

## RETOS DEL MUNICIPALISMO EN UN ESTADO COOPERATIVO

### PLAN ESTRATEGICO SIGLO XXI FEMP

---

#### **Estrategias de las Entidades Locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas. El nuevo papel de los Gobiernos Locales.**

Joan Subirats<sup>1</sup>

Catedrático. Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración

Universidad Autónoma de Barcelona

Institut de Govern i Polítiques Públiques

La reflexión estratégica que ha emprendido la FEMP se enmarca en un momento de grandes cambios sociales y económicos, no sólo en España sino en todo el mundo. Es en este contexto en el que se sitúa este documento, con el que se pretende contribuir a repensar el papel de las entidades locales en España, a partir de repasar su trayectoria en estos últimos decenios de democracia y contribuir a señalar las nuevas perspectivas de acción que se abren.

#### **1.Introducción ¿De dónde venimos?**

Los más de treinta años de democracia que hemos disfrutado en un país poco acostumbrado a estas alegrías, y el significativo papel que han jugado y siguen jugando los ayuntamientos en el bienestar concreto y cotidiano de los ciudadanos españoles, han ido consolidando una forma de entender el papel de las entidades locales que las sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como administración local.

En este sentido, la reivindicación del concepto de gobierno local no es pues sólo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera propia de *demos*, de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que denominamos como "autonomía local". Este significativo reconocimiento se hace en momentos de grandes cambios sociales, económicos, familiares y políticos. Y no es pues extraño que exista en el mundo local la sensación de que también en los municipios y ayuntamientos estamos "cambiando de época".

En los primeros años de la democracia, las entidades locales no necesitaban elucubrar en exceso sobre lo que era necesario hacer. La cantidad de cosas que el franquismo había dejado pendientes en relación a las necesidades y servicios a los ciudadanos, disculpaban un esfuerzo de reflexión estratégica sobre la perspectiva de futuro. Desde entonces, las cosas han ido cambiando mucho. Se han ido resolviendo muchos problemas y carencias, y poco a poco han ido surgiendo más debates sobre qué tipo de ciudad o pueblo queremos, qué tipo de gobierno precisamos, o qué distribución de protagonismos y de responsabilidades entre iniciativa pública, iniciativa social y respuestas mercantiles es la más adecuada en cada caso.

De la seguridad sobre lo que era necesario hacer (todo lo que el franquismo no había hecho), se ha llegado a un punto en el que hace falta repensar el papel de las entidades locales en esta España del siglo XXI tan diferente de la que teníamos hace sólo treinta años.

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se basa en reflexiones, análisis, estudios y trabajos previos en el área de gobierno y políticas locales del conjunto de investigadores que formamos el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Esta ponencia es pues fruto de un trabajo colectivo sobre los gobiernos y las políticas locales

Ya hace tiempo que sabemos que del “hacer cosas” se ha de ir pasando a decidir “qué hace falta hacer” y cual debe ser el protagonismo de los gobiernos locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial. Esta transformación, sumada a la necesidad paralela de fortalecer los mecanismos de diálogo y comunicación con los ciudadanos, y la clara conciencia de que estamos en un escenario de gobierno multinivel, con competencias cruzadas y responsabilidades compartidas con otras esferas institucionales, ha ido impulsando la dimensión política de nuestros ayuntamientos y demás entidades locales y de sus respectivos equipos de gobierno. Y, en esta línea, la reflexión estratégica iniciada por la FEMP cobra todo su sentido.

Las políticas públicas de los ochenta y noventa se enfrentaron a situaciones y problemas que eran propios de una sociedad industrial clásica, incorporando, lógicamente, los cambios y adaptaciones que se habían ido produciendo a lo largo del siglo XX. No es necesario insistir en que en estos últimos años (desde mediados de los 90 hasta ahora) el contexto social, económico, tecnológico y cultural presenta características radicalmente nuevas. Esto tiene consecuencias muy significativas tanto en los ámbitos tradicionales de socialización y de convivencia (familia, escuela y trabajo) como en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones sociales y políticas. Y no es menos cierto, como constata el estudio llevado a cabo por la FEMP, que ello conlleva que las expectativas de los ciudadanos en relación al papel que esperan que jueguen las entidades locales ha cambiado sobremanera.

