comunidad” muestra cómo durante estos últimos años, muchos gobiernos locales han aumentado su potencial endógeno para resolver los problemas y desarrollado un nuevo tipo de identidad colectiva como “empresas políticas” (Häggroth 1993) con amplia responsabilidad sobre sus territorios y poblaciones. Después, una demostración de cómo ese avance hacia el “buen gobierno de la comunidad” se ve obstaculizado si el estado no apoya el proceso modificando los parámetros que definen el campo de acción de la comunidad. Los gobiernos centrales también saldrían ganando con estos cambios. Por último, en el apartado final se defiende la conveniencia de que los gobiernos locales adopten una estrategia fructífera que tenga debidamente en cuenta los intereses fundamentales del estado.

De conformidad con el Plan de Acción Habitat II, el principal objetivo es abrir vías para la innovación y la modernización. La complejidad del tema y la limitación de espacio obligan a ciertas concesiones que espero no reduzcan demasiado la fuerza de mis argumentos. En concreto, las afirmaciones de este artículo se aplican solamente al tipo de nación-estado en el que he centrado mis investigaciones, es decir, los países que tienen gobiernos locales con administraciones profesionales muy desarrolladas y un gobierno central fuerte ampliamente capaz de imponer su sistema legal.

El cambio en la relación entre los gobiernos centrales y los locales

Existe una clara línea divisoria entre la evolución seguida en el continente europeo y la del Reino Unido. Así como en el continente, desde mediado el decenio de 1970, ha habido un notable repliegue del estado en beneficio de los gobiernos locales, el gobierno central del Reino Unido, desde principios del decenio de 1980, ha mostrado una firme determinación de intervenir en el ámbito del gobierno local. En el continente, el estado ha ido transfiriendo cada vez más responsabilidades a los gobiernos locales, mientras desde el principio del decenio de 1930 hasta la actualidad, en el Reino Unido se ha producido una merma considerable de los poderes y las responsabilidades de los gobiernos locales. La paradoja es que hay razones para pensar que, en vez de acentuarse, estas diferencias radicales se van a atenuar.

Las constituciones del continente otorgan a las autoridades locales un alto grado de autonomía y la responsabilidad general de los asuntos locales. Esta condición jurídica de que gozan los gobiernos locales se basa en la doctrina de los poderes subsidiarios, según la cual la responsabilidad de las tareas debe recaer en el nivel más bajo de gobierno competente para llevarlas a cabo. Por otra parte, los gobiernos locales continentales han estado tradicionalmente muy vinculados a sus gobiernos centrales. En el marco de una relación jerárquica, la comunidad está considerada como la unidad básica de la estructura general de la administración pública de una nación-estado. Por lo tanto, se trata de una autoridad para todo, que se encarga no sólo de los temas “voluntarios” de auto-administración local, sino que también proporciona servicios y reglamentación que tienen su fundamento en la legislación del estado. Éste ha transferido estas tareas a las autoridades locales reservándose al mismo tiempo los derechos de supervisión e instrucción sobre el modo en que deben realizarse. El que las autoridades locales sean la unidad básica de la administración pública significa que el gobierno central ya no tiene la necesidad de crear organismos propios a escala local.

En los últimos quince años, los gobiernos centrales han hecho una serie de “renuncias”, especialmente a la supervisión legal. Desde hace ya mucho tiempo la supervisión estatal ejercida sobre las funciones voluntarias de auto-administración del gobierno local ha dejado, de hecho, de ser una carga. Una excepción es Francia, donde hasta 1982, todas las decisiones de los Consejos locales tenían que ser sometidas a la aprobación del prefecto antes de que las autoridades locales pudieran aplicarlas. Este tipo de supervisión previa tenía un efecto sumamente paralizante. En la actualidad, estos mecanismos de control previo están en retroceso en todas partes. Sólo en unas pocas esferas, los estados han conservado los derechos de aprobación previa, por ejemplo, en lo relacionado con los proyectos de presupuesto de los gobiernos locales. Pero las objeciones formales de los órganos estatales supervisores a posteriori (o de las tribunales administrativas que actúan por propia iniciativa como en Francia) son hoy casi igualmente raras. Evidentemente, esta renuncia del estado no merma la legalidad de la acción administrativa. Uno de los motivos es que en los últimos veinticinco años todos los países de Europa Occidental han seguido una política de fusión de las comunidades. La mayoría de estas nuevas comunidades más grandes pueden ahora pagar una administración

profesional y bien informada jurídicamente. De nuevo Francia, con sus más de 36000 comunas independientes es una excepción. Las comunidades más pequeñas pueden obtener asesoramiento legal del órgano supervisor o de la asociación de autoridades locales y recurrir siempre que lo deseen a este servicio. Los propios ciudadanos, que pueden recurrir a los tribunales si creen que la administración ha violado sus derechos, ejercen una función de control.

Como hemos visto, las autoridades locales prestan amplios servicios basados en la legislación estatal. A menudo el estado prescribe detalladamente cómo se tienen que prestar estos servicios para garantizar la calidad y el acceso. El efecto invariable de este tipo de legislación concreta es el encarecimiento de los servicios. Además, la ley suele obligar a las autoridades locales a ofrecer servicios gratis o a unos precios que no cubren los costes. Pero, actualmente, la situación financiera de muchas comunidades es tan crítica que ya no pueden sufragar la calidad prescrita de los servicios. Así pues, las asociaciones de autoridades locales presionan cada vez más a los gobiernos centrales y a los legisladores para cambiar este sistema intervencionista de reglamentación. En la actualidad, la desreglamentación está a la orden del día y el estado normalmente no pierde del todo su influencia, sino que se limita simplemente a reducirla. Los principales ejemplos de desreglamentación son el abandono o la rebaja de las normas (por ejemplo, sobre la arquitectura de los edificios escolares o el tamaño máximo de los grupos en el jardín de infantes), o el permiso a las autoridades locales para cobrar a los usuarios de algunos servicios unas tasas superiores a las permitidas hasta entonces, con lo que se amplía el campo de la acción local. Lo mismo ocurre cuando los gobiernos centrales transforman créditos para un fin determinado en créditos que las autoridades locales pueden utilizar como les parezca más oportuno, lo que es también una tendencia actual.

La intervención cada vez mayor del estado en la provisión de servicios locales era un fenómeno paralelo a la extensión del estado de bienestar en los decenios de gran crecimiento económico. En la actualidad, con el estado de bienestar en crisis, sería lógico esperar que los gobiernos centrales disminuyeran la intervención; pero sin embargo, se suelen resistir a hacerlo. Por ejemplo, en 1997, el parlamento del estado federal alemán de Nordrhein-Westfalen estuvo debatiendo un presupuesto que ofrecía un proyecto piloto quinquenal en el que 25% de las autoridades locales del estado estaban autorizadas a rebajar los estándares prescritos y/o a cobrar a los ciudadanos tasas más altas ¡en un total de ocho leyes! Las autoridades locales de Nordrhein-Westfalen se indignaron por la estrechez de este modelo que consideraban arbitrario y totalmente falto de realismo en cuanto a su situación económica. En su lugar reclamaban una reconsideración más drástica del sistema de intervención del estado de manera permanente. Debido a la presión de la crisis, parecía muy probable que acabaran saliéndose con la suya. Una consecuencia inevitable de la desreglamentación en curso es una mayor desigualdad en las normas de los servicios que prestan las distintas autoridades locales. En los últimos años, ha aumentado en todas partes la disposición a aceptar estas diferencias.

En el decenio de 1960, muchos gobiernos nacionales creyeron posible ‘desarrollar’ todos sus territorios siguiendo unos proyectos amplios de planificación concebidos a escala central. En la actualidad, la consideración de las limitaciones de la reglamentación central y, sobre todo, el descenso del crecimiento económico y de los ingresos por impuestos, ha puesto punto final a este tipo de ambiciones. También en esto es Francia una excepción pues todavía persisten restos de la antigua filosofía de planificación central. Como el dinero no está ya tan fácilmente disponible, la tendencia es a concentrarse en un número limitado de proyectos prioritarios con fondos centrales, locales y privados. Las colaboraciones resultantes entre lo público y lo privado se basan en unas complejas relaciones contractuales que tienden a su vez a que las

relaciones entre el gobierno central y las ciudades sean menos jerárquicas. Asimismo, las ciudades y aglomeraciones urbanas son indispensables como base de implantación para las políticas de regeneración urbana y de desarrollo regional del gobierno central y son plenamente capaces de movilizar fuerzas contra los objetivos del gobierno central que no sean compatibles con sus propias ideas o puedan no ser provechosos para sus ciudadanos. Por esto, tiende a aparecer en este sector algo parecido a la co-administración.

La transferencia de competencias del gobierno central al local también se puede interpretar como un síntoma de retirada del estado. En Francia esto ocurrió en el decenio de 1980 a una escala masiva e intencionada en el marco de la descentralización. En otros países, el proceso ha sido más gradual y menos espectacular. La justificación oficial usualmente aducida para transferir las competencias al gobierno local es la de fortalecer la auto-administración local. Una reflexión más profunda suele poner de manifiesto que los motivos del gobierno central no son tan altruistas. En muchos casos, se transfiere una competencia, pero no el dinero suficiente para llevarla a cabo, con lo que el estado se libera de una carga a expensas del gobierno local.

En conjunto, en el equilibrio de poder central-local, la progresiva retirada del estado de la esfera del gobierno local ha inclinado la balanza claramente a favor de las autoridades locales. Aunque esa retirada es más forzosa que voluntaria (el factor principal es la crisis fiscal), el proceso ha suscitado más consenso que oposición y no ha deteriorado o muy poco la relación, tradicionalmente correcta y cooperativa, entre los gobiernos centrales y locales.

En Gran Bretaña no se ha producido una retirada de este tipo, sino al contrario, una intervención masiva del gobierno central en el ámbito local. Durante siglos, las autoridades locales británicas han disfrutado de un grado de autonomía sin igual en todo el mundo. Pero esta autonomía no tiene una base constitucional, de manera que las autoridades locales estaban siempre sometidas a la legislación del gobierno central. Además, tradicionalmente, las autoridades locales eran consideradas como instituciones para la prestación de servicios en vez del cimiento de la sociedad y parte integrante de la unidad orgánica del estado democrático. La idea de que el gobierno local era un proveedor general de servicios fue decayendo tras el decenio de 1920. Se puede elaborar una larga lista de las funciones que ha ido perdiendo con el tiempo: ayuda al desempleo (1934); hospitales (1946); las obligaciones estipuladas en la 'Poor Law' de auxilio a los indigentes y ayuda a los menesterosos (1948); el control de la contaminación de los ríos (1948); el abastecimiento de gas y electricidad por programas de nacionalización (hacia 1948); conservación y abastecimiento de agua, y eliminación de aguas residuales (1974); y competencias sanitarias. Incluso la función del gobierno local muy extendida en otros sitios de actuar como una "doble red de seguridad" para los indigentes ha desaparecido en buena medida, con la excepción de la atención a la infancia (Norton, 1989:5). La mayor parte de estas funciones se reorganizaron en organismos especiales bajo el control nacional por creer que así eran más efectivos. Con los gobiernos de Mrs. Thatcher, las cosas tomaron otro cariz, iniciándose una relación abiertamente antagónica entre los gobiernos centrales y locales. Se aprobaron casi 200 leyes restringiendo el campo de acción de éstos últimos. El efecto más visible fue el de las leyes que limitaban el gasto de los gobiernos locales, así como las que hacían posible dejar fuera del control del gobierno local los sectores de la vivienda y la educación y las que sometían un número cada vez mayor de servicios del gobierno local (finalmente, incluso los servicios burocráticos) a un concurso-subasta obligatorio. Así, la reglamentación de la administración del gobierno local alcanzó un nivel totalmente comparable al de Europa continental y en algunos casos, incluso superior.

Por otra parte, esta avalancha de legislación también eliminó rigideces indeseables del gobierno local y generó energías y estímulos sustanciales. Especialmente, el concurso-subasta obligatorio obligaba a las autoridades locales a reorganizarse si querían sobrevivir a la competencia con el sector privado. La ola de privatización temida por tantos, no llegó a materializarse. De hecho, las autoridades locales ganaron 80% de los concursos-subastas (Walsh, 1995:136). Presionado por el centro, el gobierno local británico se ha hecho más emprendedor, innovador y, en algunos casos, más orientado al cliente que sus colegas continentales. Con John Major, la relación entre los gobiernos centrales y locales se hicieron más fluidas y cabe esperar que, bajo el actual gobierno laborista, esa fluidez continúe orientando sus pasos hacia un modelo más ‘continental’ (DETR 1998).

En otros aspectos, Europa continental parece estar aproximándose al modelo británico. La noción ‘monística’ de administración de gobierno local como una prolongación del estado a un nivel más bajo, como ocurre en Francia y Alemania, está perdiendo claramente su capacidad de persuasión. En su lugar, parecemos estar avanzando hacia un tipo de “dualismo cooperativo” dejando atrás cada vez más los tradicionales elementos jerárquicos de la relación entre los gobiernos centrales y locales. Hasta ahora, la estrecha imbricación entre las autoridades locales y el estado en los países de Europa continental ha impedido la modernización de aquéllas y de éste. El dualismo característico del modelo anglo-americano abre vías para un diálogo sostenido entre los gobiernos centrales y locales sobre las innovaciones en el sector público y su aplicación.

Emergencia del buen gobierno de la comunidad

En los últimos quince años se viene observando un nuevo dinamismo en el gobierno local. Esta sección está dedicada a ilustrar hasta qué punto la identidad y las formas de actuar de las ciudades innovadoras y dinámicas han abandonado el funcionamiento tradicional de las burocracias locales, así como los déficits de desarrollo que todavía esperan solución. En las administraciones de las ciudades más dinámicas hay pruebas empíricas de nuevas actitudes y una diferenciación sustancial del campo de actividad del gobierno local. Estos dos factores están produciendo ya cambios profundos en la índole de la administración tradicional del gobierno local. En particular merecen destacarse:

- La conciencia creciente del hecho de que la propia ciudad de uno está en competencia con otras localidades a escala regional, europea y, a veces, incluso mundial. Así pues, la prioridad es “hacerse un hueco propio”, capitalizar las fuerzas de la propia localidad y después “venderlas” al mejor precio posible, empleando todos los recursos de marketing del manual. Esto implica mirar mucho más allá de los límites de la ciudad, sin perder de vista a los competidores, a los posibles inversores y las fuentes nacionales y europeas de financiación.
- El abandono de la actitud monopolística, típica hasta ahora de la filosofía administrativa, y el avance hacia las colaboraciones, las empresas comunes y los contratos con otras organizaciones públicas, privadas, de voluntarios o populares, con miras a que los proyectos de desarrollo, así como los servicios, resulten políticamente aceptables y financieramente realizables.
- El interés por la competitividad, de manera que el mercado (o los sustitutos del mercado, como la comparación de rendimientos o el establecimiento de criterios para medir la eficiencia) sirva sistemáticamente para ofrecer a los ciudadanos servicios de calidad y mejorar a la vez la eficiencia en la burocracia.
- El cambio de actitud hacia los ciudadanos, gracias al cual las autoridades locales ponen todo su empeño en no seguir considerándolos como estorbos potenciales del trabajo

administrativo profesional, sino como fuentes de resolución de problemas que deben ser aprovechadas al máximo en beneficio de la comunidad local. Se logra así una comunicación más intensa con los ciudadanos, cada vez más gracias a los modernos medios de comunicación.

- La reorganización de la burocracia con miras a lograr los objetivos de mundialización, orientación al mercado y democratización.

Estos cambios representan nada menos que una nueva identidad colectiva y un nuevo código de actuación para las autoridades locales, que es lo que se conoce como “buen gobierno de la comunidad”. Esta expresión indica una ampliación de la noción de gobierno local más allá de su función tradicional de prestación de servicios para abarcar un mayor espacio en el “gobierno” de todos los aspectos de la comunidad local. Esto implica que la autoridad local se interese más por el liderazgo político en la sociedad civil que por la administración pública. Incluso en el Reino Unido, donde el pensamiento tradicional es lo más opuesto a considerar al gobierno local como el organismo central para el liderazgo cívico y el coordinador natural de los diferentes intereses locales y supra-locales, la mayor parte de las autoridades locales parecen estar avanzando realmente en dirección al modelo de buen gobierno de la comunidad (Leach, et al. 1994: 242-243, DETR 1998).

El buen gobierno de la comunidad es infinitamente más complejo y difícil que el acostumbrado manejo de jerarquías y monopolios. Requiere un ensayo de las nuevas funciones en las que la autoridad local suele tener poco que decir.¹ ¿Qué es lo que impulsa a los políticos locales y los altos equipos directivos de la administración a emprender una carrera de obstáculos para la que, en general, ni su personal ni su organización están en absoluto preparados? La respuesta es la presión cada vez más fuerte que están soportando. Las fuerzas motrices exógenas son:

- la mundialización, liberando las fuerzas del mercado en todo el mundo y exacerbando la rivalidad geográfica entre ciudades y aglomeraciones urbanas;
- el desarrollo de Europa, al eliminar obstáculos para la competencia, está reforzando de nuevo la influencia del mercado (especialmente en las telecomunicaciones, la energía y el transporte público), mientras que al mismo tiempo se usan los fondos estructurales para suavizar el impacto del mercado libre de trabas;
- la presión que ejerce el estado en los gobiernos locales para modernizar restringiendo los fondos, prescribiendo reformas (como en Nueva Zelandia) o sometiéndolos a los mecanismos del mercado (como en el Reino Unido); y
- los ciudadanos, que quieren una autoridad local eficiente, y rechazan cada vez más enérgicamente que las decisiones que les afectan se adopten sin contar con ellos.

Ante el empuje de estas cuatro fuerzas motrices para el cambio, las autoridades locales son cada vez más conscientes de que el código de actuación burocrático del pasado ya no sirve para garantizar la acción colectiva eficaz, ni para conservar el apoyo de sus ciudadanos ni para evitar ser aniquilado por la polarización social. Desde luego, la necesidad de reflexionar sobre el gobierno local se ha hecho imperiosa.

Para que funcione la infraestructura existente, el buen gobierno de la comunidad requiere el apoyo de toda la organización local. Su identidad colectiva, cultura organizativa, estructuras de trabajo y estilos de administración, todo, debe ser adaptado a este enfoque. ¿Cómo es la infraestructura organizativa existente para el buen gobierno de la comunidad, tal y como están las cosas por el momento? Esta cuestión ha sido estudiada por el Science Centre de Berlín en un magno proyecto internacional de investigación dirigido por el difunto Profesor Frieder Naschold. El impulso inicial para esta investigación procede del premio a “Democracia y

eficiencia en el gobierno local”, concedido por la Fundación Bertelsmann en 1993, cuyos criterios eran muy similares al modelo de buen gobierno de la comunidad (Bertelsmann Foundation 1993). Tomando como base las encuestas internacionales sobre el gobierno local realizadas por expertos, se seleccionaron 10 ciudades de 9 países (Dinamarca, Finlandia, Alemania, Gran Bretaña, Países Bajos, Suiza, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia) por ser las más avanzadas en la modernización del gobierno local en sus respectivos países. El premio fue para Phoenix, Arizona y Christchurch, Nueva Zelandia. Dos años después, el Science Centre de Berlín empezó a estudiar las ciudades seleccionadas para el premio, junto a otras muchas ciudades notables por su avance hacia la modernización, para identificar las innovaciones emprendidas en ellas y los efectos que estaban teniendo. La finalidad de la investigación era enriquecer el intercambio de experiencias internacionales y también aprovechar las ideas obtenidas para estimular la modernización del gobierno local en Alemania. Hay dos publicaciones interesantes relacionadas con el proyecto (Naschold et al. 1998, Naschold et al. 1997). Naschold y sus colegas han revelado que, pese a todas las diferencias individuales encontradas, todas las ciudades estudiadas ofrecían el siguiente perfil de modernización (Naschold y Daley 1999:31-32 y Naschold 1997):

- La modernización interna de la organización administrativa a la manera del sector privado es la que más ha avanzado, como se observa en la creación de unidades comerciales con un amplio campo de acción empresarial. Estas unidades tienen que lograr unos resultados claramente definidos y han recibido un presupuesto global para esa finalidad. El alto grado de autonomía de que disfrutaban tiene el efecto indirecto de fortalecer las fuerzas centrífugas que actúan en la organización;
- Menos acentuado en este momento está el grado de orientación al mercado (concursos públicos para los servicios de la autoridad local que a veces dan lugar a la privatización y a la autonomía jurídica de las unidades administrativas). No obstante, la tendencia en esta dirección es muy dinámica.
- Menos desarrolladas están las estrategias de democratización. El equipo de investigación las define en función del grado de libertad de las autoridades locales con respecto a la intervención del gobierno central, el desarrollo conjunto de la organización administrativa y política y, sobre todo, de la participación ciudadana y comunitaria en la definición y vigilancia de los servicios y políticas del gobierno local. Al servicio de este fin se están poniendo muchos medios, pero todavía tienen que ser incorporados a una sólida estrategia de democratización. Asimismo, esta área tiene el índice de crecimiento más bajo.

Naschold afirmaba que en la mitad de las ciudades estudiadas el proceso de modernización parecía haber llegado a cierta estabilidad, mientras que la otra mitad mostraba una tendencia al estancamiento o incluso al retroceso (Naschold 1997: 23-24). En su opinión, esto se debía a que en éstas últimas el proceso de modernización se estaba llevando a cabo demasiado a imagen y semejanza de la burocracia tradicional. La presión exterior para la modernización no había sido suficiente para contrarrestar la fuerza del aparato burocrático. Según Naschold, los verdaderos ‘impulsores del rendimiento’ sin los cuales no puede triunfar una verdadera modernización, son la competencia y la política de calidad, que implica el poder de los ciudadanos y de la comunidad. Ambos factores contextuales tienen desde luego una significación estratégica grande para la realización del buen gobierno comunitario.



Bomba de agua en Selinkegny (Mali)
A. Pinogues/CIRC

Un rasgo típico de las burocracias es la existencia de costes “estructurales”. Cuando en una sección o unidad administrativa aumenta el trabajo, los administradores de esa área instintivamente reclaman más recursos: personal, puestos fijos, dinero, despachos, etc. En tanto la burocracia no es transparente, los políticos locales no suelen tener elección, y de mala gana aceptan aumentar los recursos, de manera que el ascensor siempre funciona hacia arriba. Los administradores suelen ser reacios a agotar todos los medios internos para redistribuir los recursos con los que cuentan sin reclamar recursos adicionales. La razón estriba en que un aumento de presupuesto y de personal se suele considerar algo positivo para las propias

perspectivas profesionales. La creación de unidades comerciales, responsables de los resultados con un presupuesto fijo y unos objetivos definidos, contrarrestará de algún modo este mecanismo, pero no lo eliminará del todo.

