
7. Metropolización y “gobernanza urbana” en Europa

“Il convient... de se méfier d’un excès d’ethnocentrisme...”
(Pérez, 2003:21)

Desde el Renacimiento, el mundo moderno no ha cesado nunca de “globalizarse”: ¿cómo discernir entre capitalismo, expansión de Occidente y “globalización”? No parece más que una cuestión de énfasis. En cualquier caso, es evidente que la mundialización de la vida social se ha intensificado hasta el paroxismo en el último cuarto del siglo XX. Este proceso se ha presentado, ante todo, bajo la forma de una apertura creciente de los mercados locales a las transacciones internacionales y a la operación de las corporaciones transnacionales. Esta apertura exagera la tendencia a la concentración y remodelación urbana; en los países del Sur “se emprenden grandes obras de infraestructura –plataformas portuarias, construcción vial, modernización de aeropuertos– en una alocada carrera para ofrecer las mayores ventajas comparativas a las inversiones productivas de las grandes multinacionales”. Estos procesos de cambio y remodelación han recibido un fuerte estímulo por parte de los organismos multilaterales de crédito (BM, FMI, BID). En los países del tercer mundo, esta “metropolización urbana” opera a menudo en un espacio socioeconómico relativamente inestable, donde la volatilidad de los mercados financieros estimula la relocalización continua de las inversiones productivas con su correlato en despidos masivos, agravación de la desocupación, crecimiento del sector informal preexistente, aumento de la pobreza y la exclusión duraderas (Graña, op. cit. p.128).

La noción de gobernanza ha sido empleada con fecundidad en el análisis de todas estas transformaciones políticas urbanas. La literatura es particularmente prolífica y elaborada, entre los autores europeos. Ello puede explicarse en buena medida por la centralidad y dinamismo de las ciudades y localidades en el proceso de integración europea. Para algunos, esta “noción integradora” parte de constataciones ampliamente tematizadas: fragmentación social, económica y política del territorio, arquitectura territorial inadaptada a los problemas en presencia, debilitamiento de las solidaridades en contextos de creciente interdependencia, y problemas de gobernabilidad en los asuntos públicos. Ciertos autores, entretanto, se guardan de una adhesión incondicional a un abordaje

“elevado al rango de concepto prometeico” bajo cubierta de la *good governance*. Recuerdo que no tiene por qué obstaculizar una exploración racional del rendimiento analítico de la “gobernanza” para comprender diversas políticas institucionales y sociales en curso de transformación, tal como lo señala un equipo de investigadores suizos (Leresche, 2001).

No todos los autores europeos advierten, sin embargo, la excepcionalidad de los procesos observables en el Viejo Mundo. Es por esto que no resulta fácil distinguir entre aquellos rasgos propiamente europeos e irrepetibles de los procesos urbanos recientes, y aquéllos que admiten ciertos paralelismos con los contextos latinoamericanos o del Tercer Mundo en general. Optaremos aquí por un camino conservador, y todavía preliminar en lo que a análisis comparativo se refiere; simplemente, daremos por válido el carácter general de cierta proposición o enfoque, siempre que su autor así lo entienda tácita o explícitamente. En el cuadro exploratorio de este trabajo, no parece prudente ir más lejos. El etnocentrismo es una especie de “pecado original” en los estudios sociológicos; ¿quién puede considerarse libre de toda culpa? Dicho esto, conviene prevenirse ante cierta falsa complicidad conducente a “hacer la vista gorda” con los demás en el ánimo de evitar así que recaiga sobre nosotros similar juicio crítico. Nada más tonto, y sobre todo, anticientífico. La actitud más ponderada nos parece la de una incesante “vigilancia epistemológica” defendida por Pierre Bourdieu.