En el ámbito productivo o de trabajo, los impactos de la globalización y del cambio tecnológico han ido provocando una gran flexibilización-preciedad de los mercados laborales, con la consiguiente diversificación de las condiciones de ocupación, con la emergencia de nuevos fenómenos de exclusión sociolaboral y con la fragmentación de las tradicionales identificaciones y articulaciones de clase. En el ámbito educativo, las condiciones en las cuales niños y niñas desarrollan su escolarización también han tendido a diversificarse, con la incidencia de fenómenos como la inmigración y las exigencias que plantea, o la tendencia a segregar o segmentar los centros educativos, lo que al fin y al cabo genera nuevas dificultades al sistema para garantizar la igualdad de oportunidades educativas. Y en el ámbito de convivencia más primaria, se han roto los viejos modelos de articulación familiar, con la emergencia de nuevos modelos de familia, con la diferenciación de las necesidades de atención social y con la generación de nuevas desigualdades vinculadas al género y a la condición de mujer.

En general, las nuevas problemáticas y los nuevos desequilibrios que aparecen en nuestra sociedad se presentan de forma muy diversificada, incidiendo de manera heterogénea sobre todo tipo de individuos y de grupos sociales. Y, al mismo tiempo, se ha ido haciendo más compleja la relación entre la creciente pluralidad de esferas de gobierno. Lo global y lo local se han vuelto más interdependientes, pero, ello no ha venido acompañado de una articulación funcional de ese gobierno multinivel, faltado de mecanismos de agregación y de toma de decisiones conjuntas. Y, por otro lado, en el ámbito simbólico o de valores, se ha ido produciendo una diversificación y entrada en crisis de los tradicionales espacios de articulación y representación colectiva.

Es en este contexto en el que se han ido transformando en los últimos años las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así las entidades locales una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el

mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Si repasamos los últimos treinta años de gobiernos locales en España, podemos afirmar que las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de tres ejes básicos: desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas. Ejes a los cuáles se ha ido añadiendo, en la década de los 90, una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. No tenemos aquí espacio para desarrollarlas ni tan solo de manera sintética. A pesar de ello, quisiéramos profundizar al menos en lo que es hoy una preocupación creciente en nuestra ciudadanía y en las entidades locales que conforman la FEMP: cómo abordar los cambios sociales desde unas administraciones y desde unas políticas locales que necesitan ajustes para acercarse y responder a la nueva realidad social.

Si nos detenemos en las políticas sociales, como elemento clave en las dimensiones de bienestar personal y colectivo, vemos que comprenden hoy un conjunto de actuaciones públicas que se proyectan sobre dos dimensiones cada vez más interrelacionadas: los procesos de inclusión/exclusión del mercado de trabajo y de regulación de los derechos individuales y colectivos en la esfera laboral; y, por otra parte, los procesos de distribución de recursos, valores y oportunidades de desarrollo, más allá del mercado, entre colectivos y clases sociales, entre hombres y mujeres. Como es suficientemente conocido, estas políticas tienden a estructurarse en cinco ámbitos sectoriales: laboral, de protección social, de vivienda y territorial, de educación y de exclusión social, y un ámbito transversal, dedicado a los temas de género. En cada ámbito encontramos todo un conjunto de políticas y programas sociales concretos.

Estas políticas se han ido configurando de manera universalista y se han caracterizado por “elaborarse” de manera poco fraccionable y por operativizarse a partir del supuesto de unas necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa, respondiendo a las nuevas demandas de manera segmentada. A cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le han ido correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. En la medida que se mantenían las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales eran coherentes con dinámicas económicas también constantes y estables, esta segmentación administrativa no generaba excesivos problemas, ya que era el propio colectivo objetivo del servicio quien acababa integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas, cuando lo que se necesita es cada vez más lo contrario: respuestas integradas a problemas integrales.