Lo único que puede eliminar los costes estructurales es la competencia. La forma de competencia más efectiva con mucho es someterse a la prueba del mercado (Wegener 1997). En tal caso, los servicios prestados por la administración local tienen que competir con los servicios prestados por entidades privadas, sin afán de lucro u otras entidades públicas. Si tras un período razonable de transición, se demuestra que la autoridad local es incapaz de competir, pierde el servicio. Para las autoridades locales que aceptan este reto, la orientación al mercado tiene un efecto espectacular, pues casi 90% de los servicios que prestan las autoridades locales, también los prestan (o podrían hacerlo) proveedores externos. Así pues, en principio, podrían ser privatizados aunque hay muchos casos en los que sería inoportuno hacerlo debido a los costes prohibitivos de la transacción o a la falta de competencia en el mercado (Deubel 1997:130, 146). Esto se aplica tanto a los servicios que presta la autoridad local al usuario final (como vigilancia de parques y jardines o recogida de basuras), como a los servicios internos que una unidad presta a otra (como administración de personal o asesoramiento contable y jurídico). La experiencia demuestra que el mero anuncio, por parte de los políticos y la alta dirección, de que un servicio puede salir a concurso público es suficiente para que se produzca una importante racionalización o reestructuración, como la división de funciones entre el cliente y el proveedor. Por tanto, la introducción de la orientación al mercado no debe conducir por norma a la privatización, sino a la prestación competitiva de servicios a cargo de la burocracia local. Como hemos visto, la administración local ganó casi el 80% de los servicios sacados a concurso obligatoriamente en el Reino Unido.

Las medidas tomadas para reforzar la influencia de la participación ciudadana y la implicación de la comunidad en la definición de los servicios y la adopción de decisiones del gobierno local son muy variadas: posibilidad de elegir entre los servicios de la autoridad local en el campo de los servicios sociales, educación y sanidad; seguridades de servicio y calidad de conformidad con el movimiento de la Carta de Ciudadanos Británicos; grupos de usuarios; encuestas de ciudadanos y clientes; sistemas de reclamaciones y sugerencias; consulta a los ciudadanos previa a la decisión final del Concejo, por ejemplo en temas como planificación urbana, desarrollo económico o (en Nueva Zelandia) sobre el proyecto de presupuesto; órganos de representación de los usuarios en el campo de la vivienda, los servicios sociales y la educación; apoyo a las iniciativas del vecindario para mejorar el entorno, el paisaje urbano, la seguridad e integración social; la gestión de las instituciones por los propios ciudadanos (sobre un presupuesto fijo que otorga el Consejo) en deporte, ocio y juventud; y una planificación conjunta de la autoridad local y la comunidad en los temas de medio ambiente, transporte, renovación y desarrollo urbanos (Oppen 1997: 241, Ståhlberg 1997).

La ciudad de Hämeenlinna en Finlandia es la única que emplea todas estas medidas. De hecho, los países escandinavos en general son famosos por llevar a la práctica lo que llaman “pequeña democracia” en los países nórdicos. Pero en la mayoría de los casos estas medidas no se aplican acumulativamente para crear una estrategia firme de participación que dé a la comunidad una verdadera influencia en la adopción de decisiones del gobierno local. Para la mayoría de las burocracias sigue siendo difícil considerar a los ciudadanos como fuentes de resolución de problemas y, desde luego, como el objetivo último de la política local.

En términos generales, el gobierno se juzga según dos criterios: la eficiencia y la democracia o legitimidad. Estos dos criterios parecen estar en oposición, al menos, en cierta medida y la

importancia que se da a uno u otro varía según las épocas. En los decenios de 1960 y 1970, los valores más importantes eran la legitimidad y la participación de la comunidad. En el decenio de 1980 la eficiencia pasó a ocupar el primer puesto y en el decenio de 1990 el mayor interés parece radicar en encontrar un equilibrio entre ambos (Ståhlberg 1997:78). La única medida realmente importante para aumentar la eficiencia es el estudio de mercado, que produce una bajada de los precios; lo que no sólo sirve para rebajar las cantidades que pagan los ciudadanos, sino que también beneficia a toda la comunidad pues la autoridad local puede invertir los fondos así ahorrados en otras áreas prioritarias. El resultado es que no es necesario recortar los servicios apreciados por los ciudadanos ni cerrar otros como las bibliotecas de préstamo o las piscinas.

Un peligro de la orientación al mercado es que la preocupación por el precio vaya en detrimento de la calidad. Ésta es la razón por la que la política de servicios no debe ser dictada solamente por el mercado, sino también por la comunidad. La participación de los usuarios y de la comunidad, correctamente aplicada, puede indicar a los políticos el tipo de servicios que necesitan o desean. También puede surgir otro peligro, el de los grupos afectados que exigen el máximo de calidad (que suele ser sinónimo del máximo coste) en los servicios que les afectan y se comportan de manera irresponsable con respecto al bien de toda la comunidad. Es decir, el afán por la eficiencia radical, a través de la orientación al mercado, puede conducir a unas pérdidas de calidad indeseables, mientras que el afán radical por la legitimidad, a través de la participación, puede ocasionar una espiral de costes imposible de financiar. Es tarea de los líderes políticos y de la alta dirección mantener un equilibrio entre los dos polos de acción, el mercado y la comunidad. Esto requiere el empleo de unas estrategias permanentes de persuasión destinadas a producir “ciudadanos responsables”. El buen gobierno de la comunidad necesita ciudadanos responsables, pero sólo se puede pedir una conducta responsable de acuerdo con los intereses de la comunidad si se mantiene informados a los ciudadanos, no sólo de las cuestiones que les afectan personalmente, sino de la situación general de toda la ciudad, con sus tareas y problemas. Así pues, es de una importancia decisiva que los dirigentes políticos y la alta dirección consigan que los problemas, las limitaciones, y los procesos de adopción de decisiones sean transparentes y se comuniquen de manera eficaz. El clientelismo y las camarillas son difíciles de evitar a veces, pero no son exactamente los métodos más indicados para lograr la eficiencia ni la legitimidad.

El buen gobierno de la comunidad necesita apoyo por parte del estado

Con frecuencia se suele afirmar que el corsé de las regulaciones legales que aplican los gobiernos centrales es tan estrecho que no deja a las autoridades locales el espacio necesario para la modernización. Nadie discutirá que algunas reglamentaciones van realmente en contra de la modernización, pero, como muestran las ciudades citadas anteriormente, todavía dejan un grado sorprendente de amplitud y espacio para la maniobra. La inmensa mayoría de las autoridades locales no emplean el amplio campo de que disponen. Hay una resistencia general a introducir cambios que puedan encontrar resistencia interna al no ser “compatibles con la burocracia.” Todo cambio apreciable tendrá invariablemente repercusiones en las estructuras de poder existentes y eso significa que habrá quien salga ganando y quien salga perdiendo. ¿Qué ayuda se puede prestar a unas autoridades timoratas que no se atreven a incorporarse al movimiento de la modernización? La ayuda del estado es imprescindible y debe influir en determinados “puntos estratégicos” y así modificar el marco de acción de la autoridad local. Los siguientes ejemplos ponen de manifiesto que esto no significa reforzar el actual sistema de reglamentaciones detalladas, intervenciones aisladas y controles –sistema en el que el estado no da la cara, pero es el que realmente mueve los hilos, a veces en niveles ínfimos. Lo que se necesita es una auténtica dirección, y dirección aquí

significa cambiar los parámetros de la acción local colectiva y ofrecer así los suficientes incentivos a los gobiernos locales para que avancen hacia una mayor eficiencia y más democracia.

La siguiente lista de medidas es indicativa y en absoluto exhaustiva.

- Competencia: el estado debe enseñar a las autoridades locales a someter sus servicios a la competencia del mercado o, cuando ello no sea posible, oportuno o deseable, a la comparación con el rendimiento de otras autoridades locales (Adamaschek y Banner 1997, Bovaird 2001). Los resultados de esta comparación deben darse a conocer al Consejo y al público. Gracias a la competencia, las nuevas estructuras, como las unidades comerciales, son realmente efectivas; la competencia las impulsa a la acción. Será necesario que el estado apruebe algunas reglamentaciones generales que garanticen que las autoridades locales entran en una competencia justa con el sector privado.
- Mayor protagonismo de los ciudadanos y la comunidad con miras a unos servicios de calidad: las autoridades locales representan el auto-gobierno de los ciudadanos, por lo que los políticos locales y las burocracias de los gobiernos locales están obligados a cumplir la voluntad de aquellos, lo que sólo es posible si la autoridad local coopera con ellos a la hora de decidir qué servicios se deben prestar y cómo. En este proceso también deben participar grupos menos estructurados o bien organizados. El estado debe obligar a las autoridades locales a informar a la ciudadanía con regularidad de cómo ha implicado a la comunidad en la adopción de decisiones y su aplicación. Esta obligación de informar avivará la competencia y favorecerá la difusión de modelos, tanto nacionales como internacionales, de participación de la comunidad.
- Liderazgo ciudadano: al parecer, se va entendiendo cada vez más que un ejecutivo político visible, como existe en la mayoría de los países europeos, con la notable excepción de Escandinavia y, hasta hace poco, el Reino Unido, es más apto para el buen gobierno de la comunidad y, en especial, para cumplir la función aglutinadora, importante desde el punto de vista estratégico, propia del gobierno local. Estos ejecutivos pueden ser o bien un alcalde o bien un equipo, en ambos casos por elección (Hambleton 2000). Pero ha surgido otro problema. Cambiar las estructuras administrativas, organizadas jerárquicamente, en unidades comerciales responsables de los resultados y re-orientar la actividad del gobierno local fuera del Ayuntamiento y hacia unas empresas o asociaciones legalmente autónomas, significa transformar el gobierno local en un organismo conglomerado, cada vez más difícil de dirigir. El peso de la burocracia municipal tradicional y su liderazgo político y administrativo disminuye, mientras que las fuerzas centrífugas de la “periferia” aumentan. Por lo tanto, es necesario crear una estructura de liderazgo que preserve la capacidad de los políticos elegidos y alta dirección para dirigir los programas y servicios locales en pro de los intereses generales de la comunidad, tanto si son prestados por la burocracia municipal, por empresas o asociaciones controladas por el Ayuntamiento, por organizaciones desinteresadas de voluntarios o por el sector privado. Esta función de dirección es clave para el buen gobierno en acción de la comunidad. Aquí, pueden imitarse los experimentos escandinavos de municipios libres, introduciendo una cláusula de experimentación² que, a título de prueba, libere a los municipios interesados de las reglamentaciones legales que prescriben una estructura de liderazgo determinada o una condición jurídica específica para los dirigentes. De esta manera, se podrían ensayar diversos modelos en la práctica antes de consolidarlos en la legislación. Lo que deben hacer ya los legisladores es, sin embargo, obligar a los Consejos locales a ocuparse de toda la serie de servicios locales, no sólo de los prestados por el propio Ayuntamiento, y a informar de ello a sus comunidades.
- Ciudadanía responsable: en Nueva Zelanda, los Consejos están obligados por ley a presentar el proyecto de plan anual (una versión sintetizada y comprensible del anteproyecto de

presupuesto, destacando las prioridades políticas) a sus ciudadanos y discutir las con el equipo directivo de la comunidad y los diversos grupos de intereses locales antes de que el concejo los apruebe finalmente. El resultado es considerado como un contrato entre el Consejo y la comunidad. Si, en el transcurso del año, el Consejo considera que necesita desviarse del plan en una medida apreciable, tiene que someterlo a la aprobación de los ciudadanos. El debate sobre el proyecto del plan anual, que afecta a los miembros del Consejo y alta dirección por parte del gobierno local, es muy intenso y suele durar cuatro semanas (Gray 1994:54). Este procedimiento garantiza dos cosas: la primera, el Consejo puede estar seguro de que el plan se adopta con el pleno conocimiento del deseo de los ciudadanos, al menos en la medida en que la ciudadanía y los grupos locales han expresado sus puntos de vista. Esto hace más probable que se acepten las políticas del Consejo. La segunda, el Consejo se asegura así de que, al menos una vez al año, se les ha dado a los ciudadanos interesados una visión general de los problemas de la ciudad. Es un intento de contrarrestar la mentalidad unilateral que normalmente (y comprensiblemente) tiene el público en general, y apelar a “la ciudadanía responsable”. En algunos países, (Alemania, por ejemplo) los ciudadanos pueden iniciar referendos cuyo resultado es vinculante para el concejo. Esto tiende a tener un efecto deslegitimador para las decisiones de éste. La consulta sobre el plan anual, tal y como se lleva a cabo en Nueva Zelanda, sirve en muchos casos para indicar la voluntad de los ciudadanos al concejo teniendo éste mucho tiempo por delante para responder.

- Disciplina presupuestaria: los gobiernos centrales intentan legítimamente obligar a las autoridades locales a equilibrar sus presupuestos. Para ello emplean medios de control muy variados. Un exceso de presupuestos locales desequilibrados pondría al propio gobierno central en un dilema político y financiero, pero, especialmente en épocas de crisis de las finanzas públicas, es difícil para los gobiernos centrales mantener los presupuestos locales por medio de la supervisión legal. Esto es especialmente cierto en las ciudades grandes y con gran influencia política. La razón es que muchos Consejos son generosos en el gasto y no consideran el equilibrio presupuestario como un objetivo político fundamental. Prefieren emprender proyectos que gusten a los votantes. Si las cosas se les van de las manos, el gobierno central siempre interviene, o al menos eso esperan. De ahí que el estado deba abandonar sus intentos de exigir presupuestos equilibrados de las autoridades locales y dejar esa tarea al mercado, es decir, a los bancos que ofrecen créditos (y a los suscriptores de hipotecas). En cuanto el mercado se dé cuenta de que el estado ya no está ahí para responder de las deudas de las autoridades locales, habrá mayor interés en la situación financiera de éstas, sus deudores, y eso implica clasificaciones. Esto a su vez convertirá la situación financiera de todas y cada una de las autoridades locales en una cuestión pública. En las siguientes elecciones, los votantes pueden castigar a los concejales por su mala gestión. El resultado será que un presupuesto equilibrado se convertirá inmediatamente en una prioridad política (Banner 1997b). Esto es imprescindible, tanto política como económicamente porque sólo un presupuesto saneado conlleva las opciones de acción necesarias para actuar para cualquier autoridad local si quiere aprovechar las oportunidades de desarrollo y contrarrestar a tiempo los riesgos. Por otra parte, un presupuesto muy endeudado significa el fin de toda autonomía local digna de ese nombre.

- Cobros: las subvenciones (quienquiera que las preste) deben restringirse a los casos en los que haya poderosas razones sociopolíticas, macroeconómicas o locales para no cobrar los servicios en todo o en parte a sus beneficiarios. Es más, el estado no debe obligar a las autoridades locales a prestar servicios gratuitos o a precios por debajo de los costes pues esto conduce a una mala distribución de los recursos. La experiencia muestra que los ciudadanos que tienen que pagar los servicios locales son más propensos a participar en los procesos de adopción de decisiones locales y también a controlar la burocracia local. Por eso las autoridades locales deben informar de la diferencia entre las tasas que cobran y las que cobran otras autoridades locales.

- Financiación a cargo de los estados de las autoridades locales: En los países en los que el estado financia parcialmente a las autoridades locales a través de subvenciones con fines generales, una parte sustancial de la asignación debería depender del grado de modernización alcanzado por la autoridad correspondiente, lo que sería un incentivo para que las autoridades locales mejoraran el rendimiento y aumentaran la participación de la comunidad. Una medida de este tipo tendría una gran repercusión pues sabemos por experiencia que las autoridades locales son muy reticentes a exponerse a la crítica por mala gestión de los fondos del gobierno.
- Territorios y poderes para el ejercicio significativo del buen gobierno democrático: en algunos países (Francia, por ejemplo) la mayoría de las comunidades locales son pequeñas y por ello tienen un rendimiento y unos poderes insuficientes para ejercer una forma significativa de buen gobierno de la comunidad. Este defecto puede contrarrestarse hasta cierto punto por medio de una cooperación organizada entre autoridades locales, pero sólo si la población elige directamente el órgano político supra-local. Sin embargo, el voto indirecto es frecuente, lo que tiene como consecuencia que una parte importante de los servicios locales queda al margen de la legitimación política directa. El mismo efecto se produce si organismos especiales prestan un gran número de servicios de relevancia puramente local, tampoco sometidos a las urnas, como sucede en el Reino Unido. El gobierno central debe constituir territorios con un área y unas responsabilidades suficientes para garantizar que el buen gobierno de la comunidad pueda llevarse de hecho a la práctica y que los votantes puedan realmente exigir responsabilidades de su gestión a sus representantes elegidos.

Las medidas propuestas aquí no pretenden en absoluto interferir en la autonomía de las autoridades locales (lo que sería posiblemente ilegal o incluso anticonstitucional). Lo que es urgente es cambiar los parámetros existentes de manera que se ofrezca un incentivo a los políticos locales y principales administradores para que hagan lo que realmente tienen que hacer por ley: administrar sus comunidades con responsabilidad, economía y de acuerdo con la voluntad de los ciudadanos.

A la vista de todo esto, hay muchos indicios de que en el futuro los gobiernos centrales dirigirán a las autoridades locales por medio de un marco legal nuevo que integre tres factores de gran repercusión: (1) el protagonismo del mercado a través de la competencia; (2) el protagonismo de la comunidad local a través de la participación; y (3) la transparencia y mantenimiento de un debate público sobre los resultados del Ayuntamiento. Un nuevo marco legal de este tipo liberará un potencial tan grande de auto-gobierno responsable en el plano local, que el estado podrá permitirse reducir más su tradicional arsenal de intervenciones y controles individuales. Esto significa que puede prescindir en buena medida de un aparato de control, muy costoso y, como ya se ha visto, cada vez más ineficaz.

Si el estado recorta progresivamente su sistema tradicional de controles y avanza hacia una “nueva forma de dirección” esto no repercutiría en su desarrollo básico, ni en sus responsabilidades de compensación y financiación, ni en su responsabilidad general permanente hacia el gobierno local. Lo que cambia para el gobierno central es su filosofía de gobierno y los medios empleados. La definición de los parámetros adecuados para la acción a escala local y su constante actualización es una tarea estratégica compleja que exige del estado algo más que dictar reglamentaciones y velar por su cumplimiento. No obstante, es a las autoridades locales a quienes estos cambios plantean un gran reto pues el nuevo marco las sitúa bajo una presión para actuar eficientemente mucho mayor de la que el estado podría nunca ejercer por medio de controles y reglamentaciones extraordinarios.

¿Es posible que todo ello se traduzca en pérdidas para el estado y sólo las autoridades locales y las comunidades salgan ganando? Ciertamente, el estado ya no podrá considerar a las autoridades locales como una especie de prolongación hacia abajo de su burocracia y su presupuesto. Su nueva relación con las autoridades locales se caracteriza por ser menos jerárquica y más de colaboración en forma de “dualismo cooperativo”. En lugar del papel que el estado ha desempeñado tradicionalmente moviendo los hilos, el papel rector no sólo es más efectivo, sino que también lo exime de las funciones de control. Además, otra ventaja para el estado de las mayores autonomía y responsabilidad otorgadas a las autoridades locales es que éstas tendrán que asumir las críticas por sus fracasos y no podrán seguir cargándoselas al estado. Esto también funciona, por supuesto, en dirección contraria. Por lo tanto, todos, tanto el gobierno central como las autoridades locales, salen ganando, lo que, ya por sí solo, sería suficiente para incitar a ambas partes a aprovechar las nuevas oportunidades de cambio. Si queremos un ejemplo elocuente de la nueva relación central-local sólo tenemos que ver el caso de Nueva Zelanda (Banner 1997a).

Estrategia fructífera por parte de los gobiernos locales

Tradicionalmente, la interfaz entre el estado y la comunidad local adopta la forma de cambios discontinuos. Normalmente, la iniciativa parte del estado. Lo normal es que el gobierno central proponga un cambio en la legislación existente y que las autoridades locales respondan a esa propuesta, lo que supone una dispersión de energías del gobierno local, que se suelen invertir en cuestiones de importancia secundaria. Es un juego en el que las autoridades locales no tienen nada que ganar y el estado no puede hacer nada para frenar el desgaste de su influencia controladora. Salir de un sistema jerárquico de relaciones centrales-locales, que cada vez funciona peor, y redefinirlas según un modelo de colaboración no se puede lograr por medio de una adaptación por partes; tiene que haber una estrategia general.

Las autoridades locales van a tener que tomar la iniciativa y el liderazgo conceptual en una estrategia de este tipo. Hay dos razones para ello: la primera está relacionada con los respectivos intereses en juego. La energía política del estado es plenamente absorbida por los grandes sectores políticos como la educación, el mercado de trabajo, las pensiones, el sistema social, la salud y las finanzas públicas. En casi todas partes, estos sectores están en situación de crisis y son objeto de un acalorado debate público. Las políticas de sector son de importancia vital para el estado, mientras que redefinir la relación con el gobierno local no lo es. Por lo tanto, las autoridades locales tienen que ser el motor del cambio y ‘tirar’ del estado.

La segunda razón para que las autoridades locales adopten una estrategia fructífera es su diferente capacidad de gestión. En todos los países considerados aquí, la organización y los procesos de gobierno local (no sólo los más adelantados mencionados anteriormente) son más flexibles y modernos que las estructuras del gobierno central. La razón principal para esta mayor modernidad del marco local es probablemente que las limitaciones financieras y las demandas crecientes de los ciudadanos tienen un efecto mucho más inmediato en el ámbito local que en el central. Mientras que las autoridades locales experimentan la necesidad de modernizarse, muchos gobiernos centrales siguen creyendo que pueden seguir como antes. Excepciones notables a esta regla son Gran Bretaña y Nueva Zelanda. Pero en los países europeos continentales no parece haber muchas perspectivas en los próximos años para que el estado tome la iniciativa de redefinir la relación central-local.

