

# Presentación

José Manuel RUANO DE LA FUENTE

El último informe del programa Hábitat de Naciones Unidas sobre *El estado de las ciudades en el mundo* señala que más de la mitad de la población del planeta vive ya en áreas metropolitanas y que en 2050 es previsible que el 70% de la población mundial sea urbana, mientras que en 1900 sólo el 10% vivía en ciudades. Tan sólo durante el siglo XX la población urbana ha pasado de 220 millones de personas a 2.800 millones, y este proceso de crecimiento urbano no ha llegado a su punto de saturación. Las grandes ciudades de Asia y África doblarán su población en los próximos veinte años; las megalópolis del siglo XXI son ya megaregiones: México DF está habitada por más de 18 millones de personas y concentra la cuarta parte de la riqueza del país y el 20% del total de su población; el área geográfica china de Hong Kong-Guanzhou, que comprende 135 kilómetros habitados por más de 120 millones de personas, doblará en poco tiempo al área Nagoya-Osaka-Kyoto-Kobe en Japón y triplicará en población a la megaregión ubicada entre Río de Janeiro y Sao Paulo en Brasil. Pero no sólo estamos ante un fenómeno de crecimiento demográfico acelerado y de concentración poblacional. La mitad de la riqueza mundial se concentra en tan sólo 25 ciudades y las dos terceras partes de la actividad económica del mundo también se produce en las ciudades. Naturalmente, este fenómeno comporta enormes desafíos desde el punto de vista medioambiental y político. No sólo hay que dar rápida respuesta a las necesidades más elementales de la población: el hecho de que más de 1.000 millones de personas en el mundo vivan en infraviviendas en el extrarradio de las grandes ciudades demuestra que los gobiernos locales en gran parte del planeta son incapaces por sí solos de dar respuestas satisfactorias a los problemas sociales más elementales. Además, la misma dirección política democráti-

ca de las ciudades queda en entredicho cuando sus instituciones responden a realidades territoriales y sociales velozmente cambiantes. Por otro lado, esta pujanza urbana en buena parte del planeta, que transforma paisajes, formas de vida, tipos de representación y de acción colectiva, y encierra en un espacio físico todas las contradicciones de la vida en sociedad, combinando riqueza y desigualdad, convive con comunidades rurales languidecientes y de población envejecida.

A despecho de la extraordinaria diversidad de características, recursos y funciones de las instituciones locales, cualquier problema colectivo se deja sentir en primer lugar en la comunidad local, sin que los gobiernos locales puedan sustraerse a esta realidad mediante la invocación al reparto formal de competencias entre niveles territoriales de gobierno. Y a pesar de su heterogeneidad, las instituciones locales se enfrentan al enorme desafío de la gobernanza local desde un punto de partida de gran debilidad en el juego de relaciones intergubernamentales: sin capacidad legislativa, limitadas en la toma de decisiones políticas y muy dependientes financieramente de los gobiernos supra-locales, deben dar respuesta inmediata a los problemas sociales más acuciantes aun cuando la responsabilidad última no sea suya en el plano jurídico-formal.

La gravedad de los problemas a los que se enfrentan las ciudades, que son los problemas de la sociedad mundial, y la importancia de la dirección democrática de las ciudades y de la gestión pública local para hacerlos frente, justifican la presentación de este número de la revista *Política y Sociedad*, que se propone abordar los temas centrales en torno a los cuales giran los principales debates teóricos sobre el gobierno y las políticas locales en la literatura y en los foros especializados españoles e internacionales.

La estructura del número contiene una primera parte centrada en el análisis de la realidad local española, y una segunda referida a algunos de los temas de mayor actualidad que afectan a los gobiernos latinoamericanos y europeos. Este reparto geográfico se complementa desde una perspectiva temática con el tratamiento simultáneo de las instituciones locales en cuanto que espacios de representación democrática y como organizaciones prestadoras de servicios, aun cuando ambos roles sean difícilmente disociables hasta el punto de que la implantación de propuestas innovadoras en una esfera puede tener efectos indirectos en la otra.

Así, al estudiar las elecciones municipales en España, Irene Delgado emplea como estrategia de análisis una perspectiva comparada y multi-nivel para tratar de detectar las influencias mutuas entre elecciones correspondientes a niveles territoriales diferentes, sugiriendo que la tradicional consideración de las elecciones municipales como procesos electorales de importancia secundaria sólo puede sostenerse despreciando la importancia de los ciclos electorales y de la influencia de éstas en las elecciones de nivel territorial superior. Con ser un elemento central que incide en la gobernabilidad local, las reglas electorales son sólo uno de los factores que contienen y determinan el grado en que se manifiesta este concepto complejo y de difícil aprehensión. En este sentido, Guillermo Márquez aborda la gobernabilidad local como fenómeno pluridimensional asociado al rendimiento del sistema político y que correlaciona, a su vez, entre otras variables, con cuestiones de diseño institucional, acción política y de capacidad relacional con otros actores políticos y sociales. El autor denuncia que las reformas del sistema de gobierno local llevadas a cabo en los últimos años en España han sido parciales y no han atendido a algunos de los factores clave favorecedores de la gobernabilidad.