De hecho, las políticas sociales de ámbito local han tenido un carácter selectivo o más particularista, se han desarrollado sobre bases normativas más débiles, y se han caracterizado porque potencialmente han permitido procesos de diseño y de producción más flexibles. Han tendido así, pese a su carencia de recursos y competencias, a actuar sobre dinámicas de marginación/inserción personal y grupal, y a dar respuesta a necesidades tendencialmente más heterogéneas. La proximidad se ha ido configurando como un factor que ayuda a integrar las respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales. Y, por lo tanto, no es extraño que hoy los municipios sean espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo.

Es en el territorio dónde conviven, por poner ejemplos, el personal sanitario, los trabajadores sociales, los empresarios y los trabajadores, los psicólogos, los policías, el personal de la administración de justicia, los dinamizadores económicos, los periodistas, los tenderos y los políticos. La gente que en el territorio, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo

que pasa en el municipio en relación al futuro de la comunidad, del colectivo que vive y convive en un territorio específico, donde la gente mantiene vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes. El futuro de la comunidad pasa también por el futuro del municipio y del ayuntamiento y de las demás entidades locales como expresión colectiva del mismo.

## 2. ¿Dónde estamos y hacia dónde cambiar?

A lo largo de muchos años y dentro de lo que podríamos considerar las coordenadas básicas de la sociedad industrial, el ejercicio de gobierno se caracterizó por una clara división entre un ámbito público en el que el voto se entendía como el elemento básico y suficiente de representación y legitimidad política, y una esfera privada en la que las relaciones sociales esenciales (familia, género,...) eran consideradas ajenas a la política.

Por otra parte, la acción colectiva estaba muy centrada en el eje socioeconómico/laboral, con partidos y sindicatos como grandes organizaciones de encuadramiento, y en un marco de interacciones políticas muy centrado en las instituciones del estado. También podríamos considerar que, en general, las diferentes esferas territoriales de poder estaban muy dominadas por el ámbito estatal, que controlaba los recursos de regulación y aseguraba la producción básica de bienestar. Ese ámbito central, ha ido quedando sometido, al fin y al cabo, a fuertes presiones de cambio en las últimas dos décadas, transitando de los esquemas clásicos de gobierno a lo que se denominan nuevos escenarios de gobernanza.

Tenemos cada vez más, nuevas dialécticas de relaciones y regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias, compitiendo por los mismos espacios de influencia social. La capacidad de gobierno ya no se comporta del mismo modo unidireccional y jerárquico desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de programas y servicios. Y, al fin y al cabo, todo ello debe hacerse más desde una lógica relacional que no a través de dinámicas de subordinación y jerarquía.