Sin embargo, hay otra razón que explica la mayor modernidad del ámbito local. Paradójicamente, las autoridades locales adoptan un enfoque más ‘cosmopolita’ que los

gobiernos centrales; han accedido a redes internacionales polifacéticas: planes de hermanamiento de ciudades, numerosas organizaciones con objetivos políticos generales o más especializados; intercambio espontáneo de experiencias entre autoridades locales con “afinidades”, por ejemplo, dentro de Escandinavia (Baldersheim 1996), entre el Reino Unido y los Estados Unidos de América (Hambleton 1997) o entre los países anglo-americanos y las zonas prácticamente anglófonas de Europa (Escandinavia, los Países Bajos)³; y redes internacionales dedicadas explícitamente a la modernización de la administración de los gobiernos locales como la Red Internacional para un Mejor Gobierno Local, patrocinada por la Fundación Bertelsmann (Pröhl 1997). Cuando los alcaldes o la alta dirección se reúnen a escala internacional, el debate se dedica a cambiar los diferentes parámetros que definen la acción del gobierno local en diversos países: las estructuras de liderazgo políticas y administrativas; la relación entre los políticos elegidos y la burocracia local; la relación con los ciudadanos; y la relación con el gobierno central. Entre los gobiernos centrales, los contactos internacionales tienen un orden del día muy distinto. Así pues, al menos en las grandes ciudades, es muy corriente que los políticos locales y la alta dirección estén bien informados sobre de los avances de los gobiernos locales de otros países. Está claro que su interés por aprender de los demás viene también favorecido por el hecho de que las estructuras de gobierno local son más fáciles de cambiar que las constituciones nacionales. Si se quiere introducir con éxito este conocimiento internacional e innovador para la redefinición nacional de la relación central-local, las autoridades locales van a tener que introducirlo activamente en el debate con el gobierno central.

Para las asociaciones de autoridades locales que llevan las negociaciones con los ministerios de sus comunidades miembros, una estrategia fructífera conlleva unas exigencias inhabituales. Como esta estrategia sólo puede tener éxito sobre una base de colaboración, las asociaciones de autoridades locales tendrán que considerarla por fin como una empresa de riesgos compartidos con el estado (una postura de negociación a la que no suelen estar acostumbradas). En una relación jerárquica tradicional no es fácil ser a la vez el socio más débil y la fuerza superior conceptualmente y, al mismo tiempo, negociar con éxito. Finalmente, sin embargo, la clave de la nueva relación central-local dependerá de la rapidez y determinación con las que las autoridades locales expresen su compromiso con la nueva identidad local que está emergiendo.

Traducido del inglés

Notas

1. Una distinción detallada de las funciones del gobierno local para provocar objetivos estratégicos se encontró en Christchurch, Nueva Zelanda, organismo principal (actor más influyente); organismo principal mixto (varios actores importantes); función de apoyo (menos actores que apoyan a otros actores principales); función de seguimiento e influencia (tratar sobre todo de influir en otros actores); e influencia no directa (pero con efecto indirecto en un objetivo). Se han registrado los siguientes medios de expresar estas funciones: proveedor (actúa con sus propios recursos); financiador (invierte, aporta fondos o contrata a otros proveedores); regulador (formula y aplica reglas que rigen procedimientos o conductas); promotor/facilitador (fomenta el progreso o la existencia, a menudo organizando o garantizando apoyo financiero); y defensor (manifiesta apoyo o lo recomienda públicamente) (Ricardson 1997).

2. Las cláusulas del experimento escandinavo han sido adoptadas en los estatutos de gobierno local de la mayoría de los estados federales alemanes, pero su campo se ha reducido más o menos por razones presupuestarias y contables.

3. La incorporación tardía de Alemania a la modernización del gobierno local a principios del decenio de 1990 se puede explicar en parte por el hecho de que Alemania no es un país prácticamente anglófono. El movimiento de reforma alemán tomó su primera inspiración de los Países Bajos, y en concreto de la ciudad de Tilburg (KGSt 1993, 1992).

Referencias

- ADAMASCHEK, Bernd, y Gerhard BANNER. 1997. Comparative performance measurement: A new type of competition between local governments. [Medición del rendimiento comparado: un nuevo tipo de competencia entre los gobiernos locales] En *International strategies and techniques for future local government: Practical aspects towards innovation and reform*, [Estrategias y técnicas internacionales para el futuro gobierno local] editado por Marga Pröhl. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- BALDERSHEIM, Harald. 1996. Les communes nordiques en transition: la mutation des modèles organisationnels. [Los municipios nórdicos en transición : la mutación de los modelos organizativos]. En *Décentraliser en France et en Norvège*, [La descentralización en Francia y en Noruega] editado por Francesco Kjellberg y Vincent Hoffmann-Martinot. París: Pédone.
- BANNER, Gerhard. 1997a. Kommunale Verwaltungsmodernisierung, politische Steuerung und der Faktor Staat. En *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, edited by Frieder Naschold, et al. Stuttgart, Berlin y Colonia: Kohlhammer.
- BANNER, 1997b. Verwaltungsreform als Staatsdilemma. *Verwaltung & Management*, Heft 6/1997 (Noviembre-Diciembre):337-341.
- BERTELSMANN FOUNDATION. 1993. *Carl Bertelsmann Prize 1993: Democracy and efficiency in local government*. [El premio Carl Bertelsmann 1993: democracia y eficiencia en el gobierno local] Volumen 1: Documentation of the International Research. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- BOVAIRD, Tony. 2001. New Instruments on the Way from NPM to Governance? En *Bewerten – Vergleichen – Gewinnen. Self-Assessment – Benchmarking – Quality Awards*. Band 41 der Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), editado por Albert Hofmeister. Berna : Verlag SGVW.
- DEUBEL, Ingolf. 1997. Fallbeispiel Solingen: Wettbewerbsorientierte Organisation einer Kommunalverwaltung - eine integrierte Modernisierungs - und Konsolidierungsstrategie. En *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, editado por Frieder Naschold, et al. Stuttgart, Berlín y Colonia: Kohlhammer.
- DETR. 1998. *Modern local government: in touch with the people*. [El gobierno local moderno: en sintonía con el pueblo] Libro Blanco del Ministerio de Economía, Transporte y Regiones. Cm 4014.
- GRAY, John. 1994. Community participation and accountability in local government. [La participación de la comunidad y su responsabilidad en el gobierno local]. En *Carl Bertelsmann Prize 1993: Democracy and efficiency in local government*, editado por Bertelsmann Foundation. Volumen 2 : Documentation of the Symposium and Award Ceremony. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- HÄGGROTH, Sören. 1993. *From corporation to political enterprise: Trends in Swedish local government*. [De la corporación a la empresa política: tendencias del gobierno local sueco]. Estocolmo: Civil departementet, Allmanna Forlaget.
- HAMBLETON, Robin. 2000. Modernising Political Management in Local Government. [Modernizar la administración política en el gobierno local]. *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6 : 931-950.

- HAMBLETON, 1997. Clinton, Blair and the new urban agenda. [Clinton, Blair y el nuevo programa urbano]. Presentado en la Escuela de Verano de Planificación Urbana y Nacional, Universidad de Warwick, 10-17 de septiembre.
- KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle). 1993. *Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*. Nr. 1993/5. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- KGST, 1992. *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg*. Nr. 1992/19. Colonia: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- LEACH, Steve, et al. 1994. *The changing organisation and management of local government*. Londres: Macmillan.
- NASCHOLD, Frieder. 1997. Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung : Eine international vergleichende Zwischenbilanz. En *Innovative Kommunen : internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, editado por Frieder Naschold, et al. Stuttgart, Berlín y Colonia: Kohlhammer.
- NASCHOLD, Frieder y Glenn DALEY. 1999. Learning from the Pioneers : Modernizing Local Government. Part One. [Aprender de los pioneros: la modernización del gobierno local. Primera parte]. *International Public Management Journal* 2(1) : 25-51.
- NASCHOLD, Frieder et al. 1998. *Kommunale Spitzeninnovationen : Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive*. Berlín : Ed. Sigma.
- NASCHOLD, Frieder, et al., eds. 1997. *Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart, Berlín y Colonia: Kohlhammer.
- NORTON, Alan. 1989. Off-shore Europe or off-shore America? [*Off-shore* de Europa y *off-shore* internacional]. Presentado en la 25ª conferencia del Institute of Local Government Studies, Universidad de Birmingham, 10-13 de octubre.
- OPPEN, Maria. 1997. Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozeß: Kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive. En *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, editado por Frieder Naschold, et al. Stuttgart, Berlín y Colonia: Kohlhammer.
- PRÖHL, Marga, ed. 1997. *International strategies and techniques for future local government: Practical aspects towards innovation and reform*. [Estrategias y técnicas internacionales para el gobierno local futuro: aspectos prácticos para la innovación y la reforma] Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- RICHARDSON, Mike. 1997. Strategic planning in local government: A practitioner's perspective. [La planificación estratégica en el gobierno local desde el punto de vista de un] En *International strategies and techniques for future local government: Practical aspects towards innovation and reform*. [Estrategias y técnicas internacionales para el gobierno local futuro: aspectos prácticos para la innovación y la reforma] editado por Marga Pröhl. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- STÅHLBERG, Krister. 1997. Enhancing citizen and community participation. [Aumentar la participación ciudadana y de la comunidad]. En *International strategies and techniques for future local government: Practical aspects towards innovation and reform*, [Estrategias y técnicas internacionales para el gobierno local futuro: aspectos prácticos para la innovación y la reforma] editado por Marga Pröhl. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- WALSH, Kieron. 1995. *Public services and market mechanisms: Competition, contracting, and the new public management*. [Los servicios públicos y los mecanismos del mercado: la competencia, la contratación y la nueva administración pública]. Londres: Macmillan.
- WEGENER, Alexander. 1997. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. En *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, editado por Frieder Naschold, et al. Stuttgart, Berlín y Colonia: Kohlhammer.

Perspectivas de la asociación entre ciudades africanas

El Hadj Mbodj

Nota biográfica

El Hadj Mbodj es profesor y director del Instituto de Derechos Humanos y de la Paz en la Facultad de Derecho de la Universidad Cheikh Anta Diop, B.P. 5356, Dakar-Fann, Senegal.
Email: elmombo@hotmail.com

Tanto se ha abusado del término “asociación” en estos últimos tiempos, que cabe legítimamente preguntarse si es un eslogan o si representa un concepto fecundo. Pero el interés de este término no radica en su aspecto semántico sino en su relación con la noción de desarrollo, desde que la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, reunida en Estambul, lo promovió al rango de estrategia para la realización de su plan de acción mundial encaminado a alcanzar los objetivos que se fijó, a saber: una “vivienda adecuada para todos” y un “desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”.

Si el término se generaliza, si con él se pone realmente en tela de juicio las estructuras tradicionales de cooperación, es porque responde a una triple necesidad.

1. La necesidad de “asociar de modo innovador sectores diferentes, de modo que las ventajas y las deficiencias de cada uno puedan armonizarse en razón de la complementariedad y de la solidaridad de los sectores considerados”, según la definición propuesta por Edwards (1996).
2. La necesidad de revisar la noción de cooperación, afianzando las relaciones de asociación existentes y estableciendo otras que tomen en cuenta a los actores actuales o potenciales del desarrollo, a fin de mejorar nuestro entorno. Así considerada, la cooperación se convierte en un nuevo medio para alcanzar objetivos que, en realidad, fueron ya formulados por la Carta de las Naciones Unidas y reafirmados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamados por las comunidades internacionales antes de serlo por las nacionales. Ahora bien, la mejora del entorno figura entre los derechos económicos y sociales correspondientes a la “segunda generación” de derechos humanos. Y se apela en tal sentido a los poderes públicos de los que depende el goce de los derechos proclamados, entre los cuales figura en buena posición el derecho a un entorno decente, que abarca la vivienda y el hábitat.
3. Por último, la necesidad de equilibrar, democratizándolas, las relaciones internacionales, mediante la extensión de la cooperación a todas las instituciones -públicas o privadas, internacionales, nacionales o locales- que permitan consolidar y reforzar la capacidad de acción de los actores sociales. Las relaciones tradicionales de tipo vertical son sustituidas por relaciones de tipo horizontal, basadas en la asociación y no ya en la asistencia.

En definitiva, la asociación permite reforzar la legitimidad de las políticas públicas, mediante una mayor participación de los actores del desarrollo en la definición y aplicación de las políticas que les atañen. A este respecto, presenta un innegable valor heurístico en los países del Tercer Mundo en general, y particularmente en África, teniendo en cuenta la existencia de

desequilibrios económicos, culturales y sociales que hipotecan seriamente las políticas de desarrollo puestas en práctica.

Para responder a la pregunta “¿cuáles son las perspectivas de la asociación entre ciudades africanas?” debemos elegir un enfoque. Enunciado de esta manera, el tema es obviamente muy vasto: hablar de “ciudades africanas”, sin más, podría llevarnos a adoptar un enfoque demasiado global y reductor fundado en la supuesta uniformidad de las situaciones culturales, ecológicas, económicas y políticas de las sociedades africanas. Ahora bien: la geografía, la economía, la política y la cultura son otras tantas variables que ponen de manifiesto la diversidad contextual de las situaciones.

Bien es verdad que los países subdesarrollados comparten ciertos males que se llaman extrema pobreza, insuficiencia de recursos económicos y financieros, ocupación anárquica del espacio y un hábitat en el que tienden a generalizarse las zonas de viviendas precarias. Estos males crean condiciones peligrosas para la salud y la seguridad: reclaman con urgencia estrategias adecuadas para responder a tales retos que, en realidad, son nuevos, en la medida en que África tiene una tradición rural y, hasta un período cuyo comienzo podemos hacer remontar a la primera crisis petrolera de 1973 y al ciclo de sequía que afectó en esa misma época a los países del Sahel, el fiel de la balanza entre urbanos y rurales se inclinó siempre del lado de estos últimos. Indiquemos algunas cifras ilustrativas de esta evolución: en Senegal, la población urbana representaba en 1976, 32% de la población total, 39 % en 1988, un 44% en 1994, y actualmente casi 54%.

Esta situación plantea problemas que hay que determinar con claridad, atañe a actores que hay que identificar y exige una estrategia que hay que definir y tratar de materializar. También presentaremos una experiencia práctica de asociación entre las ciudades senegalesas y la Universidad Cheikh Anta Diop para el refuerzo de los recursos humanos de las entidades locales.

Algunos problemas señalados

Como los problemas son numerosos y variados, hemos creído necesario exponer algunos de ellos que fueron más particularmente objeto de preocupación durante la Conferencia de Estambul.

Deterioro de las condiciones de vivienda

Este deterioro se explica por el estado de sobrepoblación de los hogares, que proviene de la concepción de la familia, sumamente amplia, que tienen los africanos. La solidaridad familiar lleva a los ricos a hacerse cargo de los parientes más pobres, en detrimento de la comodidad de la vida de la familia.

Extensión de los barrios de viviendas precarias y de las zonas de ocupación ilegal

La fuerte demanda de viviendas frente a una oferta limitada, el bajo nivel de ingresos de los trabajadores, el índice de desempleo elevado y la pauperización progresiva provocan tensiones permanentes en materia de ocupación del espacio urbano, y explican a menudo la práctica de la ocupación ilegal de viviendas o de las construcciones clandestinas.

Generalización de la inseguridad

La inseguridad afecta prácticamente a todas las grandes ciudades africanas. Las desigualdades patentes, causa de injusticia social, la extensión del éxodo rural, que pone duramente a prueba infraestructuras y servicios urbanos ya muy requeridos, la masa creciente de las personas sin hogar o alojadas en condiciones precarias, fomentan en las capas sociales más vulnerables una violencia que tiende a hacerse ordinaria, por considerarse un procedimiento normal en la lucha por la supervivencia.



Universidad Cheikh Anta Diop en Dakar (Senegal)
M. Renaudeau/Hoaqui

Limitaciones económicas y políticas de los Estados

La elaboración y ejecución de las políticas de urbanización y de la vivienda tropiezan con numerosos obstáculos. Entre otros, cabe mencionar los problemas permanentes de ordenación y de salubridad, la carestía del material de construcción (a menudo importado), la inadecuación de los modos de financiación y la escasez de los recursos afectados al hábitat. A este respecto, hemos de subrayar la importancia del fracaso de las sociedades inmobiliarias públicas, instituidas para facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria en condiciones socialmente aceptables, pero que acabaron poniendo de manifiesto las limitaciones del Estado como actor exclusivo del desarrollo socioeconómico en África.

Es pues evidente la necesidad de integrar a otros actores para elaborar políticas concretas de mejoramiento de la condición urbana.

Los actores del desarrollo urbano

Si bien el Estado sigue siendo un actor primordial del desarrollo urbano, ha dejado de ser el único, debido a la intervención de las entidades locales, el sector privado, los grupos y asociaciones de la sociedad civil y los ciudadanos.

El Estado

Durante largo tiempo, todo el desarrollo dependió del Estado, en la medida en que era éste el principal empleador, empresario o industrial. El Estado asistencial que había acompañado el acceso a las independencias nacionales se basaba en la ideología de los gobernantes de la primera generación, quienes, con muy pocas excepciones (como Félix Houphouët-Boigny), profesaban la ideología del socialismo científico o democrático. De ahí la proliferación de las estructuras públicas de intervención en materia de hábitat, encargadas de la construcción de viviendas, de la promoción inmobiliaria y, sobre todo, de la movilización de los fondos destinados al hábitat. Las estructuras estatales de intervención, que funcionaban con arreglo a una lógica burocrática, eran paralizantes. No sólo no aportaron soluciones satisfactorias al reto de la vivienda sino que se convirtieron en abismos financieros. No es de extrañar, pues, que los planes de ajuste estructural programen el desmantelamiento de estas sociedades y su reestructuración en función de su apertura al sector privado. Pero el Estado conserva una competencia insoslayable en cuanto sigue siendo el auténtico amo, encargándose de las inversiones mayores o ejerciendo en última instancia su arbitraje de presentarse opciones.

Las entidades locales

La descentralización, alentada por el plan de acción mundial de Estambul, se ha convertido en la estrategia más usual de promoción del desarrollo partiendo de la base. La responsabilización de las entidades locales debe acompañar la puesta en práctica de las políticas de liberalización y de desapropiación del sector estatal. La descentralización tiene una doble dimensión: organizativa y cultural. Pero en África suele considerarse como una mera técnica de distribución de las tareas en las condiciones definidas por el poder central, siendo así que sólo es eficaz en la medida en que las entidades locales, consideradas como agentes del desarrollo básico, tienen realmente la iniciativa con respecto a las opciones y a los medios de sus políticas.

El sector privado

El sector privado, que durante largo tiempo vivió en estado completamente letárgico, está cada vez más presente en el sector del hábitat y de la vivienda. En el proceso actual de liberalización y de liquidación del sector público se estimula la iniciativa privada. Ciertamente, el sector privado, sometido a imperativos de eficacia y de rentabilidad, desempeña un papel cada vez más activo en esta área, especialmente para remediar el déficit de viviendas (estimado en unos 15 millones de unidades en medio urbano). Sin embargo, un estudio de *Shelter Afrique* revela la prudencia de dicho sector, que satisface apenas un 5% de las necesidades adicionales anuales en África, las cuales totalizan más de 3 millones de unidades de vivienda.

Las organizaciones no gubernamentales

Las ONG son los nuevos actores del desarrollo. Emanaciones de la sociedad civil, suplen cada vez más al Estado y a las entidades locales en materia de educación cívica de la población, de lucha contra la pobreza y la insalubridad y de gestión de los problemas urbanos.

Los ciudadanos

Los ciudadanos son los destinatarios de todas estas políticas de fomento y de desarrollo del hábitat. Hay que considerarlos como actores y no meramente como objeto del desarrollo básico. Puesto que deben participar activamente en la gestión de sus ciudades, los ciudadanos deben contar con un encuadramiento por parte de las agrupaciones y asociaciones tradicionales o modernas, para ayudarles a comprender mejor los retos que deben afrontar.

El inventario de los problemas y la identificación de los actores llevan lógicamente a la formulación de estrategias para resolver los problemas urbanos en África.

La visión estratégica de la asociación

Las interacciones entre los actores del desarrollo en todos los planos -supranacional, nacional e infranacional- modifican las formas tradicionales de la cooperación internacional. La Conferencia de Estambul, situándose en el marco de los ideales proclamados por la Carta de las Naciones Unidas y desarrollados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, se propone dar un contenido particular a la asistencia y a la cooperación, consideradas como factores de paz, de seguridad, de justicia y de estabilidad internacionales. Esta colaboración debe asumir la forma de una cooperación fundada en relaciones horizontales, centradas en la puesta en común de los recursos de los diversos actores.

La asociación entre los sectores público y privado tiene un porvenir promisorio, a juzgar por los diversos encuentros dedicados al tema. Sobre todo, se ha observado una fuerte toma de conciencia de los Estados, que se traduce en la creación de estructuras encargadas de los problemas urbanos, en la responsabilización de las entidades locales y en la multiplicidad de los recursos resultante de la multiplicidad de los actores que intervienen en este proceso.

Al menos en el África de habla francesa, las políticas de integración emprendidas por los Estados en diversos terrenos (armonización del derecho comercial, desarrollo de las acciones comunitarias, etc.) hacen de la asociación un medio obligado del desarrollo. La asociación entre ciudades se basa esencialmente en el intercambio de experiencias a través de los hermanamientos o de las mancomunidades de municipios. Entre otras organizaciones, cabe mencionar:

- *la Unión de Ciudades Africanas (UVA)*, que obra por la promoción de las ciudades africanas y el desarrollo de la cooperación entre ellas;
- *la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF)*, que fomenta el desarrollo de las ciudades francófonas;
- *la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU)* y sus órganos especializados, que laboran en pro del desarrollo de las relaciones de hermanamiento, de cooperación y de solidaridad entre las ciudades del mundo.

Pero el éxito de la asociación depende del grado de movilización y de participación activa de las autoridades y poblaciones locales, que deben intervenir en la definición de los objetivos y en el empleo de los recursos disponibles. Por eso, la formación y el perfeccionamiento de los actores locales contribuyen a poner a disposición de las entidades locales y de los demás

actores del desarrollo recursos humanos suficientes en cantidad y en calidad, capacitados para comprender las exigencias técnicas, financieras y administrativas del desarrollo local.

Desde este punto de vista, nos parece pertinente presentar el ejemplo de una asociación entre la comunidad urbana de Dakar, la Asociación de Alcaldes de Senegal y la Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar, encaminada a mejorar la calidad del personal de las entidades locales.

Un ejemplo de asociación entre las ciudades y la universidad

La Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar, la más antigua universidad del África negra de habla francesa, emprendió en 1993, teniendo en cuenta las mutaciones que afectan a los diferentes sistemas educativos, una política de reformas con vistas a abrirse más a su entorno, adaptando la formación a los empleos.

En este contexto surgió en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas la iniciativa de proponer a las entidades módulos de formación orientados al perfeccionamiento de sus funcionarios. En 1995 se creó un Centro de Estudios e Investigaciones sobre la Descentralización (CERDEC), inspirado en el CERVL de Burdeos, y se adoptó un programa de Doctorado de Estudios Superiores Especializados “Entidades Locales”. Esta reforma apuntaba a retener a los funcionarios de las entidades locales, a menudo enviados a Francia para perfeccionarse. Se evitaba así la hemorragia financiera y, sobre todo, los fondos ahorrados podían asignarse a la Universidad, que tenía gran necesidad de ellos.

En una primera etapa, este programa fue apoyado por la cooperación francesa, que aportó al Centro parte de los fondos destinados al programa de apoyo a la descentralización (PADDUS), para costear la formación de agentes del Estado titulares de una maestría o pertenecientes al nivel jerárquico B con 5 años de antigüedad.