En la misma línea, Enrique Cabrero, desde el otro lado del Atlántico, echa en falta la existencia de una estrategia integradora del proceso descentralizador mexicano que facilite la cooperación intergubernamental y permita ejecutar políticas públicas más eficientes. Cabrero subraya la distancia entre el reparto formal de competencias en el federalismo mexicano y el resultado final, caracterizado por “centralismo multiplicado” que

dificulta la cooperación intergubernamental y genera gobiernos territoriales inconexos, autárquicos y sometidos al centro político por su dependencia financiera y su reducido papel en el diseño de políticas.

Así como Márquez subraya el incrementalismo de las reformas acometidas en el ámbito de la acción de los gobiernos locales, José Manuel Rodríguez Álvarez parte de la constatación de la extrema fragmentación del mapa local español para cuestionar también la parcialidad e irregularidad de las reformas territoriales en la esfera local, que se han traducido en una suerte de neo-centralismo regional y en la pervivencia de viejas instituciones que, como la provincia, han logrado sobrevivir a pesar de desempeñar un papel marginal y disfuncional en el mapa territorial español. Este resultado no parece ser ni mucho menos el fruto de un análisis basado en la eficacia y eficiencia institucionales, sino el resultado de la lucha por el poder entre instituciones que se resisten a desaparecer y buscan su acomodo en el sistema político-institucional, mientras que, paradójicamente, nadie gobierna espacios en los que se dirimen algunos de los principales desafíos económicos y sociales en las sociedades modernas. Este es caso de las áreas metropolitanas, que Christian Lefèvre analiza con detalle para referirse al caso europeo. Así, Lefèvre describe los sucesivos, y mayoritariamente fracasados, intentos de generar espacios de gobierno de esas realidades territoriales que son las metrópolis, y llega a la misma descorazonadora conclusión de que ni los gobiernos regionales ni el gobierno del Estado, temerosos de perder su influencia al alimentar un futuro competidor político y económico, han considerado seriamente la necesidad de dar una respuesta desde la racionalidad administrativa a la construcción política de las metrópolis.

Buena muestra de las dificultades de edificación política del gran espacio urbano se refleja en el estudio que Valdemir Pires y Antonio Carlos Gaeta dedican a la megalópolis de Sao Paulo. Los autores brasileños analizan simultáneamente los problemas asociados a la creación de la estructura institucional necesaria para la gestión de estas áreas gigantescas y a la implantación de políticas de participación ciudadana. La simultánea presencia de fuerzas centrífugas y centrípetas, la falta de identificación de la ciu-

dadanía con el gran espacio urbano y el desarrollo de una cierta cultura meramente reivindicativa son algunas de las causas que pueden explicar el fracaso de las políticas de participación ciudadana sostenidas en el tiempo, tal como expone quien esto suscribe al contraponer el discurso amable que envuelve a la participación con la frialdad de su realidad y su escaso impacto en términos reales.

El cambio habido en los últimos años en las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil como resultado de la contestación al funcionamiento de la democracia representativa es analizado por los investigadores holandeses Schaap, Geurtz, De Graaf y Karsten, al tiempo que lo ponen en relación con el proceso de transformación interna de las formas de gobierno que pretenden superar los límites institucionales tradicionales. El tratamiento simultáneo de ambos fenómenos mediante su ilustración con casos concretos permite concluir que ambos procesos se influyen mutuamente, de forma tal que la modificación en la estructura o en los límites físicos de acción de los gobiernos locales afectan a aspectos centrales de la democracia, como la rendición de cuentas, el sentimiento de pertenencia del individuo a una comunidad política o la legitimidad de las autoridades locales. En este mismo sentido, Gema

Pastor y M<sup>a</sup> José García Solana, al estudiar el proceso de diseño e implantación del proyecto *Municip@* como fórmula de cooperación intergubernamental en la Comunidad de Madrid para el desarrollo de la administración electrónica, constatan, por un lado, la importancia de la estrategia política para lograr una efectiva implantación de un programa de consecuencias sólo aparentemente técnicas; y, por otro, se cuestionan por el grado en que este tipo de iniciativas puede afectar a las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos alterando su papel según el tipo de intercambio que se establezca entre ambos.

Este número se completa con la aportación de Gerry Stoker, quien propone superar el estudio comparado de los gobiernos locales basado casi exclusivamente en la posición que ocupan en el ámbito institucional, sustituyéndolo por el análisis de las funciones que realmente desempeñan en el espacio social. El autor propone como base metodológica de comparación cuatro roles sociales esenciales (procurar identidad política, favorecer el desarrollo económico, prestar servicios sociales y liderar la gobernanza comunitaria), amenazados por factores de cambio como la mundialización social y económica, y cuyo grado de cumplimiento determina la fortaleza y sostenibilidad de los gobiernos locales.