El particular interés que reviste el análisis de las transformaciones urbanas descansa en una doble situación novedosa: las ciudades constituyen escenario privilegiado del cambio social actual, y representan hoy el lugar central de la producción de riquezas. Al presente, *la mitad de la población mundial vive en ciudades*, y si la urbanización en el hemisferio norte se extendió por más de un siglo, su ritmo en el sur es particularmente acelerado. Así por ejemplo, la población de Corea del Sur era 80% rural en 1960, y en 2000 se invirtió la relación con el 80% de coreanos viviendo en ciudades (Jouve, 2003). Las metrópolis constituyen, por otra parte, un área de confrontación social con mecanismos de segregación socioespacial que se traducen a términos de un acceso diferencial a servicios y pautas de consumo colectivo. El peso creciente de las ciudades en el paisaje político-administrativo, en las actividades económicas y en la reproducción cultural del tejido social, dan lugar a nuevas configuraciones en las relaciones entre el Estado y los poderes locales. Nuevas formas de acción pública acordes con estos cambios, pasan por la negociación contractual entre instituciones del más variado cuño: administraciones y colectividades locales, establecimientos públicos intercomunales, asociaciones de todo tipo, representantes

empresariales, que pugnan por hacer valer sus intereses y por conquistar su lugar en una retícula gestonaria de creciente complejidad.

Conforme esta evolución reciente cobra cierto ritmo y cristaliza en formaciones organizativas relativamente estables, se vuelve más neto el contraste con los modos de acción urbana dominante en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado imponía de modo relativamente omnipotente directivas políticas no concertadas con los actores locales. De más en más, la metrópoli se erige en el cuadro sociogeográfico de una acción colectiva densa y polifónica, portadora de grados variables de diversidad-fragmentación económica, política y sociocultural. Correlativamente, se incrementan las dificultades para estabilizar intercambios entre instituciones tan heterogéneas. En el camino, estos colectivos urbanos acrecientan la disponibilidad de recursos de todo orden, necesarios para la acción pública: tecnoestructuras calificadas, saberes técnicos y jurídicos, capacidad financiera. Todo ello redundando en pretensiones legítimas de detentar una parte del interés general, que dan vida a una recomposición dinámica de las relaciones entre esfera política y actores locales. Estos, por otra parte, se despegan de su anclaje tradicional en la producción de servicios “de proximidad”, para abrirse a un abanico de iniciativas de desarrollo económico y de gestión del espacio urbano, impensables hace apenas un cuarto de siglo. De allí en más, actores e instituciones no estatales ocupan un espacio de importancia creciente en la regulación social, se operan nuevas distribuciones de competencias y prerrogativas ante el Estado, y las ciudades protagonizan en toda la vieja Europa lo que algunos han llamado su “revancha histórica” sobre los Estados.

El contenido que adopta la “gobernanza urbana” en Europa sólo puede aprehenderse una vez se ha comprendido el proceso orgánico de constitución histórica de las ciudades en el viejo continente: es lo que nos enseña la laboriosa investigación de Patrick Le Galès (2003), producto sedimentado de varios años de trabajo. El autor estudia las transformaciones urbanas iluminándolas con los contrastes que exhibe la comparación con la experiencia histórica de Norteamérica. La pertenencia territorial, la tradición cultural y las jerarquías sociales distinguen una génesis de las ciudades europeas frente a una sociedad norteamericana menos jerarquizada, con mayor igualdad y movilidad social y donde las raíces locales cuentan mucho menos. El típico burgo medieval era un espacio público de fronteras regionales definidas donde gobierno local, comunidad y pertenencia se imbricaban fuertemente. *La importancia de las ciudades en las actuales sociedades europeas arraiga en esta tradición ancestral.* Asimismo, el proceso de integración europea interpela a unas ciencias sociales habituadas a privilegiar la categoría del Estado-nación, y por tanto ex-

cesivamente inclinadas hacia un abordaje “de arriba abajo” de la constitución de las sociedades posrenacentistas. El estudio de la integración europea reclama en cambio la combinación de la clásica mirada *top down* con una perspectiva *bottom up* que parta de los actores, territorios, grupos e instituciones involucrados en dicha integración. Los estudios sobre la formación del Estado moderno han opuesto los intereses egoístas de burgueses atrincherados en la ciudad, a élites protagónicas de la construcción del Estado-nación como institución centralizadora. Recientemente –subraya Le Galès– se ha revalorizado una perspectiva analítica diferente ya iniciada por Weber, que procura identificar los lazos estrechos entre urbanización y formación del Estado. Esta aproximación conlleva una revalorización del rol de las ciudades y sus grupos sociales en la construcción estatal, hasta ahora opacado por los ideólogos del Estado-providencia universalista. En ancas de esta reorientación teórica, Le Galès formula ciertas hipótesis que vertebran su denso estudio empírico.