Por su lado, la comunidad urbana de Dakar firmó un protocolo de acuerdo con la Facultad para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios municipales. Ulteriormente el protocolo se hizo extensivo a la Asociación de Alcaldes de Senegal. El programa de enseñanza se elaboró teniendo en cuenta las peticiones de las entidades locales, con arreglo a las normas académicas. La enseñanza se refiere a materias generales como el derecho administrativo y el derecho financiero, pero también a las obras públicas, a los bienes y a las políticas públicas en materia social, sanitaria, urbanística y de vivienda. Forman el cuerpo docente profesores universitarios y expertos de los sectores público y privado.

La formación, que dura dos años, es sancionada por el Diploma de Estudios Superiores Especializados “Entidades Locales”, que ofrece a sus titulares una promoción en las administraciones de las que provienen o, si se trata de estudiantes ya en actividad, la posibilidad de integrarse en los cuerpos de funcionarios superiores de las entidades locales. Hasta ahora, cerca de 50 funcionarios municipales de nivel intermedio han recibido esta formación, que en 1998 acogió a dos becarios de la República Islámica de Mauritania. El CERDEC inscribe su acción en un marco regional, pues es parte integrante de la Escuela Doctoral de Dakar.

A su manera, el CERDEC contribuye también a la realización del plan de acción mundial, que presta particular atención a la formación permanente de las autoridades electivas locales y a la educación cívica de los actores sociales, a fin de capacitarlos para desempeñar un papel activo en el desarrollo de sus comunidades.

Traducido del francés

Referencia

EDWARDS, Michael. 1996. *Quels partenariats entre secteurs public et privé dans la fourniture de logement?*, Les débats d'habitats, publicación del CNUEH, marzo, Vol.1, N°4 : 9

Los nuevos aliados sociales del poder local en Polonia

Jacek Wódz

Nota biográfica

Jacek Wódz es abogado, profesor de sociología política en la Universidad de Silesia en Katowice, y Director de la Escuela Internacional de Ciencias Políticas en Katowice. También ha sido profesor visitante en el Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux y el Institut d'Etudes Politiques de Lille. Su investigación gira en torno a la sociología de las regiones y al poder político en el plano local y regional. Hace poco publicó el volumen *El poder local y la vida política en las comunidades modernas. Ensayos sociológicos* (1999).

Email: wodzj@saba.wns.us.edu.pl.

Introducción

Polonia puede servir de ejemplo para estudiar el problema de las alianzas en el gobierno urbano en los nuevos países democráticos de Europa Central, dado que las estructuras legales son relativamente recientes, las estructuras políticas están aún en vías de creación, y se está formando una sociedad civil (Borkowski 1992).

El país está sufriendo un proceso de cambio democrático, que comenzó con la victoria del movimiento Solidaridad en junio de 1989. En el plano local, este proceso se inició en 1990 con las primeras elecciones democráticas locales. El período de mandato local en Polonia es de cuatro años, lo cual significa que ya ha habido tres elecciones locales (1990, 1994, 1998). Se llevaron a cabo además elecciones parlamentarias en 1997.

Durante dicho período hubo también dos elecciones presidenciales: las primeras fueron ganadas por el Sr. Walesa, quien luego fue derrotado y reemplazado por el Sr. Kwasniewski. Los comités locales de apoyo a estos candidatos desempeñaron un papel importante en el proceso, siendo ellos los que acentuaron la división entre los partidarios de la facción “post Solidaridad” y quienes se identificaban más bien con los poscomunistas (Seiler et al. 1997). Otro factor importante fue la creación de estructuras de economía libre, que se manifestaron localmente a través de grupos de interés y de presión.

Sin entrar en detalles sobre la historia de la constitución de la representación política local en Polonia a partir de 1989, cabe recordar que desde una perspectiva sociológica, se observó un vacío político a nivel local (Wódz y Wódz 1996), mientras que en el plano nacional, gracias a la labor de la oposición política y a la presencia de ciertas tradiciones democráticas, la representación política resurgió fuertemente a partir de 1989. No ocurrió lo mismo en el ámbito local. Los Comités Cívicos, que constituían estructuras ad hoc creadas en 1990 para la preparación de listas electorales locales, fueron los primeros en ponerse en evidencia. Los comités estaban constituidos principalmente por representantes sociales y políticos, respaldados por grupos (de composición muy diversa) de la antigua oposición. Poco a poco, los primeros partidos que trabajaban a nivel nacional fueron organizando sus estructuras locales, aunque principalmente en las grandes ciudades. Paralelamente, aparecieron estructuras

asociativas en ciertas regiones para presentarse a las elecciones. Estas estructuras podrían calificarse de “protopartidos” locales y regionales. Hasta ahora no ha habido estructuras políticas estables en el plano local, y se constata que los comités electorales ad hoc suelen desempeñar un papel importante en las elecciones locales – particularmente en regiones donde se hace especial hincapié en la identidad regional (Wódcz 1994; ver también Wódcz y Wódcz 1991).

Otro fenómeno que se está produciendo cada vez más, y que puede tener repercusiones importantes en el funcionamiento de las alianzas en el gobierno urbano en Polonia, es el resurgimiento de diferencias sociales entre regiones que estuvieron ocupadas durante el siglo XIX (y hasta 1918) por tres imperios: el ruso, el alemán y el austro-húngaro. Hasta cierto punto, estas diferencias se vieron atenuadas durante los años de totalitarismo (Wódcz 1998), y comprenden distinciones en las tres tradiciones de estructuras asociativas, que constituyen el substrato necesario para el desarrollo de una sociedad civil moderna.

En los territorios ocupados anteriormente por los alemanes (especialmente la Alta Silesia y la Gran Polonia), esta tradición resulta muy visible y, por consiguiente, los fundamentos para la creación de una sociedad civil son sólidos. En los territorios ocupados por la monarquía austro-húngara (conocido en ese entonces como la Polonia menor o Galicia), existe una tradición de vida asociativa pero, a diferencia de los antiguos territorios alemanes, no hay una noción de estado legítimo arraigada en la conciencia social. En cuanto a los territorios al este del país, ocupados durante el siglo XIX por los rusos, no existe ni una tradición de vida asociativa ni una noción de estado legítimo.

De ahí que resulte imposible hablar del futuro de las alianzas sociales en todo el territorio polaco sin hacer referencia a las realidades históricas y sociales de cada ciudad y cada región. Por otra parte, en los territorios del norte y del oeste del país, que pertenecieron a Alemania hasta 1945, están apareciendo nuevas formas de “patriotismo local” fomentadas por inmigrantes procedentes de otras partes del país.

En el presente artículo se describirán los resultados de los estudios empíricos realizados por el autor en Alta Silesia. También se analizará la situación en otras regiones, aunque más para ofrecer un panorama general que como resultado de una investigación detallada. Este enfoque permite sentar las bases para un debate, aún cuando una verdadera generalización aplicable a todo el país no sea posible todavía.

La cuestión del funcionamiento de estas alianzas puede plantearse desde diversas perspectivas: el modus operandi del sistema administrativo, la economía, la sociología o las ciencias políticas. Aunque se tomarán en cuenta estos diferentes aspectos en el artículo, se pondrá de relieve sobre todo la perspectiva de las ciencias políticas.

Una alianza unilateral

La primera pregunta es: ¿en qué medida se están creando alianzas dentro del marco del gobierno urbano? Para poder responder, hay que identificar a los diferentes aliados. La primera dificultad yace en que mientras la autoridad administrativa se puede presentar como un solo aliado (aunque esté sufriendo cambios radicales), los aliados sociales son múltiples y a menudo muy diferentes unos de otros. Por otra parte, se están aún configurando y el tiempo transcurrido desde el cambio de sistema en 1990 es demasiado corto como hacer generalizaciones.

Hace falta ante todo un análisis breve de la autoridad administrativa. Durante los años de posguerra, en el marco del totalitarismo, el sistema administrativo se apoyaba en el poder político del Partido Comunista en el plano local, con “consejos populares” (autoridades locales oficiales) considerados como los instrumentos de una maquinaria ejecutora de las decisiones adoptadas por los comités locales del Partido Comunista. La reforma de 1990 instauró reglas democráticas para la creación y el funcionamiento de las autoridades locales. Esta democratización, que dio lugar a las elecciones de los consejos municipales, estaba destinada a definir la jurisdicción de dichas autoridades y a delimitar su funcionamiento.

Cabe recordar que, aunque los cimientos para la creación de autoridades administrativas democráticas se definieron claramente desde el inicio, las finanzas municipales fueron, y siguen siendo, un tema de debate (cuando no de conflicto) entre el gobierno central y las comunas (Ruskowski 1995). Esto encuentra su explicación en el ritmo acelerado de los cambios, así como en la tradición polaca de un poder centralizado y en las arraigadas costumbres culturales y sociales. La gente creía y sigue creyendo que para resolver un problema local suele ser mejor someterlo directamente a las autoridades en Varsovia. No obstante, conviene recalcar el hecho de que estamos ante un afianzamiento del poder económico de las comunas, especialmente en zonas urbanas. Si bien esto otorga mayor peso a los municipios, particularmente en las grandes ciudades, aumenta a la vez la importancia de las autoridades administrativas.

Otro aspecto que conviene destacar son los representantes del sistema político-administrativo. Las autoridades administrativas ya tienen órganos compuestos por una masa de representantes, formados antes de 1990 y que acompañaron los cambios de sistema, y por la nueva élite surgida bajo el nuevo sistema. Por otra parte, en la organización de los aliados sociales no existen homólogos de los representantes administrativos. Esto ocasiona un desequilibrio inevitable entre la administración y los aliados sociales.

Desde 1990, cunde en Polonia una polémica sobre la descentralización del país (Wódz 1997). Obviamente, los resultados de este debate incidirán tanto en la naturaleza de las alianzas como en el rol futuro de la administración. En el debate sobre la descentralización ya se observa una actitud muy favorable de parte de los representantes de los gobiernos locales, quienes estaban inicialmente opuestos al proyecto por querer conservar el statu quo. Actualmente, y a raíz de la llegada de nuevos representantes locales, la actitud ante la descentralización se ha vuelto mucho más positiva. Se considera cada vez más que la descentralización constituye una oportunidad de establecer una base concreta para la creación de alianzas entre el gobierno urbano y las nuevas élites locales. Es indudable que este proceso se aplica mayoritariamente a las grandes ciudades, pero una vez iniciado, es probable que afecte también a ciudades de tamaño mediano e incluso pequeño.



Dos religiosas examinan la lista de candidatos a las elecciones municipales de octubre 1998 en Varsovia, Polonia
J. Starzynski/STF

Se han de tomar en cuenta, junto con el poder administrativo, los sistemas locales políticos y económicos, puesto que constituyen las tres partes interesadas en las alianzas. El sistema administrativo es el mejor estructurado de los tres, y su papel en la creación de alianzas es determinante. En el futuro, cuando el sistema político esté más desarrollado y la situación económica de las ciudades se haya estabilizado, no cabe duda que los tres sistemas desempeñarán roles importantes en las alianzas entre el gobierno urbano y las nuevas élites locales. Los tres sistemas pueden considerarse como participantes ya constituidos, mientras que la participación de los aliados sociales sigue teniendo sólo carácter potencial.

Existen diferentes tipos de aliados sociales susceptibles de ejercer una influencia concreta sobre el gobierno municipal. La primera categoría, cuya función no se reconoce aún oficialmente, se compone de expertos. Éstos tienen una influencia considerable en materia de administración en el ámbito municipal. Hay dos razones por las cuales los expertos deben considerarse como aliados importantes en Polonia. En primer término, el gobierno municipal tiende a depender de la opinión de un experto (técnico, económico, etc.) en el proceso decisonal, porque los consejeros y administradores locales se consideran muchas veces incapaces de juzgar. La otra razón por la cual la posición del experto resulta clave es de índole típicamente polaca. En la nueva democracia, los ciudadanos (los electores en las ciudades) creen en la democracia, pero siguen teniendo dudas con respecto a la competencia de los representantes electos, y por consiguiente prefieren que las decisiones técnicas, legales o económicas cuenten con la intervención de expertos. Se constata así que, desde los comienzos mismos de la democracia local, los expertos se consideraban como aliados fundamentales de

las autoridades en el gobierno urbano. La situación no ha sido explotada por los propios expertos, aunque es una posibilidad que se plantea a veces, especialmente en las campañas de elecciones locales.

Por lo tanto, aunque este primer tipo de aliado es real y efectivo, su posición resulta de alguna manera equívoca. Por una parte, los expertos son indispensables y benefician de una posición social fuerte, mientras que por otra parte se intenta esporádicamente limitar su importancia, ya que se perciben como un peligro potencial que puede estorbar el funcionamiento de la democracia local. Al no estar formalizado el rol del experto, su alianza con las autoridades depende a menudo de la personalidad del intendente y del tipo de administración municipal que ejerce.

Otra categoría de asociados potenciales son los jóvenes. Por diversas razones (políticas, económicas, la adopción de un estilo eficiente), las autoridades municipales están intentando atraer a los jóvenes como aliados del gobierno urbano. Según nuestra investigación, esto se manifiesta de diversas maneras. En primer lugar, existen distintas medidas en torno a los establecimientos escolares, no como instituciones educativas sino como sitios naturales de encuentro entre los jóvenes para discutir sobre ciertos problemas sociales. En segundo término, se proponen actividades asociativas para los jóvenes. Los gobiernos urbanos intentan convertir a las asociaciones de jóvenes en aliados para determinados tipos de acciones sociales municipales. De esta manera, el deporte se transforma no sólo en una actividad, sino también en un punto focal que agrupa a los jóvenes. Por último, y dado que ciertos grupos de jóvenes se interesan por la política, algunos partidos tienen sus propias asociaciones de jóvenes (consideradas frecuentemente como semilleros de activistas políticos) que desempeñan muchas veces el papel de aliados, especialmente cuando se trata de definir los elementos estratégicos en el desarrollo de la ciudad.

Las parroquias católicas y, en las grandes ciudades, las diócesis, constituyen otro tipo de asociados potenciales. En Polonia, el rol social de la Iglesia Católica es tan importante que los gobiernos urbanos pueden difícilmente pasar por alto las opiniones y actividades de la parroquia en materia de políticas públicas. Aunque esto se ve particularmente en el sector de la asistencia social, también ocurre en otros ámbitos tales como la educación, la cultura y los servicios médicos. Uno de los peligros que comporta este tipo de alianza es la incapacidad de distinguir entre la obra social de la Iglesia y las posiciones políticas adoptadas por los curas y obispos. Es por ello que esta clase de alianza prolifera menos de lo esperado.

Los inversionistas exteriores constituyen otro aliado potencial sumamente importante. Resulta claro que las inversiones exteriores representan una oportunidad para el desarrollo del municipio. En algunas ciudades grandes existen incluso zonas económicas especiales donde se ofrecen ciertas reducciones impositivas para atraer a inversionistas exteriores, y donde éstos pueden elegir más fácilmente su lugar de instalación. Es natural que dichos inversionistas se consideren como aliados potenciales del gobierno urbano. El problema que surge es de índole práctica: los diferentes inversionistas (especialmente los de mayor tamaño como OPEL en Gliwice o FIAT en Bielsko) tienen contactos de distinta naturaleza con las autoridades municipales, y no existe un modelo único o ideal para definir estos vínculos. Es necesario crear un modelo hecho a medida para cada ocasión, lo cual toma cierto tiempo.

Por último, existe otro aliado que suele estar presente en las ciudades polacas y que puede, ocasionalmente, desempeñar un papel importante. Muchas veces aparecen asociaciones ad hoc en las aglomeraciones más grandes con el propósito de resolver un problema específico o

llevar a cabo un proyecto determinado, como por ejemplo la organización de un evento cultural, la resolución de un problema en un vecindario o la administración de un proyecto de comunicación o de transporte. Estas asociaciones poseen una dinámica propia que les permite agrupar a los individuos y les brinda la oportunidad de dar a conocer sus opiniones. Dado el escaso desarrollo de la actividad de los partidos políticos en las ciudades polacas (casi no existen organizaciones locales en las ciudades pequeñas, mientras que las de tamaño mediano o grande carecen de estructuras representativas en los diversos distritos), estas asociaciones ad hoc constituyen a menudo un espacio de expresión y de experiencia para los habitantes, y ayudan al gobierno urbano a establecer lazos con la población. Aunque el ciclo vital de dichas asociaciones suele ser bastante breve, ya que tienden a desaparecer una vez logrados los objetivos propuestos, resultan importantes como aliados de las autoridades en el gobierno municipal.

Tipos de liderazgo

La democracia local en Polonia es bastante reciente, y la falta de una tradición al respecto ha tenido una repercusión en su funcionamiento desde 1990, especialmente en ciudades pequeñas y en algunas medianas. Es estas circunstancias, el tipo de liderazgo, la personalidad del intendente y la manera de cumplir con sus funciones constituyen elementos que determinan la fijación de reglas para las futuras alianzas.

En nuestra búsqueda empírica, hemos dedicado mucha atención a este problema. Uno de los intendentes entrevistados durante un sondeo realizado en 1996 explicó que desde su nombramiento como intendente municipal (puesto que ocupaba desde la instauración del sistema en 1990), tuvo que encargarse de crear él mismo a sus propios aliados, dado que el proceso de cambio en las costumbres sociales es extremadamente lento. Pasó luego a explicar que sentía la necesidad de trabajar con aliados con los que podía entenderse.

Esto demuestra hasta qué punto el intendente no sólo representa el componente central en el proceso local, sino que es también (y quizás particularmente) quien establece las reglas. La selección de los aliados, el papel que desempeñan y su grado de competencia dependen del tipo de liderazgo ejercido. A esto pueden añadirse los efectos de un vacío político y de la inestabilidad del contexto político, donde las coaliciones siguen siendo sumamente precarios.

En nuestros estudios hemos distinguido tres tipos de liderazgo local que afectan la creación de reglas de alianza en el gobierno urbano en Polonia.

En el liderazgo de tipo *tradicional*, las alianzas, por mucho que se hable de ellas, no representan más que un eslógan. Este tipo de liderazgo es el más común en las ciudades pequeñas y medianas, y especialmente en los territorios de Polonia central y del este, donde no existe una tradición de vida asociativa ni de estado legítimo. ¿En qué consiste este tipo de liderazgo? El intendente que lo ejerce obtiene su legitimidad por el hecho de haber sido elegido democráticamente, pero desde el punto de vista sociológico, tanto el intendente como la población aceptan que se trata simplemente de la transferencia de una posición social ocupada ya antes de la elección. En la mayoría de los casos, el intendente ocupaba ya una posición social importante en la vida local antes de las elecciones. Tenía por lo general un estatuto de “personalidad local”, pudiendo ser por ejemplo docente, doctor o farmacéutico pero no hombre de negocios, ya que el sistema antiguo no permitía el desarrollo de una economía libre con la participación de empresarios económicos. La elección en sí representaba una forma de transferencia de prestigio desde el ámbito social al ámbito político. Dicha transferencia

conllevaba además un elemento de prestigio personal, por lo que el intendente resultaba ser, desde el comienzo mismo de su mandato (como lo dijo un funcionario en 1996), “primero “magister” y sólo entonces intendente.” En este tipo de liderazgo, los recursos de los que dispone el intendente antes de la elección pesan más que los términos de las alianzas con los aliados sociales.

El intendente define su posición a partir del *statu quo* social existente, que reposa sobre ciertas instituciones importantes de la vida social local, tales como escuelas, hospitales y parroquias. Dadas estas características, los dirigentes, aún habiendo comprendido que la evolución progresiva de los cambios democráticos crea una necesidad de alianzas sociales, no prestan mucha atención al funcionamiento práctico de éstas.

El liderazgo *carismático*, tal como lo define Weber, se basa en la fuerza de personalidad del dirigente y en la confianza de la población, que configuran un fenómeno sociológico que respalda al líder. Hay muchos intendentes de este tipo en Polonia, especialmente en ciudades grandes y medianas, donde las relaciones directas entre el intendente y la población son poco frecuentes y donde el intendente recurre a intermediarios para ejercer el poder. La aparición de este tipo de liderazgo se remonta a la época de lucha contra el poder totalitario, cuando se seleccionaba con estos mismos criterios a los activistas de la oposición para ocupar cargos públicos. Es una manera de proceder relativamente reciente; aunque los intendentes de carácter carismático están en el poder desde 1990, en la mayoría de los casos formaban parte de la oposición en los años 80. Los resultados de nuestra investigación explican este fenómeno.

Entre los activistas de la oposición en aquella época, resultaba fácil distinguir entre los llamados “ideólogos” y los que se denominaban los “pragmáticos.” Los primeros siempre se mantuvieron fieles a un mensaje político un poco “obsoleto,” mientras que los segundos, que aparecieron a fines de los años 80, buscaban sentar las bases para una toma efectiva del poder con el objeto de poner de relieve las nuevas oportunidades que la democracia brindaba a los ciudadanos. Los futuros intendentes de tipo carismático pertenecen a la categoría de los pragmáticos. Se trata de políticos con una experiencia en materia de contacto con la población y que han tenido la ocasión de poner a prueba su popularidad y el grado de confianza que despiertan en la población, los cuales se convierten en su capital político. Sin embargo, no significa necesariamente que su liderazgo posea carácter autoritario. Tienen una misión (la misma que tenían cuando se oponían al totalitarismo) consistente en democratizar al país. Son conscientes de su fuerza social e intentan organizar y estructurar a otros aliados sociales con la intención de gobernar democráticamente.

Es aquí donde aparece una disyuntiva. ¿Cómo pueden establecer alianzas sobre la base de su posición como dirigentes carismáticos cuando gozan de una confianza social más fuerte que los otros aliados en el ámbito local? Al preparar proyectos a largo plazo, los líderes carismáticos suelen crear y apoyar a los aliados sociales, pero una vez tomadas las decisiones, las asumen como suyas y aceptan íntegramente la responsabilidad ante la población. El autor estudió durante tres años el caso de Józef Makosz, el intendente de Rybnik, una ciudad en el sur de Polonia con una población de casi 200.000 habitantes. El intendente de Rybnik manifiesta un gran interés por todos los procesos democráticos pero, al mismo tiempo, está dispuesto a asumir la responsabilidad total de las decisiones (incluso si los resultados han sido negativos), aún cuando muchas de ellas hayan sido tomadas de común acuerdo con los aliados sociales. Considera que sus aliados han sido “educados” por él y esta actitud revela una particularidad esencial de este tipo de liderazgo .