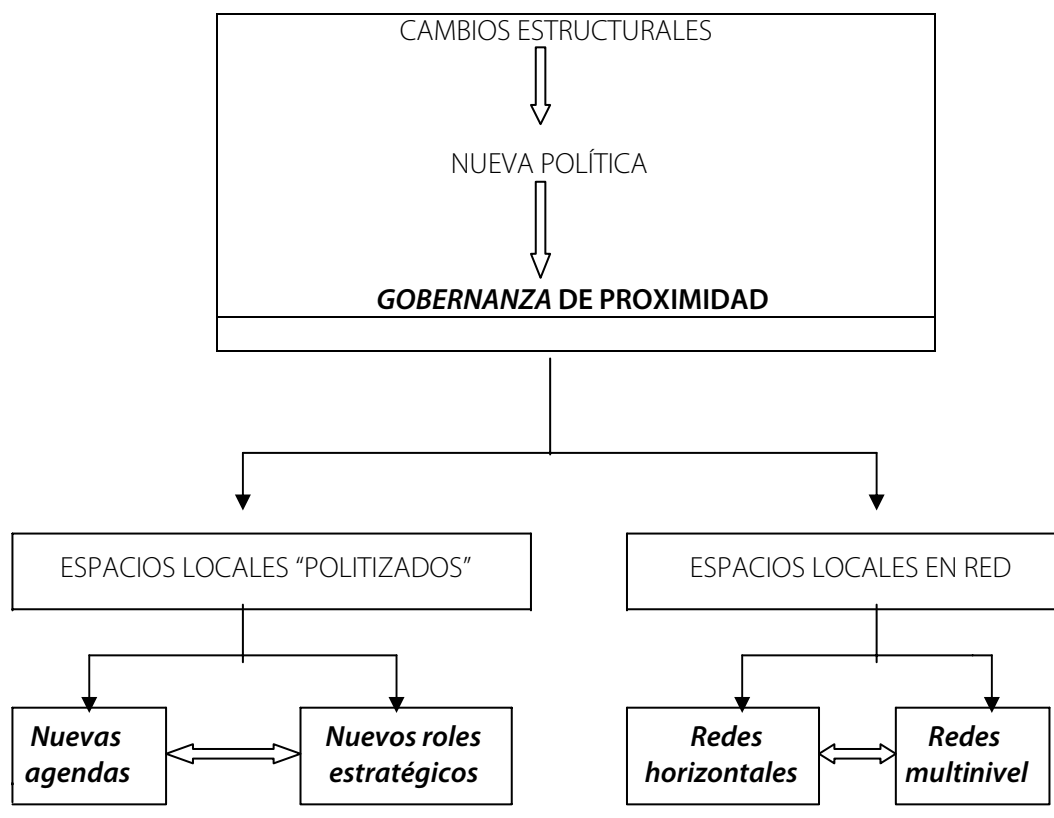
Por otra parte, han ido surgiendo nuevas formas de acción social, más plurales y heterogéneas. Tenemos más actores presentes en los escenarios políticos y sociales (nuevos grupos de presión/ong's, nuevos movimientos sociales, redes críticas,...). Y estos actores presionan en campos poco tradicionales (sostenibilidad, relaciones de género, las TICs, las opciones sexuales, la inmigración, lo tiempos vitales,...), temas que poco a poco van ganando espacio en las agendas públicas y de gobierno, utilizando además nuevos recursos de acción política, menos centrados en los ya clásicos legales y económicos. El marco en el que se desarrollan estas dinámicas políticas ya no está tan claramente dominado por el eslabón central. La descentralización política de una parte, y la creciente significación de las decisiones europeas y de una economía mundializada, han ido configurando un escenario de gobierno multinivel, donde la globalidad y la proximidad juegan de manera simultánea.

¿Cómo ha quedado el espacio local en esta nueva situación? Una primera hipótesis nos haría pensar en su debilitamiento, puesto que el casi monopolio del Estado en el ámbito europeo, el reforzamiento de las instituciones globales (OMC, FMI, BM,...), o el evidente reforzamiento de la esfera regional así nos lo harían pensar. Pero, varios factores han provocado una resignificación de los elementos territoriales y de proximidad, reforzando las oportunidades de los ámbitos locales. De una parte, el viejo fordismo productivo ha ido sustituyéndose por nuevos modelos de desarrollo que revalorizan los aspectos ecológicos y endógenos, y por lo tanto refuerzan las especificidades territoriales. Por otra parte, la estructura social ha ido fragmentándose y haciéndose más compleja, con más dinámicas de individualización y con demandas sociales más heterogéneas y específicas, y ello exige respuestas también más individualizadas y concretas, difíciles de hacer si no es desde lógicas de proximidad. La vida cotidiana, los temas de género, las exigencias de compatibilizar trabajo y familia, el alargamiento de la vida y el

envejecimiento poblacional, apuntan también a dinámicas que es imprescindible y urgente abordar desde el ámbito local. E incluso, los procesos de homogeneización cultural global han encontrado respuestas que refuerzan los aspectos de identidad y de sentido de pertenencia comunitaria. La sociedad postindustrial ofrece pues nuevas estructuras de oportunidad a los espacios locales en este contexto territorial globalizado.