- i) En Europa Occidental, la interpenetración de ciudades y Estados es central para la comprensión de las transformaciones de estos últimos.
- ii) La imbricación histórica de ambas entidades hace que a toda distensión de la institución estatal le siga un desarrollo de modalidades de autonomía, integración y fragmentación de las ciudades y regiones.
- iii) La integración europea discurre en un espacio caracterizado por formas más “territorializadas” de desarrollo capitalista, en comparación con los Estados Unidos; en este contexto, y a despecho de ciertos pronósticos de declinación de las ciudades europeas, éstas se involucran incesantemente en compromisos de integración social, cultura y desarrollo económico.
- iv) Los actores de estas transformaciones urbanas son asociaciones, empresas, grupos de interés, pero también instituciones de gobierno local y representantes políticos; la integración europea se caracteriza por un vasto movimiento de redistribución de la autoridad y cierta distensión relativa del carácter compulsivo del Estado central.²⁷

La descentralización europea iniciada en los setenta, entronca con este “retorno de las ciudades” y remite a una profundización de la democracia representativa que incorpora reclamos de autonomía y reconocimientos de identidades locales y regionales en ascenso desde los sesenta. Descentralización es aquí, por tanto, sinónimo de ampliación de la ciudadanía moderna, que incorpo-

²⁷ “Le langage des réseaux, des enchevêtrements, des interactions, des acteurs, des organisations semble plus pertinent que celui des structures sociales, des rapports de classe” (op. cit p.25).

ra una nueva dimensión a su identidad: la dimensión territorial. En los ochenta emergen nuevas élites regionales constituidas durante el período de acumulación de la segunda posguerra; y allí donde pueden generar por sí mismas nuevos polos de desarrollo, reclaman autonomía y cuestionan la lógica redistributiva cara al “Estado social”, que procuraba un equilibrio entre regiones más ricas y más pobres. Al amparo de este proceso, cobra forma cierta “ideología de las regiones ganadoras” que presiona hacia una descentralización con inserción en un crecimiento económico competitivo. La idea de la solidaridad entre regiones se debilita y da lugar a una regionalización invocada para fundar la competitividad y ya no la profundización de la ciudadanía, como había sido el caso, quince años atrás. Más adelante podrá notarse el fuerte contraste entre esta descentralización europea “desde abajo” que jaquea al Estado-providencia desde una nueva matriz regional de desarrollo económico-social, y una descentralización “desde arriba” practicada en el Sur que acelera la desestructuración del Estado y la distensión del tejido social (Peemans, 2004).

Es claro, entonces, que la noción de “gobernanza” en el contexto europeo se nutre de un proceso de integración que carga las tintas en la centralidad de ciudades y regiones en las decisiones colectivas, por una parte; y en la progresiva autonomía política, económica y sociocultural de las localidades, por otra. Pero más concretamente, la gobernanza europea surge como desafío complejo y perentorio, dada la construcción de una Unión Europea confrontada a una toma de decisiones de política pública *en ausencia de un gobierno europeo central*. El proceso de integración europea, viejo ya de varias décadas, ha alcanzado cierta estabilidad económica relativa y una legitimidad política probada por numerosas crisis. Ello no obsta la existencia de descontentos ciudadanos de diverso tenor cuyo blanco principal lo constituyen las instituciones comunitarias. En respuesta, la UE se ha propuesto, desde 2001, la realización de una convención de regiones, localidades y actores diversos con vistas a la rediscusión de alcances y contenidos de la “gobernanza”. Las preocupaciones recogidas en dicha instancia, señalan, entre otras cosas, el fortalecimiento de la presencia regional en los ámbitos legislativos comunitarios, mayor involucramiento de los parlamentos regionales, creación de circunscripciones electorales de base regional, y mecanismos de consulta a las regiones siempre que éstas se vean afectadas por normas comunitarias.

Todos los enfoques de la gobernanza hasta aquí comentados comparten una convicción: el Estado debe intervenir poco y compartir su poder con la “sociedad civil”, debe costar menos y volverse más modesto. En el apartado siguiente trataremos los principales argumentos con que se defiende esta reducción estatal, y luego haremos un espacio a quienes los critican.