En el liderazgo de tipo *tecnocrático*, cada vez más frecuente en las grandes ciudades polacas, el aliado es considerado como un instrumento destinado a resolver un problema específico, más que como un elemento estable en el funcionamiento del gobierno urbano. En esta clase de liderazgo, los aliados son muy diversos. Se usan de manera ad hoc, y una vez resuelta la situación específica para la cual el gobierno los necesitaba, desaparecen del ámbito local. Aún cuando los aliados puedan ser relativamente estables y participar con las autoridades en los procesos decisionales, son invisibles para el público. Las autoridades no los consideran como elementos estables del gobierno urbano. Una vez evaluada su utilidad, su papel consiste en brindar apoyo social y/o político a quienes ejercen el poder.

Este tipo de liderazgo se está desarrollando en algunas grandes ciudades polacas. Surge por una parte a raíz de la insuficiencia de las estructuras de representación política local y, por otra parte, del hecho que los gobiernos urbanos en las grandes ciudades deben tomar decisiones de índole sumamente técnica, y resulta fácil explicar que es mejor consultar con los “especialistas” directamente que recurrir a los aliados sociales. Si este tipo de liderazgo fuera a generalizarse en el futuro, se corre el riesgo de fomentar un fenómeno de alienación en el gobierno urbano y de frenar la participación de los habitantes en el gobierno de la ciudad.

Alianzas para el futuro

Se han presentado aquí algunos de los aspectos más destacados de las alianzas en el gobierno urbano, tal como se manifiestan en Polonia hoy en día. A modo de conclusión, estudiaremos los cambios en la situación y examinaremos las perspectivas futuras.

Polonia está cambiando muy rápidamente, y la dinámica de dichos cambios demuestra que existen posibilidades de crear nuevos tipos de alianzas. Si analizamos esta dinámica, podemos observar la aparición de una nueva fuerza social: la de las estructuras asociativas que buscan encontrar su lugar dentro del gobierno urbano. Es posible que dichas estructuras no estén concretamente incluidas en el proceso decisional, pero ayudan a formular previsiones futuras para las ciudades. Se pueden distinguir tres tipos de acciones posibles para estas asociaciones.

Primeramente, pueden establecer alianzas políticas presentándose en las elecciones municipales como comités electorales. Estas asociaciones son relativamente frecuentes en ciudades pequeñas y medianas, y se puede observar cómo se va transformando su rol en el ámbito urbano. Suelen crearse a partir de grupos de presión o de interés (por ejemplo, los representantes de un distrito que buscan lograr la modernización de las carreteras o comités para la construcción de una escuela) con objetivos muy precisos y específicos. A medida que evoluciona el ámbito político local, estos comités se van transformando en asociaciones que desempeñan un papel cada vez más preponderante en la vida social de la ciudad. En principio, son totalmente apolíticas, lo cual significa que cuando ganan las elecciones, están dispuestas a formar coaliciones con cualquier partido político presente en el ámbito local. Como ocurre frecuentemente que un partido se vea obligado a formar parte de una coalición para obtener el control ejecutivo de la ciudad, resulta más fácil formar dicha coalición con un grupo apolítico que con otro partido. Es por ello que estos comités electorales, transformados en asociaciones, encuentran fácilmente su sitio en las alianzas dentro del marco del gobierno urbano. Su éxito es más el resultado de cierta falta de “madurez” en materia de representación política en el plano local que de la estabilidad de las alianzas. Sin embargo, algunas de estas asociaciones se desarrollan bastante bien, ya no en torno a un propósito único, sino incluso a objetivos más amplios, y es posible que se refuerce su rol en calidad de aliados del gobierno urbano.

En segundo término, se van creando estructuras cuasi políticas (denominadas protopartidos urbanos), lo cual incita a las asociaciones a intentar ingresar en la esfera de acción de los partidos políticos en los períodos previos a las elecciones, desempeñando así un doble papel de asociaciones y de partidos. Estos protopartidos están apareciendo en algunas ciudades grandes y en ciertas regiones. Generalmente, los protopartidos surgen en las regiones ocupadas por los alemanes durante el siglo XIX (la Alta Silesia y la Gran Polonia), donde existe una auténtica tradición de vida asociativa y de estado legítimo. Este fenómeno suele estar relacionado con el imperativo de definir una identidad regional. Es posible trazar un paralelismo entre la aparición de alianzas de esta índole y un movimiento de descentralización del país y de reconocimiento de las diferencias regionales.

En tercer lugar, algunas asociaciones, sin participar directamente en las actividades del gobierno, actúan como fuentes de asesoramiento para las autoridades políticas y administrativas. Esta clase de alianza se está desarrollando particularmente en las grandes ciudades, donde las asociaciones profesionales (como por ejemplo de economistas y de ingenieros) participan en los procesos políticos. Dado que en las grandes ciudades se observa simultáneamente un desarrollo del liderazgo tecnocrático, estas asociaciones intervienen en las alianzas urbanas sin adoptar un compromiso político.

Cabe recalcar aquí un elemento muy importante. La investigación sociológica ha demostrado que la aparición de una nueva generación en el ámbito político local está reforzando las costumbres cívicas y creando nuevas modalidades de compromiso social y político. Esta nueva generación se socializó después de la llegada de la democracia, y se puede ahora juzgar sus acciones con suficiente distancia. Debemos tomar en cuenta este factor al proponer una visión optimista en cuanto a la creación y a la consolidación de alianzas en el gobierno urbano.

Traducido del inglés

Referencias

- BORKOWSKI, Janusz. 1992. Administration communale et administration de gouvernement (Administración comunal y administración de gobierno). En *La démocratisation en Pologne (La democratización en Polonia)*, publicado por Aymé François y Fabienne Maron. Louvain la Neuve: Editions de l'Université de Louvain.
- RUSKOWSKI, Eugeniusz. 1995. La transformation des finances des collectivités locales en Pologne par rapport aux pays occidentaux (La transformación de las finanzas de colectividades locales en Polonia con respecto a los países occidentales). En *Démocratie hier et aujourd'hui (La democracia ayer y hoy)*, publicado por Philippe Braud y Adam Jamróz. Białystok: Ed. Temida 2:279-289.
- SEILER, Daniel L., et al. 1997. La representación política en el plano local (en polaco). Katowice: Ed. Śląsk.
- WÓDZ, Jacek. 1998. La identificación del problema político en la Alta Silesia (en polaco). En *Regiony i regionalizmy w Polsce współczesnej*. Publicado por Wojciech Swiatkiewicz [Las regiones y el regionalismo en la Polonia contemporánea]. Katowice: Ed. Uniwersytet Śląski.
- WÓDZ, Jacek. 1997. Las regiones desde una perspectiva de debate en torno a la fórmula moderna de identidad nacional. En *Minorías étnicas y mayoría étnica: Estudio sociológicos sobre las relaciones étnicas en Polonia*, publicado por Marek S. Szczepaski. Katowice: Ed. Uniwersytet Śląski.
- WÓDZ, Kazimiera. 1994. La revendication identitaire en Pologne (La reivindicación de la identidad en Polonia). En *L'identité politique (La identidad política)*, publicado por Jacques Chevallier. París: Presses universitaires de France.

WÓDZ, Jacek, y Kazimiera WÓDZ. 1996. Les acteurs de la vie politique locale en Pologne des années 1990-1995 (Los protagonistas de la vida política local en Polonia en los años 1990-1995). En *Les acteurs de la vie politique locale (Los protagonistas de la vida política)*, publicado por Jean Petaux y Jacek Wódz. Katowice: Ed. Śląsk.

WÓDZ, Jacek, y Kazimiera WÓDZ. 1991. Identité régionale: la nouvelle idéologie (Identidad regional: la nueva ideología). En *Repenser l'Europe (Replantearse Europa)*, publicado por Bohdan Jałowicki. Warszawa: Ed. Université de Varsovie.

La función de los protagonistas locales en la gestión urbana

La experiencia de la ciudad de Túnez

Semia Akrouit-Yaiche

Nota biográfica

Samia Akrouit Yaiche es Director General de la Asociación para la Salvaguarda de la Medina (ASM), Dirección: 24, rue du Tribunal - 1006 Túnez.

Email: asssauvmedina.tunis@gnet.tn

A lo largo de los siglos XIX y XX se siguieron consolidando las funciones capitalinas de la ciudad de Túnez, al mismo tiempo que se producían importantes mutaciones urbanísticas, socioculturales y económicas que, si bien contribuyeron a la expansión del centro urbano y de sus arrabales, así como al enriquecimiento del patrimonio de la ciudad y al desarrollo de sus infraestructuras económicas, marginaron a una gran parte de su población y del espacio urbano.

A causa del rápido crecimiento de la ciudad en las tres últimas décadas, el Estado se preocupó esencialmente de la ordenación de nuevas superficies en la periferia para hacer frente a las necesidades en materia de vivienda. También se preocupó del acondicionamiento y equipamiento de los barrios periféricos surgidos espontáneamente, de la rehabilitación de las barriadas insalubres y de la erradicación de chabolas y tugurios.

Hoy en día la política urbanística se orienta hacia la reconquista del centro de la ciudad, que representa tanto un patrimonio histórico y cultural que se debe salvaguardar como un conjunto urbano lleno de vida que ha de ser objeto de consideración.

El casco histórico de la ciudad de Túnez lo forman, por una parte, una Medina edificada hace 13 siglos con arreglo al modelo urbanístico arabomusulmán y, por la otra, el conjunto urbano de Bab Bhar construido al estilo europeo hace algo más de cien años. La edificación de este conjunto adosado a la Medina contribuyó a marginarla. En la actualidad, el casco europeo se ve afectado por este mismo fenómeno de marginación a causa del desarrollo de los nuevos barrios periféricos. En los años setenta se inició una política de salvaguarda del centro de la ciudad que, si bien en un principio se centró en la Medina, se ha hecho extensiva a la parte europea en el marco de una política orientada a mejorar el contexto urbanístico tanto en el plano estético como en el socioeconómico.

¿Con qué medios financieros, jurídicos e institucionales se ha contado para hacer frente a una serie de problemas, que van desde la gestión cotidiana de este barrio lleno de vida hasta su protección en calidad de patrimonio universal en peligro?

En primer lugar figura la Asociación para la Salvaguarda de la Medina que, desde su fundación hace más de 30 años, emprendió una labor de protección y valorización de la Medina de Túnez que hoy en día se halla considerablemente adelantada.



La Medina de Túnez (Túnez)
UNESCO

A raíz de la convocatoria de un concurso internacional para abrir una vía pública a través de la Medina, la población de Túnez cobró conciencia del peligro que corría la parte antigua de la ciudad y fue en este contexto que se creó, en junio de 1967, la Asociación para la Salvaguarda de la Medina (ASM), que se asignó por objetivo “proteger los conjuntos urbanos tradicionales, los monumentos históricos y todos los objetos del patrimonio cultural, así como tomar toda clase de medidas que puedan garantizar la preservación y valorización de la Medina” (Estatutos de la ASM aprobados el 29 de agosto de 1967).

Desde su fundación, la ASM se dotó de un grupo de estudios pluridisciplinarios que estableció muy rápidamente un diagnóstico de la situación y formuló propuestas que pronto rebasaron el ámbito de la mera protección de los monumentos históricos para sugerir intervenciones integradas en relación con el hábitat, las instalaciones colectivas y las actividades. Los estudios realizados versaron sobre la ordenación urbana de la Medina, su sistema de crecimiento, la tipología de sus construcciones, su funcionamiento interno y su papel económico, comercial, cultural y residencial, así como sobre el origen, estructura familiar, ingresos y empleos de sus moradores.

El Taller de Arquitectura y Urbanismo de la ASM, considerado una de las oficinas de proyectos más importantes del país, logró adquirir la competencia teórica y técnica necesarias para preservar la Medina en su condición de conjunto inmobiliario poseedor de un valor patrimonial y de una función social.

Las actividades de sensibilización de la Asociación han suscitado un creciente interés de los habitantes de la capital y los inversionistas privados por el casco antiguo de Túnez. En los 30 años transcurridos desde que fue creada, sus actividades y funciones han evolucionado considerablemente, gracias al apoyo del municipio, que le dedica una parte importante de su presupuesto.

El conjunto de sus actividades hizo que se convirtiera rápidamente en una promotora de ideas digna de crédito, que recibió el respaldo inicial de la UNESCO y el reconocimiento del Banco Mundial (Proyecto Hafsia) y del Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (Proyecto Ukalas). La Asociación ha sido galardonada varias veces con recompensas de entidades internacionales, por ejemplo en 1985 con el Premio de la Organización de Ciudades Árabes por la restauración de Dar Lasram y con el Premio Aga Khan de Arquitectura en tres ocasiones por los proyectos Hafsia I (1983), Escuela de Sidi El Aloui (1989) y Hafsia II (1995).

Es importante destacar que los decisores y planificadores urbanos cobraron conciencia de la necesidad de reflexionar de manera coherente sobre la evolución de la ciudad, asociando a esa reflexión a los distintos protagonistas de la vida ciudadana en el contexto de una relación de cooperación que reforzaba los poderes locales y el papel de la sociedad civil.

Esa concienciación se plasmó en la elaboración de múltiples elementos propicios a esta política, entre los que cabe mencionar:

- 1) el Código del Patrimonio (Ley N° 94-35 de 24 de febrero de 1994), que prevé la declaración de sectores protegidos cuya gestión se efectúa mediante planes de salvaguardia acompañados de incentivos (créditos, subvenciones, desgravaciones tributarias, etc.);
- 2) la revisión del Código de Urbanismo para propiciar la descentralización y controlar mejor el desarrollo urbanístico de la ciudad;
- 3) la creación del “Plan de Desarrollo de los Municipios”, en virtud del cual se otorgaron más prerrogativas a los ayuntamientos para que mejorasen la gestión y pusieran remedio al funcionamiento deficiente ocasionado por la multiplicidad de organismos que intervenían;
- 4) las decisiones del municipio de Túnez de instalar en el centro mismo de la Medina un Museo de la Ciudad cuya construcción se anhelaba desde 1911, tal como consta en las actas de las deliberaciones edilicias de aquel entonces, y de edificar el nuevo ayuntamiento dentro del recinto de la Medina, en un emplazamiento estratégico de gran significado histórico. Estas decisiones tendrán sin duda una repercusión considerable en la animación y revalorización del centro de la ciudad;
- 5) las orientaciones del IX Plan de Desarrollo Económico en curso de ejecución, que propician la reconquista del centro de las ciudades para paliar la carencia de solares urbanizables, especialmente en la capital. Habida cuenta de que la marginación del centro de la ciudad puede tener graves repercusiones en el equilibrio de las funciones urbanas, la extensión de la ciudad tendrá que efectuarse a menudo en detrimento de zonas agrícolas prósperas.

Por lo tanto, la recuperación del centro urbano se ha convertido en un componente esencial de la política del hábitat, y la rehabilitación en una actividad prioritaria de la estrategia de desarrollo de las zonas construidas.

El reconocimiento de que la Medina constituye un patrimonio inmobiliario de carácter social y un espacio lleno de vida desempeñó una función importante en relación con el hábitat y la artesanía, sentando las bases de actividades de rehabilitación como la ordenación urbana del barrio de la Hafsia, efectuada en dos etapas (1975 y 1981), o el saneamiento de 600 “ukalas”. Estos proyectos, que eran de tipo integrado, tenían por objetivo poner coto al deterioro de los edificios y a la precariedad de las condiciones de vida y hábitat, así como promover una sociabilidad y funcionalidad múltiples del espacio (cohabitación de distintos estratos sociales y combinación de elementos diferentes: viviendas, comercios, instalaciones públicas y actividades laborales y recreativas) e imponer el respeto de la continuidad histórica, tanto en el plano urbanístico como en el arquitectónico.

Esos proyectos tuvieron hondas repercusiones en la arquitectura, el urbanismo, la vida socioeconómica y el patrimonio de la Medina.

En efecto, no sólo permitieron la rehabilitación de barrios enteros designados como zonas de reestructuración en el plan de ordenación por su estado ruinoso, sino que facilitaron sobre todo el inicio de una política de rehabilitación de las viviendas modestas que llevó aparejada una serie de problemas relacionados con los dispositivos de intervención, tanto en el plano institucional y financiero como en el legislativo y técnico. Se concibieron como proyectos integrados, o sea con varios componentes simultáneos, a saber, renovación, rehabilitación, mejora de infraestructuras y creación de empleos.

A continuación se exponen dos experiencias de cooperación realizadas por el municipio: el proyecto de reestructuración del barrio de la Hafsia y el “Proyecto Ukalas”.

La reestructuración del barrio de la Hafsia

En este barrio la ordenación urbana dio comienzo en 1918 con unos primeros derribos de construcciones por motivos de insalubridad. Posteriormente, la reconstrucción de la zona se fue efectuando por etapas y hoy en día está culminando con la ultimación del plan global que había previsto recomponer la trama de las calles, respetando la tipología del hábitat y la morfología urbana. La fase final del proyecto se realizó con la contribución del Banco Mundial.

En el proyecto se combinaron varias formas de intervención, a saber, renovación, rehabilitación de edificios antiguos, reparación del alcantarillado y restauración de monumentos.

La organización de la financiación del proyecto se basó en el principio de la ausencia de subvenciones estatales y de la distribución equitativa de las cargas en la zona de intervención de 13 hectáreas delimitada de antemano. Por eso, las cargas inmobiliarias suplementarias se sufragaron exclusivamente con los nuevos edificios. Además, la plusvalía lograda con la venta de los solares urbanizados contribuyó a alimentar un fondo especial para la rehabilitación de los edificios ya existentes; de esta manera se pudieron conceder créditos bonificados con un tipo de interés del 5% y reembolsables en 15 años para rehabilitar 250 edificios.

El planteamiento coherente del proyecto de reestructuración del barrio de la Hafsia logró invertir la tendencia al deterioro que había comenzado a principios del siglo XX y consiguió mejorar sus infraestructuras, consolidando al mismo tiempo la estructura urbana tradicional de la Medina.

El Estado seleccionó este proyecto, preparado y presentado por el municipio con la colaboración de la ASM, para que fuese financiado en el marco del denominado “Tercer Proyecto Urbano”, consistente en un préstamo costado por el Banco Mundial y destinado a la rehabilitación de barrios periféricos de construcción espontánea. Para la ejecución del proyecto el municipio delegó su condición de adjudicador en el Organismo de Rehabilitación y Renovación Urbana, al que se concedieron las prerrogativas de los poderes públicos en materia de expropiación, adquisición, ordenación urbana, realización y comercialización. Se designó adjudicataria a la ASM, que había concebido el proyecto desde la fase de los estudios preliminares y la planificación de la ordenación urbana hasta el plan de ejecución, contando con la colaboración de arquitectos urbanistas del sector privado en función de las necesidades.

La mayoría de las viviendas baratas fueron construidas por los promotores inmobiliarios del sector público, mientras que algunos sectores subastados fueron construidos por promotores privados en función de pliegos de condiciones y anteproyectos precisos elaborados por la ASM. Asimismo, en la ejecución de este proyecto la ASM no sólo se encargó de dar asistencia técnica gratuita a los beneficiarios de los créditos destinados a rehabilitar viviendas vetustas, sino también del seguimiento de la realización de las obras.

El éxito de este proyecto piloto se debe atribuir al buen entendimiento entre todos los que intervinieron en él, así como a la relación de cooperación que establecieron.

Este proyecto, cuya primera y segunda fases fueron galardonadas con el Premio Aga Khan de Arquitectura en 1983 y 1995 respectivamente, logró revitalizar las actividades comerciales del barrio, así como sustituir o rehabilitar algunos de sus inmuebles en estado ruinoso y propiciar los intercambios entre habitantes de medios sociales diferentes.

Con la atribución del Premio Aga Khan 1995 no sólo se recompensó un proyecto arquitectónico y urbanístico, sino más bien una concepción de lo que ha de ser una intervención en un sitio histórico y su correspondiente política de aplicación. A este respecto, el jurado del premio declaró:

“El proyecto ha conseguido revitalizar admirablemente las bases socioeconómicas de la Medina, respetando al mismo tiempo su escala y contextura peculiares. El barrio de la Hafsia ha vuelto a ser un nudo de intercambios económicos y sociales considerables. El éxito logrado en el plano institucional, la participación de la comunidad, la viabilidad financiera y económica, la excelente cooperación entre el sector público y el privado y, por último, el programa social para alojar de nuevo a las personas desplazadas, han hecho de este proyecto un modelo en su género.”

La rehabilitación de inmuebles insalubres en la Medina: el “Proyecto Ukalas”

La rehabilitación de las viviendas modestas ha sido y sigue siendo una de las preocupaciones fundamentales de la política del municipio de Túnez. No se puede pretender rescatar los edificios del patrimonio arquitectónico sin preocuparse por los desheredados que viven en ellos.

Desde los años treinta afluyeron a la Medina inmigrantes rurales que se instalaron en “fonduks” (fondas), “ukalas” (posadas) y cementerios situados dentro y fuera del recinto amurallado. Este éxodo rural se intensificó inmediatamente después de la independencia, cuando familias campesinas llegadas a la ciudad en pos de trabajo se instalaron en las viviendas tradicionales abandonadas por sus ocupantes primigenios. Estas casas se alquilaron habitación por habitación y recibieron la denominación de “ukalas”, que hasta entonces había designado exclusivamente a los establecimientos que arrendaban cuartos por día o semana a trabajadores solteros. Con sus vastas casas vacías y provistas de patios que se prestaban muy bien al arrendamiento por pieza, la Medina ofrecía una estructura propicia para alojarse. El fenómeno de la “ukalización” no sólo afectó a las casas tradicionales y los inmuebles destinados a servir de vivienda, sino a todo tipo de construcciones: palacios, mansiones, madrasas y edificios religiosos, etc. En cada habitación vivía una familia, pese a que en los edificios no se habían hecho acondicionado para adaptarlos a su nueva función. En esas condiciones, los inquilinos compartían letrinas, fuentes y cocinas.

Las “ukalas” planteaban problemas de insalubridad, promiscuidad, delincuencia y hacinamiento de las personas en condiciones inhumanas y, por consiguiente, constituían un fenómeno muy preocupante y grave en el plano social. Al comprobar la pauperización de la Medina, el municipio y la ASM recomendaron que se aplicase resueltamente una política de rehabilitación de su vida social y su patrimonio arquitectónico a fin de ofrecer a los habitantes condiciones de existencia decentes. El resultado fue la elaboración de un proyecto de saneamiento de las 600 “ukalas” reseñadas en la Medina de Túnez –en las que vivían unas 3.000 familias- y en el barrio de Bab Bhar. El plan concebido tenía los siguientes objetivos fundamentales:

- proteger a las familias arrendatarias contra los riesgos de desmoronamiento de las casas;
- salvaguardar un patrimonio inmobiliario con valores arquitectónicos, urbanos e históricos reconocidos en los planos nacional e internacional.