Si aceptamos, pues, que la esfera local tiene una nueva dimensión y un nuevo relieve, haría falta ver qué características específicas tiene la nueva y emergente política local. Destacaríamos dos factores: de una parte la exigencia de superar una visión administrativista y operativa del gobierno local, y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas más amplias y con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas. Por otra parte, la necesidad de superar estilos de autosuficiencia, y de avanzar hacia dinámicas más de relación vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno como con otros actores sociales, económicos y comunitarios que trabajan cada vez más en red (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1. La gobernanza de proximidad como espacio político**



Elaboración IGOP

### 3 . El fortalecimiento de la dimensión política local

Podríamos asegurar que tanto desde la perspectiva comparada como desde la experiencia española, la dimensión política local se ha ido fortaleciendo en los últimos años. Tanto en el

modelo más claramente anglo-escandinavo, basado en el principio estatutario o de autorización competencial, como en el modelo continental-mediterráneo, basado en el principio de competencia general, los últimos veinte o treinta años han reforzado claramente el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar. Tenemos ejemplos en la Gran Bretaña posconservadora, en los pactos entre lander y municipios en Alemania, en el nuevo papel de los municipios en los países escandinavos, o en el evidente incremento de competencias (sin un acompañamiento comparable de aumento de recursos) en los municipios franceses, italianos o españoles. Y todo ello ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal, y entre el ámbito local y otros ámbitos de gobierno.

En España, una de las tendencias más claras ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy nuestros municipios ya no son, en general, aquellas administraciones abocadas casi totalmente a un número muy reducido de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria y poca cosa más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas siempre en otras esferas de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido generándose una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o si lo queremos decir de otra manera, una dimensión local propia en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

Es evidente, no obstante, que el tamaño del municipio es también una variable a tener muy en cuenta y que, por lo tanto, no siempre la autonomía de decisiones es igualmente posible en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas entre sí. Y ello es especialmente cierto en el caso de España con más de ocho mil municipios de tamaño muy distinto. Y también es constatable que las agendas locales siguen fuertemente condicionadas por las limitaciones que impone el hecho de que las redes escolares y sanitaria, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte, hoy por hoy, de la base competencial de los municipios. Y lo más grave de todo ello es que, en España, la participación de los municipios en el gasto público global está todavía lejos de la que es en la mayoría de los países europeos.

Pero aún así, y de manera general, las agendas de intervención municipal se han ampliado notablemente y también ha crecido significativamente la capacidad de gasto. Primero fueron políticas de promoción económica, de juventud o deportivas. Después políticas de regeneración de los espacios públicos y de rehabilitación de viviendas y edificios. Y más tarde una red de servicios sociales de atención primaria más allá de lo que era considerado como tradicional en este campo. Y en los últimos años proliferan nuevas actuaciones frente a problemas nuevos, entrando en espacios y temáticas que no habían estado nunca consideradas: medio ambiente y sostenibilidad, planes comunitarios, promoción de vivienda, educación infantil, planes de igualdad de género, programas de cooperación al desarrollo, políticas de innovación tecnológica, etc.

En los últimos años se constata una creciente preocupación por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales. Se plantean planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, regeneración centros históricos,...), temáticos (exclusión, inmigración,...), de franja de edad (jóvenes, gente mayor,...), o de colectivos específicos (discapacitados, familias monomarentales,...), y todo ello relacionado- mejor o peor- con las tradicionales formas de gestión departamentalizadas y segmentadas. Y quizás, todavía más significativamente, surgen estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un cierto eje temático. Destacaríamos las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Políticas de Nueva Ciudadanía, las Iniciativas de Ciudad Digital o los emergentes Planes Locales de Inclusión Social. Temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad (Ver resumen en Cuadro 2)