Se hizo hincapié en la necesidad de iniciar rápidamente las obras de rehabilitación no sólo para consolidar las construcciones y evitar así los riesgos de hundimiento de los pisos que ponían en peligro la vida de las personas, sino también para frenar el proceso de deterioro del patrimonio inmobiliario.

Los dos componentes primordiales del proyecto, realizados de forma simultánea y en función de su urgencia, son los siguientes:

1) El realojamiento

En tres etapas, el municipio realojó definitivamente a 1.218 familias evacuadas urgentemente de 256 edificios que corrían el riesgo de desmoronarse, instalándolas en terrenos que poseía en barrios de la periferia. Las viviendas se concedieron a los beneficiarios con la posibilidad de que llegasen a poseerlas en □portunidad, lo cual representó una □portunidad excepcional para un tipo de población que no reunía los requisitos exigidos para tener acceso a las viviendas protegidas habituales. Las familias arrendatarias pueden convertirse en propietarias de una vivienda de 42 m² construida en una parcela de 80 m², y además se les ha ofrecido la posibilidad de ampliarla con la construcción de una planta superior. Las viviendas se han concedido con un contrato de arrendamiento con opción de compra de 25 años de duración y sin intereses.

El entorno de las viviendas se acondicionó y se crearon zonas de recreo para los niños. Las escuelas existentes se ampliaron para que los hijos de los habitantes recién llegados pudieran proseguir sus estudios en buenas condiciones. Por otra parte, se creó un servicio de asistencia social para integrar mejor a las familias y ayudar a las que lo necesitaran.

2) La rehabilitación

El segundo componente fundamental de este proyecto consiste en rehabilitar los 404 inmuebles catalogados como recuperables mediante obras de consolidación y reparación de sus estructuras. Esta importante rehabilitación afectará a unas 1.600 familias y permitirá salvaguardar 180.000 m² de superficie construida para viviendas, cuyo costo se estima en 15 millones de dinares. Para realizarla, la Municipalidad acaba de obtener del Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (FADES) un préstamo de 15 millones de dinares. Este crédito destinado a la rehabilitación se pondrá a disposición de los propietarios de inmuebles con un tipo de interés bonificado del 5% y reembolsable en 15 años. Asimismo, este crédito permitirá rescatar todo el patrimonio habitado del Estado y del municipio.

Los edificios que ofrecen un interés arquitectónico e histórico se restaurarán en función de un programa destinado a transformarlos en instalaciones culturales o sociales de carácter público. Algunas de esas transformaciones ya se han efectuado o están en curso de realización, por ejemplo la restauración de la madrasa El Montaciriya y su conversión en centro preescolar, y el establecimiento de la sede de la Compañía Teatral de la Ciudad de Túnez en el edificio sito en la calle Grecia. También se está restaurando la madrasa El Andaloucia, que albergará un centro de acogida diurno para ancianos, y están previstas la rehabilitación y reconversión de diez monumentos más en el marco del proyecto.

La Municipalidad, en cooperación con la ASM, controla la totalidad del “Proyecto Ukalas”, aunque algunos organismos nacionales hayan prestado su contribución en calidad de prestatarios de servicios, por ejemplo para realizar instalaciones higiénicas o eléctricas y construir viviendas para los realojamientos. Para realizar la rehabilitación, la Municipalidad se ha beneficiado de un préstamo sin intereses concedido por el Estado tunecino y de un crédito externo del FADES. Este proyecto marca un hito en la evolución de la política urbanística de Túnez, que se está orientando actualmente hacia la recuperación de las zonas céntricas de las ciudades, habida cuenta de que poseen conjuntos inmobiliarios que ya están construidos y cumplen una importante función social.

En conclusión, estas dos experiencias de proyectos urbanísticos ponen de manifiesto que, por su presencia en el terreno y su conocimiento del sitio, la ASM ha cumplido un papel de colaboradora imprescindible. En efecto, su sede radica en una antigua mansión situada en pleno centro de la Medina, es decir, en el sitio mismo donde se han realizado los proyectos. Además, la Asociación ha creado un banco de datos fiable que comprende un plano de la totalidad de la Medina a escala 1/250, un fondo documental, una fototeca importante, una colección de diapositivas, etc. Por otra parte, gracias a su equipo de expertos compuesto por 15 arquitectos especializados en urbanismo, la ASM ha desempeñado funciones de asesora, animadora y copartícipe de todos los que intervinieron en los proyectos (Estado, Gobierno provincial, Municipalidad, comité de barrio, asociaciones culturales, etc.) y les ha servido también de punto de referencia.

No obstante, devolver su encanto a los barrios históricos y revitalizarlos, mejorando al mismo tiempo las condiciones de vida de sus habitantes, constituye inevitablemente una tarea difícil y prolongada. Por ocuparse a un tiempo de los monumentos y las personas, la ASM sabe perfectamente que los habitantes de la Medina son los primeros interesados en salvaguardar el valor de su patrimonio.

Traducido del francés

Potencialidades y peligros de los partenariados público-privados en Corea

Sang-Chuel Choe

Nota biográfica

Sang-Chuel Choe es profesor de planificación urbana y regional en el Graduate School of Environmental Studies, Universidad Nacional de Seúl. Email: choesc@snu.ac.kr. Doctorado en Asuntos urbanos por la Universidad de Pittsburgh. Sus intereses en la investigación versan sobre los estudios de desarrollo urbano y regional, la planificación del uso de la tierra y la historia de la planificación urbana. Entre sus publicaciones más recientes, figuran: Seoul: The Making of a Metropolis [Seúl: la construcción de una metrópolis] (John Wiley, 1997) y Culture and the City in East Asia [La cultura y la ciudad en el este asiático] (Oxford University Press, 1997)

Introducción

Actualmente, la población urbana en el mundo es de 1.700 millones de personas, o 38% del total mundial. A comienzos de este siglo, se calcula que la mitad de la población mundial reside en zonas urbanas. En 2025 habrá 4.000 millones de habitantes urbanos, es decir, el 58% del total mundial de la población. La población urbana crece actualmente al ritmo de 65 millones al año, lo cual equivale aproximadamente al total de la población de Francia. Esta rápida urbanización, así como las dimensiones de la transformación urbana a lo largo de los próximos decenios, plantea un serio desafío a la gobernabilidad urbana. Desde el primer periodo de explosión urbana posterior a la revolución industrial, el gobierno de las ciudades se ha caracterizado básicamente por la progresiva expansión del ámbito público a través de la higiene pública y la regulación de la construcción, la provisión de servicios públicos, las inversiones en infraestructuras y la creación de instituciones gubernamentales de excesivas dimensiones. Desde entonces, la dicotomía público/privado profundamente arraigada, que refleja el supuesto duopolio de la intervención estatal y el mecanismo de mercado, ha relegado el papel de las organizaciones del sector privado y no gubernamentales.

Sin embargo, en términos de inversiones de infraestructura municipal, el papel del Estado y de la gestión pública de las ciudades se ha reducido de más del 60% en los años setenta, a una cuarta parte en los años noventa. Los problemas urbanos se están volviendo demasiado graves como para dejarlos únicamente en manos de las autoridades de gobierno. Al contrario, se ha tenido que recurrir a los conocimientos y recursos de todas las partes involucradas para superar las actuales dificultades urbanas. Es necesario reinterpretar el paradigma de la gestión urbana, que ha sido aceptado como norma dada, y ahora ha sido totalmente descartado como relevante en el actual desafío urbano, que no tiene precedentes. Los problemas urbanos son demasiado numerosos y su capacidad institucional concomitante queda muy por debajo de las expectativas sociales. Los sectores privado y no gubernamental han expresado su consternación por el pobre rendimiento del sector público. La participación del sector privado en asuntos urbanos es cada vez más visible y lo será aún más en los próximos decenios. La participación de los sectores privado y no gubernamental abarca desde el desarrollo económico urbano, la inversión en infraestructuras, la provisión de servicios urbanos y el fortalecimiento de la comunidad hasta la

protección del medio ambiente. En esta era de globalización y transnacionalización, el alcance geográfico de sus actividades va incluso más allá de las fronteras nacionales. Las instituciones supranacionales como las organizaciones internacionales, las corporaciones multinacionales y la regionalización de los bloques económicos mundiales participan activamente en diversas esferas de los asuntos urbanos.

En este artículo revisaremos la evolución histórica del concepto de partenariado público-privado y las últimas tendencias observables. También se pondrán de relieve las potencialidades y peligros inherentes al partenariado público-privado. Por último, abordamos los dos casos, que se han llevado a la práctica desde larga data en Corea y Japón, para tener una visión de una situación real y establecer algunas comparaciones entre diversas culturas. Se trata del programa cooperativo de renovación urbana en Corea y del programa de recalificación de los suelos en Corea y Japón.

El partenariado público-privado: un viejo proverbio y una nueva interpretación

Los partenariados público-privados (PPP) no son un fenómeno nuevo. Hace 150 años, Alexis de Tocqueville declaraba que las asociaciones no gubernamentales eran el legado de Estados Unidos a la democracia. En su ensayo sobre las asociaciones en Chicago, Donald Haider señaló que incluso el aspecto de la ciudad era el producto conjunto de los sectores público y privado después de la Columbian Exposition de 1907 (Haider, 1989). Tradicionalmente, la comunidad pública y comercial en general ve el gobierno municipal como recaudador de impuestos y como proveedor menos eficaz de los servicios municipales. Sin embargo, se espera que la gestión moderna de la urbe sea sólo la de recaudar impuestos y proporcionar servicios. Su papel es el de promotor inmobiliario, impulsor del comercio y generador de empleo. En este sentido, el concepto del PPP se materializó por primera vez en términos prácticos durante la administración de Jimmy Carter, a finales de los años setenta. Desde entonces, la idea del PPP como herramienta de las políticas ha cambiado sustancialmente. El concepto, que fue originalmente concebido como un medio para servir de complemento a los escasos recursos públicos destinados a las crecientes necesidades urbanas, ha evolucionado hacia la idea de sustituir la iniciativa pública por la privada en una amplia gama de sectores. Inicialmente, fueron concebidas como asociaciones de iniciativas conjuntas en las que el gobierno creaba mejores condiciones de mercado para la inversión privada, pero actualmente ha evolucionado hacia la idea de privatizar los servicios públicos para que el gobierno pueda recortar su participación en algunos ámbitos.

Los gobiernos han reconocido cada vez más que existen ciertas tareas que el sector privado parece llevar a cabo más fácilmente y más eficazmente que los organismos públicos. Debido a su escaso presupuesto, el sector público se ha dirigido al sector privado para que éste introduzca insumos en lo que antiguamente eran empresas públicas, entre los cuales el empleo, la vivienda, la educación, el desarrollo económico y muchos otros. En los años noventa, estos esfuerzos se han institucionalizado asumiendo la forma de partenariados público-privados. El partenariado constituye una forma genuina de cooperación entre socios legítimos. Sin embargo, el mundo urbano actual no está suficientemente preparado para acoger el espíritu de estas asociaciones. No existe ningún paradigma nuevo de los partenariados público-privados que haya reemplazado al viejo proverbio del dominio público y las corrientes de privatismo que evolucionan actualmente. El diagrama siguiente muestra una posible combinación de partenariados en el gobierno de las ciudades. El concepto del PPP también tiene ciertas diferencias semánticas según los países. En Corea y Japón se le denomina enfoque del tercer

sector. En Europa, se entendería mejor bajo el nombre genérico de economía mixta o empresa mixta.

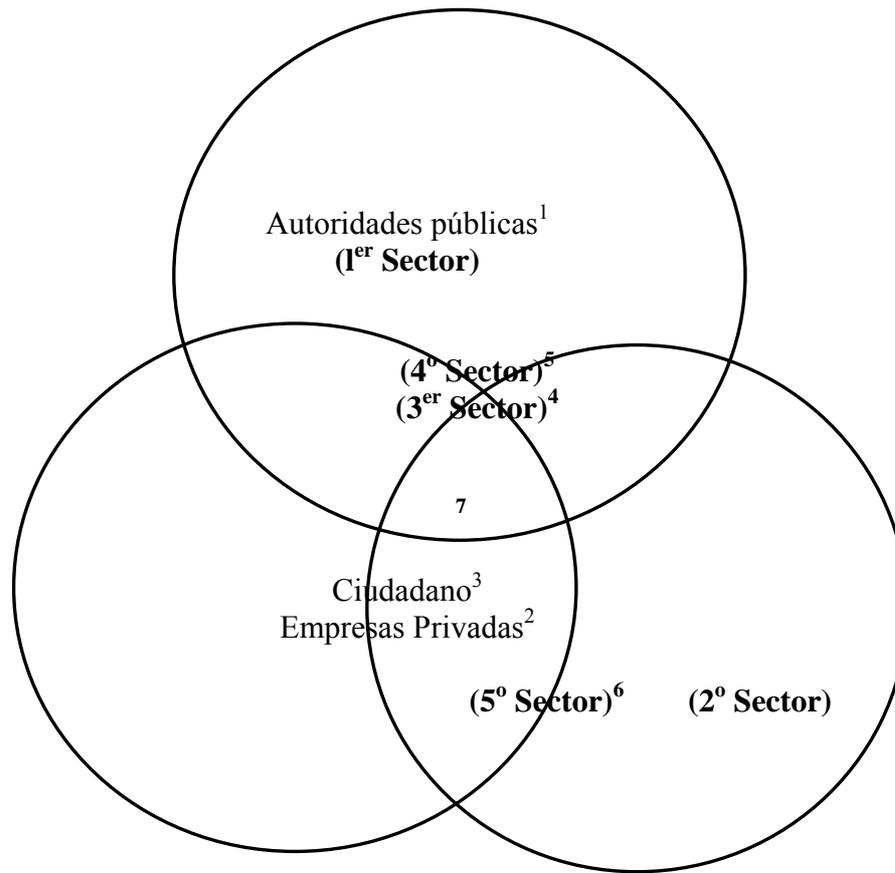


Diagrama: posible combinación de partenariados

1. Como organización gubernamental jerárquica, organismos contables especiales o empresas públicas con 100% de inversión pública.
2. Incluye empresas anónimas y domésticas legales.
3. Incluye individuos, asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales.
4. Incluye empresas conjuntas público-privado de participación equitativa y empresas conjuntas no equitativas a favor de uno de los socios.
5. En forma de participación ciudadana y bonos municipales.
6. Asociación ciudadanos-empresarios y empresas comunitarias.
7. Partenariado público-privado y empresas-ciudadanos.

Potencialidades y peligros de los PPP

Los partidarios de las políticas de desarrollo urbano a través de los PPP han sostenido que el conjunto de la comunidad urbana se beneficia objetivamente de las políticas de desarrollo urbano que promueven los intereses comerciales locales y, por ende, fortalecen la economía urbana, potencian la base impositiva local y generan recursos adicionales que se pueden destinar al bienestar de la comunidad. En este sentido, en los PPP confluyen una amplia gama de capacidades y recursos, tanto del sector público como del privado, y producen un resultado de "todos ganan" coherente con los complejos productos y los problemas más amplios del conjunto de la sociedad. El PPP supone una sociedad democrática donde el sector privado se encuentra voluntariamente comprometido debido a su propio interés en el bienestar social. Los partidarios de los PPP, que también suelen ser grandes promotores del privatismo, sostienen

que el bienestar de las comunidades urbanas está vinculado a y depende en gran medida de las iniciativas privadas. Esta afirmación seduce no sólo porque apela a valores tradicionales en sociedades orientadas por el mercado, sino también porque ofrece la visión de que las capacidades y recursos comerciales se pueden movilizar para encontrar soluciones coherentes a los problemas urbanos.



Cultivos de arroz en los suburbios de Seúl (Corea)

Ph. Lissac/CIRIC

Sin embargo, el marco institucional de las políticas urbanas y el equilibrio de las responsabilidades públicas y privadas en las zonas urbanas difieren significativamente entre países. Por ejemplo, la magnitud, el alcance y la continuidad de las políticas de la posguerra con el privatismo han sido sustancialmente más importantes en Estados Unidos que en Gran Bretaña. En un país orientado por una economía altamente centralizada y dirigida como Corea, el sector público centralizado tiende a dominar al sector privado y a las autoridades locales en todas las circunstancias, y el PPP también está en gran parte dirigida a escala nacional, lo cual anula las variantes locales de la gestión urbana. Estas diferencias tienen importantes implicaciones para los desafíos prácticos y políticos en la implantación de una estrategia de PPP urbano. Aún así, las ideas del PPP han tenido aceptación en numerosos países (Barnekov *et al.* 1989). Al énfasis en los PPP se atribuyen los beneficios de las áreas urbanas: fortalecimiento de la capacidad institucional de desarrollo económico urbano y de las inversiones en infraestructuras, final de la inercia de la estructura burocrática tradicional en la gestión urbana y desarrollo de nuevos acuerdos de cooperación gubernamentales y público-privados para estimular y apoyar las iniciativas locales de desarrollo..

Sin embargo, el PPP tiene sus propios inconvenientes. Como señaló Levine en su investigación sobre el programa de reordenamiento urbano en Nueva York, Filadelfia y Chicago, el enfoque convencional del PPP ha hecho poca cosa para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de los barrios pobres y, de hecho, ha exacerbado la desigualdad y el dualismo urbano. Luego afirma que es poco probable que los empleos creados en los centros empresariales del centro de la ciudad proporcionen oportunidades laborales a las minorías

urbanas y a los pobres (Levine, 1989). Los principales beneficiarios del desarrollo económico urbano impulsados por el PPP, han sido los promotores y los empleados del sector servicios. Han sido estos grupos, junto con los empresarios que apoyan las políticas comerciales, quienes han dominado el típico PPP.

Por otro lado, los sectores de los PPP, que se caracterizan por la coalición de intereses privados, tienden a aislarse del componente local de una economía urbana. Los vínculos limitados con las empresas locales pequeñas y medianas tienen escasos efectos en cadena en el desarrollo económico de los barrios. Otro riesgo de las empresas de PPP es que el sector privado goza de mayor libertad para utilizar su poder de negociación en contra de los intereses públicos locales, fundamentalmente a través de las inversiones de capital. La movilidad del capital es un instrumento utilizado por las empresas comerciales para obtener concesiones de los gobiernos municipales que intentan desesperadamente potenciar la economía local durante el mandato de sus miembros y de los miembros del consejo. En este sentido, se puede crear una coalición urbana fácilmente, hasta el punto de amenazar la democracia representativa. Los PPP han sido criticados como inherentemente inequitativos y como pretexto del sector privado para hacer el bien por la comunidad, lo cual tiene como resultado la responsabilidad de intereses económicos y comunitarios más amplios según los caprichos del sector privado. La empresa de PPP es más sensible a los ciclos comerciales. Durante el período de bonanza económica en Japón y otros países asiáticos recientemente industrializados, se iniciaron numerosos y ambiciosos proyectos de PPP para el desarrollo urbano, pero actualmente padecen el estancamiento originado por el hundimiento de la economía de burbuja.

Dos estudios de caso en Corea

Hemos visto el lado claro y el lado oscuro del PPP. Abordaremos ambos casos para echar luz sobre cómo funcionan los PPP en la realidad, si bien se trata de fenómenos bastante únicos en Corea y Japón, por lo cual se espera que planteará nuevas interrogantes a la elaboración del concepto de PPP en el futuro. El primer caso, sobre los programas cooperativos de renovación urbana, corresponde a la experiencia de Seúl, Corea. El segundo caso es el programa de recalificación de los suelos (reparcelación), que se ha practicado habitualmente en Corea y Japón desde el comienzo de la urbanización.

Programa cooperativo de renovación urbana

Con el explosivo crecimiento tanto de la población como del espacio físico, numerosas ciudades coreanas, especialmente Seúl, de más de 10 millones de habitantes, volcaron su atención en la renovación urbana a comienzos de los años sesenta. A pesar de que la expansión continua de la urbe alejaba a la periferia urbana del centro de la ciudad, y que una mezcla de desarrollo residencial y comercial había surgido con mayor intensidad en muchas de esas zonas periféricas, la mayoría de las actividades económicas y sociales básicas seguían desarrollándose en los distritos en torno al viejo centro de la ciudad. Por lo tanto, era inevitable que se concentraran más esfuerzos de reordenamiento en zonas más antiguas caracterizadas por una baja densidad y un alto precio del suelo.

Entre tanto, el aumento de viviendas de calidad subestándar construidas sin títulos de propiedad ni permisos de construcción adecuados planteó grandes problemas a los gobiernos de las ciudades. La mayoría de estas casas estaban situadas en lo alto de cerros de difícil acceso o a lo largo de ríos y carecían de la infraestructura pública necesaria, como caminos de acceso, redes sanitarias y agua potable. Hasta comienzos de los años ochenta, las políticas de

desarrollo urbano del gobierno de las ciudades para mejorar estos barrios pobres de chabolas se fundaban básicamente en métodos de doble vertiente.

El primero consiste en limpiar zonas de viviendas de calidad subestándar en ciertos lugares críticos para reasentarlas en otra parte de los márgenes urbanos, en virtud de la autoridad exclusiva del gobierno en materia de elaboración de planes y financiación sin participación de los residentes. El segundo método es un mejoramiento de lo ya existente por parte de los residentes con una participación mínima del gobierno. Sin embargo, estos dos métodos no funcionaron según lo esperado. El esquema de limpieza-reasentamiento fue criticado fundamentalmente por la dureza del gobierno al tratar con los habitantes de los barrios de chabolas, y por eliminar un emplazamiento para crear otro. El esquema de mejoramiento de lo existente mediante la autoayuda también padeció de la actitud pasiva de los vecinos debido a la ausencia de intervención coercitiva del gobierno y de ayuda financiera. Finalmente, se introdujo un nuevo método bajo el nombre de programa cooperativo de renovación, que parece depositar la misma confianza en los PPP. Se denomina programa cooperativo de renovación urbana.

El concepto se basa fundamentalmente en la idea de partenariado público-privado. Una vez que el gobierno municipal designa un lugar por renovar y una empresa de construcción privada acuerda participar en el proyecto, se crea una asociación de vecinos que representa a los residentes para trabajar con los vecinos y la empresa de construcción. La autoridad municipal se compromete a realizar ciertas inversiones de infraestructura, como caminos de acceso, agua potable, escuela primaria y servicios urbanos básicos. El gobierno municipal también contribuye con una cesión de terrenos públicos para la asociación de vecinos. En cualquier obra de un proyecto cooperativo de renovación, la principal responsabilidad de la asociación de vecinos consiste en obtener el voto requerido de dos tercios para que los vecinos aprueben el proyecto. Basándose en esta aprobación inicial, a cada vecino se le otorga el derecho de propiedad de una vivienda cuando se complete el proyecto de renovación. Puesto que inicialmente se acuerda que la empresa de construcción puede construir más viviendas de las requeridas para los residentes del lugar, las viviendas en exceso por encima de la cuota de residentes puede venderse en el mercado de la vivienda para recuperar los costos de construcción del proyecto de renovación. Por consiguiente, el gobierno municipal no tiene que destinar sus escasos recursos financieros a mejorar las zonas de barrios pobres.

Sin embargo, el programa cooperativo de renovación, al igual que el concepto de PPP, en la realidad es significativamente menos persuasivo de lo que se pensó originalmente (Kim y Choe, 1997). Hay varias razones que lo explican. Uno de los principales defectos es que no siempre se alcanza un acuerdo entre la asociación de vecinos y la empresa de construcción a propósito de la distribución de las viviendas, una vez acabado el proyecto de renovación. La creación de la asociación de vecinos no siempre se lleva a cabo con el consenso general de todos los residentes legítimos, sino que en algunos casos se ve manipulada por un grupo selecto de vecinos que tienen grandes intereses en el proyecto. A pesar de que la mayoría de residentes se muestran contrarios al acuerdo alcanzado entre la asociación de vecinos y la empresa de construcción, y de que a lo largo del proceso de aprobación la empresa de construcción busca los auspicios del gobierno municipal, los vecinos entienden tarde o temprano que su voz es muy débil para formular cualquier protesta en relación con ese problema.

Otra consecuencia negativa del esquema cooperativo de renovación es de carácter socioeconómico, lo cual es bastante común en otros proyectos de desarrollo urbano, a pesar de

que el lugar y la calidad de las condiciones de vivienda han mejorado materialmente. Puesto que la mayoría de vecinos en los sitios de renovación tienden a constituir hogares de bajos ingresos, comparados con otros distritos urbanos, una vez completado el proyecto de renovación les resulta imposible pagar los gastos de mantención en el nuevo entorno. Los residentes originales tienden a vender sus viviendas y a buscar algo similar a su entorno anterior. Un problema añadido es que, desde el comienzo, el esquema no contempla seriamente a los inquilinos que han residido el mismo tiempo que los propietarios de las chabolas y que son muy similares a los propietarios en sus características socioeconómicas. Una vez que el esquema de renovación comienza con la demolición de viviendas de calidad subestándar, muchos inquilinos exigen una compensación justa y un tratamiento especial por las dificultades que entraña perder el hogar y padecer la inestabilidad psicológica. Insisten en que, después de muchos años de vínculos comunitarios, se debe crear un programa razonable para superar sus dificultades psicológicas y económicas. Como expresión de tensiones entre los propietarios-residentes y los inquilinos, y entre las empresas de construcción y los vecinos, todo el programa cooperativo de renovación queda bajo el escrutinio público y se espera que se implemente en mejores condiciones.

Los programas de recalificación del suelo (reparcelación)

Los programas de recalificación del suelo son bastante únicos como medio de desarrollo del suelo urbano en tres países (Japón, Corea y Taiwán) en el este asiático. El método del programa de recalificación tiene como objetivo la conversión de tierras naturales en suelos urbanos para la construcción mediante una mínima inversión pública. Los propietarios de la zona del proyecto proporcionan instalaciones de infraestructuras básicas en el programa de recalificación de los suelos a través de la contribución de tierras. La aplicación de este método, entre otras cosas, ha tenido implicaciones importantes relacionadas con los PPP entre los propietarios de la tierra que acaban reteniendo sus parcelas de tierra, reestructurada y desarrollada, y la autoridad pública, responsable de proporcionar terrenos urbanos e infraestructura sin inversiones directas, pero que también tiene la posibilidad de recuperar los ingresos devengados de las mejoras.

En Japón y Corea, el programa de recalificación de los suelos es un instrumento habitual para la unificación de los suelos y para proporcionar infraestructuras urbanas a través de la idea de los PPP. Además, se están realizando auténticos esfuerzos para introducir el método en otros países de Asia. La introducción de este método en Indonesia y Filipinas es un hecho desde hace muchos años. Sin embargo, algunos estudios de evaluación, a pesar de que quizá son demasiado prematuros, no revelan ningún éxito importante en otros países. Las razones no se deben al método, sino a los ajustes adecuados en las capacidades legales y de gestión para modificar el método y adecuarlo a las condiciones locales. Durante decenios, India ha utilizado una forma levemente modificada de programa de recalificación de suelos, pero también en ese caso su popularidad está geográficamente limitada debido a grandes diversidades regionales (Misra 1990).

Si bien se requiere un atento análisis para introducir cambios en el método, al parecer resulta sumamente útil integrar el método de recalificación de los suelos en las diversas iniciativas de países en rápida urbanización que intentan proporcionar suelos urbanos y viviendas dignas sin grandes fardos financieros para el gobierno urbano. Sin embargo, la utilidad de este método ha comenzado a revelar ciertas limitaciones a medida que la economía se desarrolla y cambian los estilos de vida. El rápido aumento de los precios del suelo en las áreas periféricas urbanas en Corea y Japón y el agotamiento de la oferta de tierras agrícolas para usos urbanos ha hecho

disminuir recientemente la aplicación activa de los métodos de recalificación de los suelos. Aún así, como método, el desarrollo de zonas urbanas y el concepto de PPP requieren un mayor afinamiento y deben ser revisados.

Conclusión

Desde la Conferencia del Hábitat I en 1976, en Vancouver, se ha producido un cambio en la manera de abordar los programas de asentamientos humanos, desde la variante prescriptiva y la orientación arriba-abajo hasta una versión mucho más participativa y dependiente de procesos democráticos abiertos. Los gobiernos nacionales y locales, los sectores privados y los ciudadanos asumen un papel de facilitadores. El gobierno urbano requiere que los recursos humanos, financieros y técnicos en todos los niveles se comprometan a alcanzar el objetivo de una sociedad plena en el futuro. La gobernabilidad también requiere que las personas y las empresas se comprometan como socios responsables para trabajar en conjunto y mejorar su entorno vital. Inspirados en el espíritu de partenariatio, tenemos la responsabilidad de preparar un marco viable y equitativo que promueva procesos participativos de amplia base en los planos local, nacional e internacional, incluyendo tanto al sector público como al privado.

Todos sabemos que los PPP tienen sus propias potencialidades y peligros. Los PPP reflejan un prisma sociopolítico y cultural que define ideas y modos de cooperación. En este sentido, necesitamos una postura teórica y una orientación de políticas que fomenten la formación de la opinión pública y la fertilización intercultural. También se requiere una evaluación crítica de los PPP y, por ende, definir las posibilidades alternativas de opción pública e iniciativa privada.

Traducido del inglés

Referencias

- Barnekov, T.; Boyle, R.; Rich, D., 1989. *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, [El privatismo y las políticas urbanas en Gran Bretaña y Estados Unidos] Oxford University Press, 222-224.
- Haider, D., 1989. "Partnerships redefined: Chicago's new opportunities" [Una nueva definición de los partenariatios: las nuevas oportunidades de Chicago], En: Davis, P., ed., *Public-Private Partnerships* [Partenariados público-privados], Nueva York: The Academy of Political Science, 137-149.
- Kim, Joochul; Choe, Sang-Chuel, 1997. *Seoul: The Making of a Metropolis* [Seúl: la construcción de una metrópolis], Nueva York, John Wiley, 143-144.
- Levine, Marc V., 1989. "The Politics of partnership: urban redevelopment since 1945" [Las políticas de partenariatio: reordenamiento urbano desde 1945], En: Gregory D. Squire, ed., *Unequal Partnership* [Partenariados desigual], New Brunswick y Londres: Rutgers University Press, 26-28.
- Misra, Bijayanand, 1990. "A Comparative study of urban land management in selected developing Asian countries and Japan" [Un estudio comparativo de la gestión de terrenos urbanos en países asiáticos en desarrollo y Japón], *Economic Research*, No. 93, Universidad de Nagoya, 126.+

Iniciativas locales y lucha contra la pobreza en el medio urbano: el ejemplo de Yeumbeul en Senegal

Mohamed Soumaré

Nota biográfica

Mohamed Soumaré es Coordinador de Programa de la organización no gubernamental Medio Ambiente y Desarrollo del Tercer Mundo (ENDA Tercer Mundo).

Email: ecopop@enda.sn.

En el África Subsahariana, como en otras partes del mundo, la urbanización ha tenido considerables repercusiones en la evolución de las mentalidades, las transformaciones sociales, el crecimiento económico y el desarrollo. En esta región, que sigue siendo mayoritariamente rural, las prácticas sociales, la creatividad cultural y las dinámicas económicas que en gran medida determinan los contornos del África del siglo XXI se elaboran en las grandes ciudades y los centros urbanos de segunda importancia.

Sin embargo, bajo sus aspectos pintorescos y animados, la mayor parte de las ciudades del África Subsahariana atraviesan un periodo de mutaciones y tensiones cuyo desenlace es muy incierto. Tras varios decenios de crecimiento continuo, la mayoría de los centros urbanos han llegado a una fase en la cual la prioridad es encontrar soluciones duraderas al deterioro de los equipamientos, las disparidades intraurbanas y la extensión de la pobreza urbana.

Pese a que se registran algunos progresos concretos en materia de ordenación urbana, los responsables administrativos y políticos ya no pueden ignorar una situación de conjunto sumamente crítica: la organización y la gestión urbana son cada vez más caóticas y la mayoría de los ciudadanos viven todavía en barrios insalubres que carecen de equipamientos y de servicios urbanos básicos (escuelas, dispensarios, agua potable, transportes, etc.). Ahora bien, la gran dificultad para los ciudadanos sigue siendo la cuestión del desempleo y el subempleo. Hace más de un decenio que la mayoría de los países africanos están sometidos a las restricciones de una serie de planes de ajuste estructural que afectan severamente a la población.

El polo “moderno” de las economías nacionales (administración pública y sector privado manufacturero) se está reestructurando y ya no logra crear suficientes empleos. La economía popular urbana, refugio habitual de los más necesitados, está en pleno auge pero sigue teniendo una productividad reducida por falta de un marco técnico e institucional favorable a su modernización. El desempleo urbano y la pobreza se extienden y afectan particularmente a las nuevas generaciones que se encuentran en el más absoluto desamparo. Así, alrededor de algunas islas de prosperidad en las grandes ciudades como Nairobi, Abidján o Dakar, se desarrolla una frustración social exacerbada que suele exteriorizarse a través de la violencia urbana.

Estos contrastes en la evolución de las ciudades del África Subsahariana requieren soluciones originales que vayan más allá de las respuestas institucionales (yuxtaposición de proyectos

urbanos sectoriales, multipartidismo, descentralización administrativa, etc.) que los Estados han propuesto hasta la fecha. Lo más urgente es la aplicación de métodos y estrategias novedosas que permitan a la vez mejorar el gobierno urbano local y respaldar las iniciativas de los más necesitados con miras a una mejora sostenible de sus condiciones de vida y su condición de ciudadanos.

Perfil y repercusiones de la pobreza urbana en Dakar

Históricamente, el proceso de urbanización siempre ha generado cierta forma de pobreza. En Dakar, como en las otras ciudades africanas, el desarraigo de los emigrantes rurales convertidos en nuevos ciudadanos, el analfabetismo y la falta de calificación de una parte de la población se tradujeron en la existencia de estratos sociales desheredados, poco o mal integrados en la vida económica y social urbana. Durante mucho tiempo, los poderes públicos y los especialistas en desarrollo consideraron esta pobreza urbana como un fenómeno marginal que debía desaparecer con el crecimiento económico. Desde el comienzo de los años 1980 se hizo patente en el contexto del África Oriental y en particular de Senegal que, lejos de desaparecer, la pobreza se agravaba y extendía a nuevas categorías sociales.

La extensión de la pobreza urbana se debe a diferentes factores, como por ejemplo los ciclos de sequía y los resultados mediocres de la agricultura que favorecen el éxodo rural, la insuficiencia de las infraestructuras urbanas y sobre todo las políticas de liberalización económica y los programas de ajuste estructural que entrañaron importantes pérdidas de empleos en el sector industrial y la administración pública.

Naturalmente, el incremento de las limitaciones macroeconómicas tuvo repercusiones negativas en el ingreso medio de los hogares y en la solidaridad en pro de los más necesitados que hasta entonces había sido muy activa. En los últimos años se dedicaron varios estudios al fenómeno de la pobreza, cuyo perfil y repercusiones se empiezan a conocer mejor desde hace cinco o seis años.

Según los últimos estudios, la pobreza afecta en primer lugar al medio rural donde se encuentra el mayor número de hogares pobres². En efecto, más de 32% de la población senegalesa vive por debajo del umbral de pobreza y en los años de mala cosecha más de 50% de la población total vive en condiciones de extrema precariedad. Según las encuestas que se llevaron a cabo, los pobres sufren varias deficiencias que tienden a acumularse. Se consideran pobres los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer, en las condiciones económicas locales, lo esencial de sus necesidades básicas (alimentación, salud, educación de los niños, etc.). Sin embargo, las personas que no disponen de un acceso satisfactorio a los servicios públicos locales son las que tienen más dificultades para participar en la vida de la ciudad, tomar parte o influir en las decisiones que afectan a sus condiciones generales de vida.

En Dakar, según las definiciones y los métodos de cálculo utilizados, entre 20 y 25% de los hogares viven por debajo del umbral de pobreza, la cual afecta principalmente a las familias ampliadas cuyo jefe es analfabeto. Los hogares pobres comprenden una gran mayoría de familias encabezadas por una mujer sola. Según las estimaciones, cerca de 100.000 personas que viven en Dakar no disponen de un ingreso estable para garantizar su supervivencia cotidiana.

²

Ministerio de Hacienda. 1992. Encuestas sobre las prioridades.

En el contexto particular de una gran ciudad, las estrategias públicas de desarrollo urbano no fueron siempre favorables a los pobres. Las principales operaciones de ordenación urbana que se realizaron entre 1970 y 1990 tuvieron como consecuencia la expulsión de las familias más necesitadas fuera del centro urbano hacia zonas de extensión mal acondicionadas y dotadas de escasos servicios urbanos básicos.

Desde el final de los años 1980, el fenómeno de la pobreza está reconocido por las autoridades nacionales como un problema específico cuya solución requiere medidas apropiadas. Con el apoyo de organismos de cooperación internacional, en los últimos años el Gobierno de Senegal puso en práctica varios programas sectoriales (desarrollo de los recursos humanos, trabajos de mano de obra intensiva, nutrición comunitaria, etc.) para crear redes de seguridad y mejorar las condiciones de vida de los más necesitados.

En las páginas siguientes se presenta un breve análisis de un método particular de lucha contra la pobreza que varias organizaciones de la sociedad civil aplicaron en Yeumbeul, un barrio desfavorecido de los suburbios de Dakar, Senegal.

El programa de mejora de las condiciones de vida de Yeumbeul

Contexto del programa

Yeumbeul es un vasto barrio popular de la comuna de Pikine, ciudad-dormitorio en los suburbios de Dakar. Esta comuna acogió desde 1970 la mayor parte del crecimiento demográfico de la ciudad. A las primeras urbanizaciones realizadas por el Estado senegalés para alojar a las familias víctimas de la renovación de los barrios insalubres del centro de la ciudad, se sumaron varios barrios “ilegales” construidos y ocupados precipitadamente, sin previo esquema de urbanización ni control por los servicios competentes del Estado. De ello resulta hoy en día una vasta zona urbanizada de 800.000 habitantes, de la cual 40% son barrios desprovistos de infraestructuras urbanas viables (carreteras asfaltadas, canalizaciones de alcantarillas, red de agua potable).

Yeumbeul es uno de esos barrios desfavorecidos. Se construyó alrededor de una antigua aldea lebu³ que en la actualidad se encuentra totalmente absorbida por la urbanización. La población es muy joven en su conjunto: 52% tiene menos de 20 años de edad. Las personas de 60 años de edad o más sólo representan 5% de los adultos. La estructura por edad pone de manifiesto una población constituida principalmente por las clases activas.

Las principales actividades económicas locales son de tipo terciario (comercio y diversas prestaciones de servicios del sector llamado “informal”) y primario (agricultura, avicultura, etc.) debido a la vocación tradicional de esta zona habitada por hortelanos y criadores. Por tanto, se observa una importante movilización, sobre todo de las mujeres que se federan en colectivos de promoción o microempresas artesanales de transformación de los productos alimenticios locales, tintorerías o “pequeños comercios”.

La mayoría de las viviendas construidas sobre antiguos campos de cultivo no disponen de la electricidad ni del acceso al agua corriente. Sesenta por ciento de los hogares se abastecen en las fuentes o directamente en los pozos cavados en las zonas bajas.

³

Los lebus son los primeros habitantes de la península de Dakar.



Bomba de agua en Yeumbeul (Senegal)
G. Domenach-Chich

La recogida de la basura, de la cual se encarga teóricamente el servicio municipal, funciona de manera intermitente y en todo caso se limita a las dos arterias principales que atraviesan el barrio. Este sólo dispone de un establecimiento de enseñanza secundaria y de siete escuelas primarias públicas para una población que según las estimaciones asciende a más de 80.000 habitantes.

Frente a la precariedad de sus condiciones de vida, la población se agrupa cada vez más en organizaciones comunitarias de base (asociaciones de jóvenes, comités de residentes, agrupaciones de interés económico, etc.) a fin de mejorar su existencia. Estas iniciativas locales se ejercen en ámbitos variados, como la mejora del entorno, el saneamiento o la creación de actividades remuneradoras. A pesar de su multiplicidad y su carácter difuso, dichas iniciativas locales surgen cada vez más como opciones viables para luchar contra la pobreza en medio urbano.

Iniciativas locales en Yeumbeul

En primer lugar, existen numerosas iniciativas individuales de hombres, mujeres y a veces jóvenes para insertarse en la economía popular y el sector informal urbano, mediante la creación de pequeñas actividades económicas, por ejemplo avicultura, cultivos de hortalizas, pequeño comercio, artesanía, etc. Dichas iniciativas individuales suelen estar respaldadas por agrupaciones de ayuda mutua tales como cajas de ahorros y crédito, agrupaciones de interés económico, grupos de promoción de la mujer, asociaciones culturales, etc.

El barrio cuenta también con numerosas asociaciones locales cuyas actividades están explícitamente encaminadas a mejorar el entorno y las condiciones de vida: campañas de limpieza, trámites administrativos para la creación de fuentes o la extensión de la red de

conducción de agua potable, o construcción de salas de clases y escuelas “paralelas” para la alfabetización de los adultos y los jóvenes excluidos del sistema público de enseñanza.

La combinación de esas iniciativas individuales y colectivas, así como la presencia de varias asociaciones locales, fortalecen las capacidades de organización y expresión de la población y favorecen la aparición de una movilización social más amplia.

El programa de mejora de las condiciones de vida en Yeumbeul

El programa de mejora de las condiciones de vida en Yeumbeul se estableció por iniciativa de las principales asociaciones locales del barrio. Hacía años que éstas llevaban a cabo, con escasos recursos, diversas actividades de animación y fomento del desarrollo social en el barrio.

La idea de concebir un programa integrado para mejorar las condiciones de vida germinó con el apoyo del programa Desarrollo Social Urbano de ENDA Tercer Mundo³. Se trataba en realidad de fortalecer las iniciativas locales en materia de desarrollo local y de encontrar los medios financieros para realizar actividades significativas en términos de lucha contra la pobreza. La concertación organizada con la población y las asociaciones locales permitió determinar los problemas prioritarios para el barrio y definir conjuntamente las condiciones de ejecución.

Los objetivos sociales expresados por todos los elementos de la población (personalidades, hombres, mujeres, representantes de asociaciones) atañen en prioridad a los siguientes problemas:

- el acceso al agua potable;
- la mejora de la higiene y el saneamiento en el barrio;
- el respaldo de las actividades económicas remuneradoras;
- la animación social y la promoción del desarrollo comunitario en el barrio

La primera fase de este programa (1995-1997) se ejecutó con la ayuda del programa MOST de la UNESCO y del programa Desarrollo Social Urbano de ENDA Tercer Mundo, que aportaron una financiación total de 80.000 dólares. Dentro de los límites de estos recursos financieros, el programa pudo realizar en las zonas más pobres:

- la extensión de la red de agua potable y la construcción de cinco fuentes adicionales, cada una de las cuales abastece cerca de 120 hogares;
- la construcción de 65 obras de saneamiento (retretes o fosas sépticas) en viviendas que no poseían ningún sistema de evacuación de aguas servidas;
- la puesta en servicio de tres carretas de tracción animal para la recogida inicial de la basura en las zonas inaccesibles para los camiones de recogida.

Asimismo, el programa brindó su apoyo a las cajas de ahorro y crédito de más de diez agrupaciones de promoción de la mujer integradas cada una por unos cincuenta miembros.

Por último, el programa impartió varias sesiones de capacitación para fortalecer las aptitudes de:

- los agentes locales en materia de sensibilización sobre la higiene y la salud;

³ ENDA Tercer Mundo: Medio Ambiente y Desarrollo del Tercer Mundo es una asociación internacional de apoyo al desarrollo con sede en Dakar.

- las mujeres en materia de ahorro y crédito así como de gestión de microproyectos comunitarios;
- los albañiles y destajistas para la construcción de obras individuales de saneamiento.

La gran originalidad de este programa de mejora de las condiciones de vida fueron el enfoque participativo y las modalidades de su puesta en práctica que desde el principio postularon una dirección de proyectos social y el fortalecimiento de las capacidades de las asociaciones locales paralelamente a la ejecución de las actividades planeadas. De este modo, el programa pudo establecer una colaboración activa con varias instituciones locales.

La ejecución de las diferentes actividades del programa se definió en concertación con estructuras públicas o asociativas locales y a veces con su apoyo técnico. Las obras individuales de saneamiento (retretes y fosas sépticas) que se realizaron en los terrenos urbanizados fueron concebidas y ejecutadas con la asistencia técnica de la oficina nacional del Centro Regional de Agua Potable y Saneamiento (CREPA). Asimismo, se movilizó al servicio nacional de higiene y la Universidad de Dakar para la concepción de módulos de educación ambiental y la formación de agentes comunitarios en materia de higiene. Se recurrió también a la competencia de otras organizaciones no gubernamentales locales para la supervisión de cajas de ahorro y crédito de agrupaciones de mujeres.

Las tres principales asociaciones locales que están establecidas en varios pequeños distritos se asociaron a las actividades de animación en torno a los objetivos del programa y de selección de los beneficiarios directos de las obras de saneamiento. Se crearon asimismo comités de gestión para supervisar las obras ejecutadas en los diferentes distritos y administrar las fuentes de agua (recaudación de la participación financiera de los habitantes, mantenimiento de las instalaciones, pago de las facturas de la empresa de suministro de agua, etc.).

En cuanto a la sostenibilidad de las actividades realizadas, resulta que la primera fase funcionó como una fase de prueba que permitió elaborar varios sistemas y procedimientos. Las primeras actividades permitieron generar una pequeña economía local: los hogares beneficiarios aceptan pagar modestas contribuciones por el suministro de agua o el servicio de recogida inicial de basura.