**Cuadro 2. Innovación y transversalidad en las Agendas de Políticas Locales**

	POLÍTICAS ECONÓMICAS	POLÍTICAS SOCIALES	POLÍTICAS TERRITORIALES	POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES
Políticas de PRIMERA GENERACIÓN	- Ocupación comunitaria y formación - Apoyo a empresas	- Atención social primaria - Promoción cultural - Deporte y tiempo libre	- Regulación urbanística de usos - Infraestructuras viarias	- Espacios verdes - Control de la contaminación
Políticas INNOVADORAS	<b>- Servicios locales de ocupación e inserción laboral</b> <b>- Pactos Territoriales y nuevos yacimientos</b> <b>- Políticas innovación tecnológica</b>	<b>- Políticas cooperación al desarrollo</b> <b>- Lucha contra exclusión</b> <b>- Planes Igualdad de género</b> <b>- Servicios a las familias</b> <b>- Bancos de tiempo</b>	<b>- Regeneración de Centros Históricos</b> <b>- Planes Comunitarios</b> <b>- Pactos de Movilidad</b> <b>- Vivienda diversificada y ecológica</b>	<b>- Minimización y gestión sostenible de residuos</b> <b>- Nueva cultura del agua</b> <b>- Planes de energías renovables</b> <b>- Políticas contra la contaminación acústica</b>
ESTRATEGIAS TRANSVERSALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AGENDAS LOCALES 21</li> <li>• PROYECTOS EDUCATIVOS DE CIUDAD</li> <li>• PLANES DE NUEVA CIUDADANIA E INTERCULTURALIDAD</li> <li>• PLANES LOCALES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN</li> <li>• PLANES LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL</li> </ul>			

Fuente: IGOP

En la consulta que ha servido de base al proceso de reflexión estratégica de la FEMP se constata como las preocupaciones de la ciudadanía colocan los temas vinculados con la cohesión social, la inclusión laboral y la mejora de las condiciones de vida en ciudades y pueblos como los problemas centrales. Les preocupa la fragilidad y vulnerabilidad que caracteriza las transformaciones del sistema productivo y del mercado de trabajo, el progresivo agotamiento de los recursos naturales y constatan cómo el envejecimiento de la población, junto con los cambios en los modelos familiares, plantean nuevos retos a todos. Es evidente que el tamaño del municipio cuenta, y es por tanto claro que los temas de despoblación y de carencia de servicios son muy importantes en las pequeñas localidades, mientras que las problemáticas de degradación urbana y de exclusión social son más características de las grandes ciudades.

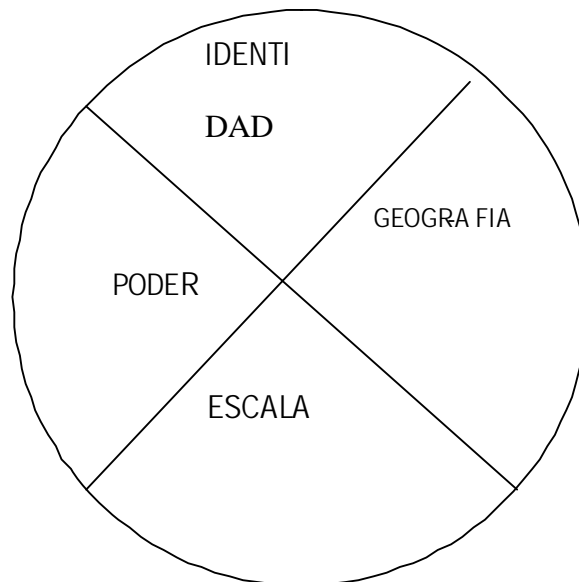
La respuesta es más capacidad de gobierno de las entidades locales y más capacidad de incorporación de los ciudadanos en los procesos de cambio. Se demandan proyectos de futuro, y se pide que esos proyectos de futuro se compartan con todos aquellos afectados. Más gobierno y más gobernanza colectiva, para unas entidades locales que se entienden claves, por su proximidad y su capacidad de gestión, en la mejora concreta y cotidiana del bienestar de individuos y grupos.

#### 4. Las nuevas formas de gobierno y de gobernanza locales en un contexto de cambio de escala

Este fortalecimiento de la dimensión política de los espacios locales no se da bajo las formas que tradicionalmente han caracterizado al gobierno. Para empezar, si bien el territorio ha reforzado su peso, también se ha hecho menos definible desde perspectivas clásicas puesto que las escalas pueden variar mucho en relación con objetivos y finalidades diversas. ¿Qué es hoy lo “local”? Podríamos hablar de lo que es próximo, pero la propia definición de lo que es próximo es muy relativa, puesto que en los ámbitos rurales unos pocos kilómetros se consideran distancias próximas y en una ciudad esta misma distancia aparece como lejana. “Local” tiene que ver también con identidad, con pertenencia, con conexión, con un sentido compartido de una historia vivida de manera conjunta.