Los comités de gestión establecidos recaudan estas contribuciones y pueden a su vez retribuir modestamente a los jóvenes o las mujeres encargados del mantenimiento de las instalaciones y de la prestación de servicios. Asimismo, las contribuciones financieras de los hogares que se beneficiaron de obras de saneamiento en sus viviendas deben alimentar un fondo local para continuar las operaciones de saneamiento en el barrio. En la segunda fase del programa, se “institucionalizarán” los métodos y los circuitos establecidos mediante un “fondo de desarrollo local” administrado en cogestión por los representantes de la población, de la municipalidad y de las organizaciones de apoyo como ENDA. De este modo, se espera que los habitantes que en el futuro quieran efectuar mejoras en sus viviendas puedan dirigirse directamente al Comité de Gestión del “fondo de desarrollo local” para obtener un préstamo reembolsable. En su conjunto, el sistema establecido por el programa podría institucionalizarse volviéndose al mismo tiempo más fluido y más duradero.

Lecciones y perspectivas del método

Repercusiones y límites del programa

Habida cuenta de los recursos financieros disponibles (80.000 dólares estadounidenses), el programa se había limitado voluntariamente a algunos aspectos prioritarios del desarrollo del barrio. Otros problemas que requieren medios más sustanciales (medidas de rehabilitación y ampliación de las escuelas, renovación de las estructuras sanitarias, acondicionamiento de los terrenos de juegos) no se incluyeron en la primera fase.

En total, los resultados del programa son bastante modestos con respecto a las necesidades que se determinaron y a la demanda social global. No obstante, esta primera fase tuvo importantes repercusiones en la vida de la población, ya que recompensó su movilización con resultados concretos y demostró que es posible mejorar considerablemente las condiciones de vida en los barrios populares con recursos relativamente limitados. Además, el programa creó una verdadera dinámica social que da confianza a los actores locales e impulsa aún más a los habitantes a proseguir sus iniciativas en favor del acondicionamiento de su barrio.

¿Cómo llegar a los más pobres?

El programa tenía por objeto brindar un apoyo a las iniciativas del barrio y satisfacer las necesidades de los más pobres. Sin embargo, el informe de evaluación que se elaboró al término de las obras señala que, en algunas zonas, los hogares que pudieron beneficiarse de obras de saneamiento en sus viviendas fueron los que tenían la posibilidad de disponer rápidamente de una contraparte financiera. En cierto modo, los más necesitados no pudieron disfrutar directamente de las infraestructuras establecidas por el programa. Esto demuestra que las asociaciones locales y la organización de apoyo no fueron suficientemente cautelosas respecto de esta cuestión particularmente delicada. No obstante, se puede considerar asimismo que la instauración de una contraparte financiera aportada por los beneficiarios supone una fuente de discriminación y exclusión de los más pobres. A este respecto, habrá que prestar más atención a esos efectos perversos y elaborar un mecanismo más sutil de obtención de la contraparte para evitar que los más pobres se vean excluidos de los beneficiarios directos de este tipo de programa.

La mejora de los ingresos: ¿estrategias comunitarias o iniciativas individuales?

En este ámbito, el programa pretendía respaldar la creación de actividades económicas remuneradoras, pero en los dos años de su primera fase no se pudo definir (micro)proyectos económicos “sostenibles” que permitieran generar empleos permanentes y duraderos. Esto se debe en particular a las limitaciones económicas generales (demanda solvente local limitada, competitividad relativa de las microempresas recientemente creadas, etc.) y a que el programa no había prestado asistencia a empresarios individuales, sino más bien a proyectos de carácter colectivo realizados por varios promotores. Dada la escasez de recursos financieros, tenía sentido optar por el respaldo de proyectos económicos colectivos, pero en la práctica resulta poco eficaz. En definitiva, fueron más bien las asociaciones femeninas ya experimentadas en la gestión de pequeñas actividades comerciales las que aprovecharon el apoyo del programa para desarrollar entre sí sistemas de crédito rotativo necesario para la consolidación de sus actividades económicas.

Desarrollo básico y colaboración local

La ejecución de un programa de desarrollo básico como el de Yeumbeul suscita casi siempre conflictos y rivalidades dentro de la comunidad. Cada uno de sus elementos, cada grupo social, cada asociación desea que el programa beneficie en primer lugar a sus miembros. De ahí que

resulte necesaria una importante labor de explicación y comunicación para conciliar los puntos de vista de unos y otros, organizar la negociación y crear consensos; en resumidas cuentas, definir en el plano local lo que representa el bien común, la equidad y la justicia social. Asimismo, suelen existir rivalidades y conflictos de legitimidad y competencia entre las municipalidades y las asociaciones locales. Hay un antagonismo entre la representatividad política que reivindican los dirigentes elegidos y la eficacia sobre el terreno de que se enorgullecen las organizaciones comunitarias.

Las limitaciones objetivas de este programa demuestran que las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios no deben ni pueden sustituir al Estado y las municipalidades. Cabe más bien considerar sus iniciativas y logros como pistas, nuevas estrategias que deben evaluarse y, llegado el caso, aprobarse con miras a su aplicación sobre el terreno por los servicios del Estado y las municipalidades.

En resumen, es preciso actuar de modo que la experimentación local se siga consolidando y que las lecciones que se extraigan de ésta puedan ser valorizadas en la (nueva) formulación de estrategias públicas de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo local.

A nuestro juicio, en el contexto actual es indispensable crear condiciones propicias a un diálogo entre las asociaciones locales y las municipalidades resultantes de recientes procesos de descentralización. Conviene asimismo fortalecer las capacidades de acción de esas dos categorías de agentes del desarrollo local urbano. Gracias a estas medidas se podrán construir progresivamente sobre el terreno auténticas relaciones de colaboración que permitan fortalecer las capacidades locales de lucha contra la pobreza.

Traducido del francés

El desarrollo de las infraestructuras: Un partenariado público-privado en India

Debendranath Sarangi

Nota biográfica

Debendranath Sarangi es Secretario de Gobierno del Estado de Tamil Nadu, en el Ministerio de Trabajo y Empleo, Chennai, India. Posee una dilatada experiencia en problemas de desarrollo de las infraestructuras en India y en las relaciones entre los sectores público y privado.

Email: debendranaths@yahoo.com

Lo sucedido con las políticas de infraestructuras despierta una gran preocupación. Sin una política sólida que mire hacia el futuro, ningún país que se precie puede aspirar a mejorar su rendimiento económico. La creación de una infraestructura adecuada y de alta calidad es la mejor manera de captar grandes inversiones. En el mundo moderno y liberalizado, las infraestructuras son como una línea vital de flotación.

La política de infraestructuras en India ha sido, en el mejor de los casos, vacilante. Ya se trate de los caminos, los puertos, o incluso de la energía, la formulación de las políticas son esquemáticas y carecen de claridad y perspectiva. Se podría decir que se trata de la vacilación habitual que se observa en las políticas de un país que intenta liberalizar sus economía. Sin embargo, la pregunta que se plantea es: ¿cuál debería ser el periodo crítico para la formulación de las políticas de infraestructuras? En mi opinión, se trata de un asunto de la mayor importancia que debe ser abordado de inmediato.

En el pasado, se ha observado que los países menos desarrollados gastan sus recursos valiosos pero limitados en políticas populistas improductivas y mal orientadas. Además de la inmadurez política y administrativa, los mezquinos juegos de poder también han limitado gravemente la perspectiva de gobernabilidad. Los valores democráticos no han impregnado adecuadamente el cuerpo político, con el resultado de que los procesos políticos se han visto gravemente viciados: "...el proceso democrático no sólo es esencial para uno de los bienes políticos más importantes, a saber, el derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos, sino que es en sí mismo un conjunto de ricos bienes sustantivos" (Dahl 1989; ver tb. Dahl 1982, Goldsmith 1985, Kjellberg 1995).

Las profundas crisis económicas obligaron a estos países menos desarrollados a reestructurar sus economías poniendo un énfasis crucial en el rigor fiscal y las inversiones estratégicas. Una de las áreas de inversión estratégica era el desarrollo de las infraestructuras. También se destacaba un adecuado sistema de gobierno, si bien el poderío económico de un país se construye básicamente a partir de una buena infraestructura. La creación de instalaciones adecuadas como parte de la infraestructura es una tarea de grandes dimensiones. Además, el nivel de inversiones que se requiere es la pesadilla de cualquier planificador. Por ejemplo, pensemos en el caso de India. Se ha calculado que modernizar las infraestructuras de modo que cumplan con las normas internacionales costaría a la Hacienda india 1,5-2 millones de *crore*

(un "crore" equivale a 10 millones o 100 laks de rupias). Un dólar equivale a 42,47 rupias indias.

Ningún gobierno, por eficiente que sea, esperaría conseguir dichos fondos internamente. Por lo tanto, aquello que debería haberse logrado incrementalmente a lo largo de los años se convierte en una tarea casi imposible. El desarrollo de las infraestructuras solía tener una baja prioridad en el ejercicio de la planificación. Actualmente, ha llegado el momento de situar este sector en el primer lugar del programa de desarrollo. De esta manera, India debe abordar el problema crucial de conseguir los recursos que exige el desafío del siglo.

Desde los años cincuenta, cuando se lanzaron los planes quinquenales en India, se ha asignado al sector de infraestructuras un magro 10%, aproximadamente, del presupuesto total. Sin embargo, la producción industrial y el crecimiento del país durante el periodo correspondiente fue bastante espectacular (en torno al 3-4% del PIB anual). Esto fue posible gracias a la fortaleza y dinamismo inherente a la industria India. Desde 1991, cuando se introdujo el proceso de liberalización en la economía india, los planificadores se propusieron una tasa de crecimiento para el sector industrial alta pero realista de 7-8% al año. El objetivo rector consistía en acelerar el proceso de desarrollo con el fin de igualar a las economías industrializadas en un breve plazo de tiempo. El proceso de globalización también explica este comportamiento. Las industrias indias tenían que ser competitivas en términos de calidad y alcance. Se introdujeron las prácticas comerciales de las empresas multinacionales y sus contrapartes indias no tardaron en adecuar sus estrategias. Todos estos factores ejercieron una considerable presión en las infraestructuras hasta entonces existentes.

Inicialmente, el gobierno se pronunció sobre el papel crucial del desarrollo de las infraestructuras para el progreso de la economía. Aparte esta afirmación, no se elaboró ningún tipo de política ni plan concreto. Solo se formularon declaraciones aisladas de que las infraestructuras como los caminos, los puertos, la energía o las telecomunicaciones serían objeto de una mayor atención en cuanto sectores motores de las inversiones. No se especificaron las características ni el alcance de dichas inversiones, tal vez debido a la poca claridad en las ideas de los responsables del diseño de las políticas. Desde entonces, se ha cubierto un importante trecho y, actualmente, el gobierno de India ha declarado que seguirá una política de infraestructuras con el objetivo de impulsar el crecimiento industrial.

Entre las áreas clave de las políticas de infraestructura y de desarrollo de las mismas se encuentra el modelo de inversión. El gobierno de India ha probado diversos modelos de inversión para abordar el problema de financiación de las infraestructuras. Se pueden clasificar como: voluntario, de coalición y de partenariado. Cada uno de estos modelos se ha orientado en gran parte por sector y nivel de inversiones. Por ejemplo, el mantenimiento de un gran parque público puede dejarse en manos de las inversiones voluntarias, desde luego, con un apoyo general del gobierno. Al contrario, el tratamiento de los desechos sólidos de una ciudad podría ser gestionado por una organización no gubernamental o un organismo comunitario, ya sea sobre una base de concesión o como empresa de ingresos independientes en el marco de dirección general de las políticas. Éste se puede denominar modelo de inversión de coalición. El modelo de partenariado es una empresa conjunta entre el gobierno y el sector privado, donde las responsabilidades y los beneficios se repartirán equitativamente, o incluso más a favor del socio privado, dependiendo del nivel de participación. En el modelo de partenariado, la mayoría de las veces las inversiones privadas se potencian al máximo. En otras palabras, este modelo se presta a inversiones en infraestructuras de grandes dimensiones y de un período de gestación largo. Por lo mismo, el prolongado período de espera en este tipo de inversiones

antes de que se produzcan beneficios actúa como desincentivo para los capitales privados. Por lo tanto, se utiliza el gasto público para potenciar dicho capital privado proponiendo un paquete de inversiones atractivo y rentable. El desarrollo de la red caminera es el mejor ejemplo de una inversión de partenariado.

Estos tres modelos forman un proceso continuo de asociación, y en él, el modelo voluntario se encuentra en el comienzo. Dentro de una amplia red de intereses, existen dos fuerzas básicas que forjan dichas asociaciones:(1) la ampliación de la base de financiación, y (2), la elección de las mejores prácticas comerciales del sector privado en interés del éxito del proyecto. Sin embargo, el factor más importante tras cualquier esfuerzo de asociación es la aprobación de la comunidad. Es ya sabido que la comunidad tiene un interés innegable en la formulación y en el éxito de los proyectos de partenariado. Este elemento de la participación comunitaria, que se manifiesta en los partenariados público-privados, proporciona la doble característica de especialización y sostenibilidad de los proyectos. En una situación política democrática, estas empresas están formadas por coaliciones de diversos intereses.

Los proyectos de partenariado

Los primeros intentos para formular proyectos de partenariado en India formaban parte del proyecto "Mega City" para las metrópolis del año 1994-95, en el marco del plan bicuatrenial. El plan de financiación se basaba en que la mitad de la contribución provenía de fuentes de financiación institucionales, incluyendo los bancos. El equilibrio habría de ser compartido a partes iguales entre los gobiernos central y estatal. Se destinaron Rs. 400 millones a esta empresa. El gobierno formuló proyectos de forma casi unilateral y, posteriormente, los propuso a la participación privada a través de una financiación institucional o bancaria. La ausencia de un mecanismo institucional que facilitara la participación de las fuentes privadas de financiación en la etapa de formulación del proyecto fue el principal defecto de este ejercicio, que condujo a una evidente falta de interés para prestar ayuda financiera. Se observó la incapacidad manifiesta de los responsables, principalmente los organismos municipales, para gestionar eficazmente estos proyectos que exigían competencias y conocimientos.

El objetivo de estos proyectos es fundamentalmente mejorar/proporcionar las instalaciones de infraestructura en la ciudad en cuestión. El enfoque de proyecto, que estuvo claramente ausente en los primeros proyectos de partenariado, tuvo un marcado reconocimiento en la sucesión de proyectos de partenariado que siguieron. Cada uno de estos proyectos intentaba estar firmemente anclado, en términos claros y específicos, en empresas conjuntas del gobierno y el sector privado. Se propusieron diversas vías de partenariado, dependiendo del carácter y alcance del proyecto. Uno de los criterios más importantes para seguir adelante con estos proyectos era la viabilidad. Otro factor importante era la escala de beneficios que se devengaría para el conjunto de la comunidad a partir del proyecto. Las autoridades de la planificación vieron en la aceptación de la comunidad de estas empresas conjuntas un aspecto muy importante del éxito del proyecto. Por consiguiente, se declaró que las formulaciones políticas comprenderían parámetros basados en proyectos.



Alex Pentland (sentado a la derecha), Director Académico de MIT Media Laboratory, y Vinay Kohli (sentado a la izquierda), Secretario de Estado de India encargado de las tecnologías de la información, firman un acuerdo para crear un laboratorio de medios en India (Bombay, junio de 2001)
S. D/Souza / STR

Variantes de la política de partenariado

Cinco variantes de partenariado aparecen en los documentos de las políticas sobre el partenariado público-privado en el desarrollo de las infraestructuras, según lo publicado por el gobierno de India:

- Contrato de concesión;
- Contrato BOT (Build-Operate-Transfer)
- Contrato BOOT (Build-Operate-Own-Transfer)
- Contrato BOO (Build-Operate-Own)
- Contrato BOLT (Build-Operate-Lease-Transfer)

El contrato de concesión es la forma más sencilla de una empresa de partenariado, por el cual una determinada actividad bien definida, considerada periféricamente funcional, es alquilada en términos viables a un socio privado. Si bien el organismo privado goza de autonomía funcional dentro del marco contractual, el control y la supervisión general competen al gobierno. El mejor ejemplo sería el tratamiento de los desechos sólidos o el mantenimiento del sistema de distribución y canalización de aguas. La estructura de tarifas en la gestión de cualquier servicio de concesión siempre es una prerrogativa del contratista. En India, las grandes ciudades, e incluso los pueblos, han utilizado servicios subcontratados de este tipo.

Desde luego, la concesión del sistema de distribución y canalización de aguas aún está por actualizarse, quizá debido al carácter sensible de esa determinada función, pero tarde o temprano se producirá.

Otras variantes, como los proyectos BOT, BOOT, BOO o BOLT se aplican cuando el monto de las inversiones requeridas a largo plazo es considerable. Los caminos, puertos (incluyendo aeropuertos), energía, y telecomunicaciones son los sectores que pertenecen a estas categorías de proyectos. La propiedad privada del proyecto suele extenderse por un período de entre 30 y 40 años. Dicha duración es necesaria debido al tamaño de la inversión que ha realizado el operador privado. Se calcula que hacia el final del período de propiedad, el inversor habrá obtenido ganancias adecuadas, después de lo cual el valor sumamente depreciado de los activos sería transferido al gobierno. La actual política del gobierno de India de inversión en caminos, puertos o en el sector de la energía -sobre todo la National Highway Policy (Política Nacional de Carreteras)- se basa en estos enfoques. Se suele firmar un memorando de entendimiento para otorgar un sello de autoridad a estas empresas conjuntas. En India, la respuesta al partenariado público-privado de este tipo ha sido bastante estimulante. Hay numerosos proyectos de este tipo actualmente en curso y algunos ya han alcanzado su fin con éxito. En los años siguientes, deberíamos ver el nacimiento de otros proyectos de partenariado público-privado.

El Programa de Ciudades Sostenibles

Uno de los mejores modelos de partenariado público-privado en el desarrollo de infraestructuras es el Programa de Ciudades Sostenibles (SCP) elaborado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lanzado a nivel mundial en 1990 (en la práctica, este programa era el brazo operativo del Programa de Gestión Urbana (PGU) dependiente del PNUD). El principal objetivo del Programa de Ciudades Sostenibles consiste en dotar a las autoridades y a sus socios en el sector público, privado y popular de una mayor capacidad de planificación y de gestión medioambiental. El Programa trata básicamente de la gestión medioambiental, respondiendo al temor creciente de que, en el futuro, el constante deterioro del entorno urbano de las ciudades del Tercer mundo traerá graves consecuencias. Estas condiciones medioambientales de deterioro en las ciudades en rápida expansión y en su entorno producen importantes obstáculos al crecimiento económico sostenido, y a la vez tienen graves efectos negativos en las condiciones de vida y de trabajo de las personas, especialmente de los pobres urbanos. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat-UNCHS, un organismo especializado de las Naciones Unidas en cuestiones de vivienda, planificación y desarrollo urbano) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMAD, organismo especializado en programas medioambientales) contribuyen a apoyar este organismo de gestión del medio ambiente.

La ciudad de Chennai, en India, fue incluida en el Programa de Ciudades Sostenibles en 1995. Se trata de la primera ciudad cubierta por el SCP en todo el este asiático. El programa se encuentra actualmente en una etapa avanzada de ejecución. Se ha observado claramente que las tareas definidas en el marco del SCP en Chennai no pueden lograrse con la sola participación del "gobierno". Cualquier proyecto en el marco de este programa debe comprender:

- El sector público, centrado especialmente en el nivel local o metropolitano y que incluye todos los organismos, ministerios y autoridades relevantes, así como a políticos y funcionarios;
- El sector privado, es decir, los participantes económicos tanto formales como informales de la industria, el comercio y los servicios; y

- Las organizaciones de la comunidad, incluyendo las ONGs relevantes y otros grupos similares que representan los intereses de la comunidad.

En el SCP de Chennai se han definido la siguientes áreas clave:

- Mejorar las condiciones sanitarias en las zonas más pobres de la ciudad y de la periferia urbana;
- Limpieza de las vías fluviales de la ciudad; y
- Disminución de la congestión en los caminos del Área Metropolitana de Chennai.

Acuerdos institucionales

El proyecto Chennai tiene la capacidad de captar financiación tanto a través del proyecto de demostración como de los proyectos que pueden ser financiados por bancos, y a la vez intenta lograr una mejor coordinación de la inversión de los fondos captados por otras instituciones afines. Una de las grandes iniciativas gubernamentales para promover las instalaciones de infraestructuras en el país ha sido la creación de la Corporación Financiera de Desarrollo Infraestructural, con un capital base de Rs 15.000 millones. Nueve instituciones financieras internacionales, entre ellas la International Finance Corporation, (IFC, parte del grupo del Banco Mundial) y el Asian Development Bank (ADB) participan en el capital de esta empresa. Los bancos e instituciones financieras internacionales también han contribuido con participaciones importantes, aparte la participación del 60% del gobierno de India. Aunque esta empresa conjunta del gobierno y el sector privado (representado por bancos e instituciones financieras) tiene sólo un año, ha conseguido grandes logros en establecer con claridad sus prioridades y procedimientos de financiación e inversión. Se concentra en el desarrollo de la red caminera y del sector portuario, en la energía y las telecomunicaciones. Sólo se puede esperar que en el futuro este organismo desempeñe un papel decisivo en el desarrollo de las infraestructuras en India. El actual estamento político también apoya esta iniciativa. El gobierno contempla la posibilidad de creación de un ministerio especializado para las infraestructuras con el fin de agilizar los proyectos de infraestructuras en el país.

Conclusión

El partenariado público-privado como estrategia de gestión y como estrategia fiscal para solucionar el problema de la enorme necesidad que India tiene del desarrollo de infraestructuras aún se encuentra en una etapa inicial, pero no cabe duda de que el actual gobierno debe allanar el camino si se trata de conseguir algún provecho. El nivel de inversiones requerido para las infraestructuras es tan importante que debería abrirse camino impulsado por una fuerte y agresiva promoción por parte del gobierno. Al parecer, en India las circunstancias favorecen esa promoción.

Traducido del ingles

Referencias

- DAHL, Robert A., 1989. *Democracy and its critics* [La democracia y sus críticos], New Haven CT: Yale University Press.
- DAHL, Robert A., 1982. *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control* [Dilemas de la democracia pluralista: autonomía vs. control], New Haven CT: Yale University Press.

- GOLDSMITH, Mike, 1995. Autonomy and city limits [La autonomía y los límites de la ciudad], En: *Theories of urban politics* [Teorías de las políticas urbanas], David Judge, *et al.* (eds.) Londres y Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- KJELLBERG, Francesco, 1995. The changing values of local government [Los valores cambiantes del gobierno local], *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N°. 540 (julio): 40-50.