La identidad local puede ser una construcción política, organizada en torno a conceptos como “ellos” y “nosotros”. También es habitual referirse a “local” como una escala concreta, en la que es posible y conveniente tomar ciertas decisiones y no otras. Y finalmente también hablamos de “local” para referirnos a una esfera de poder concreta, que ha ido evolucionando a lo largo de los siglos, y que se relaciona con otras “esferas” o “niveles” de poder (regional, estatal, supraestatal) (ver Figura 1)

Figura 1. Elementos de “local”



Fuente: Adaptación de S.Goss, 2001, *Making Local Governance Work*, Palgrave

Tradicionalmente, el territorio respondía a una cierta imagen de jerarquía entre ciudades y espacios. Unas ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias



industrializadas y espacios de tercer orden donde no llegaban ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos años, no obstante, se han producido transformaciones que lo han complicado todo. Con fenómenos de contraurbanización y periurbanización, que acaban generando una idea de territorio-red donde todo es posible, a partir de una nueva concepción y relativización de lo que se entiende como proximidad. El territorio no es sólo una realidad física, sino también relacional, y por lo tanto hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios, y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles de lo que hasta ahora tenemos.

En Europa, se han ido produciendo procesos de reconfiguración del espacio en dos direcciones: hacia la descentralización (masiva y visible) y hacia la centralización (selectiva y cualitativa). Se desconcentran poblaciones y actividades hacia una "periferia" cada vez más "centro". Pero, por otra parte, si observamos la escala más amplia, y miramos lo que pasa en la "red global", entonces vemos procesos claros de concentración de actividades directivas y decisivas en determinados nudos centrales. Tenemos pues dos niveles en la representación espacial del territorio. El primero nos hace acentuar la significación de la proximidad y de lo que ésta facilita en relación a interacciones, calidad de vida y cohesión social, y, en cambio, el espacio es también cada vez más una red de flujos y relaciones, que vincula ciudades, pueblos y territorios, independientemente de las distancias físicas que los separan. En la primera dimensión los elementos físicos y de conectividad real son muy importantes, en la segunda dimensión los aspectos de conexión virtual son los más decisivos. Son espacios diferentes pero compatibles entre sí: territorios simultáneamente físicos y virtuales, próximos y relacionales.

Esta doble lógica del territorio obliga pues a los gobiernos y entidades locales a moverse en una doble dirección. Por una parte, aceptar la naturaleza relacional del territorio y, por lo tanto, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que vayan más allá de lo que tienen más cerca. Pero, por otra parte, deben ser actores colectivos bien integrados y cohesionados internamente, poniendo en juego sus "capitales" sociales, humanos y ambientales, mediante pactos y estrategias compartidas que les permitan aparecer como territorios cohesionados.

Esta configuración territorial, más integrada a la red, reclama formas de gobierno que se adapten a las nuevas realidades y peculiaridades. Hemos ido dejando atrás las formas de gobierno muy centradas en la jerarquía y en la visión estrictamente normativa o competencial. También se van constatando las limitaciones de una estrategia estrictamente managerial del gobierno local. Nos hemos ido dando cuenta de la significación de la importancia de la interacción con grupos, entidades, colectivos y personas, por lo que representan de intereses y de nuevas visiones. Si la sociedad se nos ha hecho más compleja, también nosotros hemos de avanzar hacia formas de gobierno que recojan e incorporen esta complejidad, desde visiones más compartidas de lo que significa la elaboración y puesta en práctica de las políticas y de la acción de gobierno de la comunidad y del territorio. Todos dependemos de todos, todos compartimos problemas y podemos compartir también líneas de avance y de mejora. Cada cual desde sus responsabilidades y desde posiciones de poder que no son simétricas, asumiendo el conflicto entre intereses y actores como un elemento no sólo natural, sino creativo e innovador.

Cuando hablamos de nuevos espacios de gobernanza local, destacamos algunas características:

- La no-existencia de un centro jerárquico capaz de gobernar de forma monopolista. Y por lo tanto, en positivo: una visión relacional del poder y de los procesos y resultados.
- La interdependencia. No quiere decir sólo que hay muchos actores, sino que entre ellos tienen dependencias mutuas en el momento de tratar de resolver problemas, de avanzar hacia sus objetivos y de conseguir resultados.
- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, un marco de interacciones más o menos estables y con un cierto nivel de institucionalización.

- Una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno. Esferas con quienes se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores. Y, por lo tanto, sirve más una perspectiva de confluencia y de colaboración que no una perspectiva de jerarquía y exclusividad.

En el ámbito local, los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades locales, pero cada vez se es más consciente de que hace falta desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas para la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. El camino emprendido con la consolidación en muchos municipios de los consejos sectoriales de representación y participación, hará falta ampliarlo y diversificarlo, buscando tanto componentes más territoriales que permitan transversalizar problemas y líneas de solución, como consiguiendo llegar a los ciudadanos no integrados en las redes ciudadanas. En este sentido las nuevas formas que se van experimentando de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones son significativas, y dignas de apoyar para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles. El gobierno de las ciudades y las comunidades locales no puede plantearse sólo como un problema de los ayuntamientos, de las autoridades representativas locales. Debe ser visto como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes, y donde hace falta establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con los agentes y actores sociales presentes en la comunidad. Sólo de esta manera se podrá asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros.

## **5. ¿Estamos avanzando? ¿Hacia un nuevo gobierno local?**

Algunos de los elementos de cambio que van surgiendo aquí y allá sobre el papel de los gobiernos locales y sus formas de ordenación y actuación parecen sugerir que muchas de estas cuestiones han ido penetrando en el debate político y legislativo. En algunos cambios recientes de Estatutos de Autonomía en España se constatan avances en esta línea, con la incorporación del concepto de gobierno local, y con listados de competencias, incorporando esferas sustantivas para el bienestar de la población, en las hasta que ahora los gobiernos locales tenían una presencia más bien periférica.

Las líneas que han ido sirviendo de base para la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 van también en una perspectiva parecida, y recogen muchas de las reivindicaciones históricas de la FEMP. Avanzando así en la superación de una visión propia del texto de 1985, que entendía la presencia de las entidades locales en las relaciones entre administraciones y esferas de gobierno desde una lógica de inferioridad. También se refuerza una visión de las diputaciones como órganos de apoyo técnico y económico de los municipios, desde una perspectiva de concertación, siguiendo las experiencias ya desplegadas en algunos contextos provinciales.

En general, aumenta claramente la conciencia sobre las dificultades financieras de los ayuntamientos, sobre todo de los más pequeños, y se pone de relieve que todo traspaso de competencias o servicios ha de ir acompañado de una previsión financiera al respecto, en la que los municipios y demás entidades locales tengan asegurada su participación en la distribución de los fondos procedentes de los impuestos, evitando la constante dependencia de subvenciones y transferencias puntuales y finalistas.

En general, podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, observamos un renovado impulso del municipalismo, con frecuentes propuestas de transferencia de competencias o de procesos de concertación en políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales.

Podríamos, pues, concluir estas reflexiones con algunas consideraciones generales a tener en

cuenta en el debate estratégico de la FEMP:

- El gobierno local se enfrenta al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de gobierno de los ayuntamientos.
- La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver hoy en día en pueblos y ciudades con cotidianeidad, estilos y formas de vida.
- Los ayuntamientos y sus equipos de gobierno son los que desde posiciones de primera fila deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida local, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos locales.
- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos desde la proximidad de los gobiernos locales. Sin los ayuntamientos no hay bienestar ciudadano específico y viable.
- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos locales. Este territorio viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad.
- Gobernar hoy en cualquier ciudad o pueblo de España requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Los ayuntamientos deben ser facilitadores, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido a nivel local. La acción pública es la resultante de intervenciones conjuntas de las esferas institucionales y de las iniciativas privadas en el gobierno de la ciudad.
- Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.