

Aparte de otros planos del último tercio del siglo XIX, se dedica atención a la cartografía inédita del Cuerpo de Estado Mayor, de 1887, de notable interés, para acabar con la consideración del plano de la ciudad a 1:2.000 del Instituto Geográfico, publicado en 1909, primero de los impresos en el que se incluyen curvas de nivel dentro del casco urbano, plano que representa un hito dentro de la cartografía granadina, del cual, pese a su belleza, podemos añadir que aún se hallaba a la venta en el Instituto Geográfico cincuenta años después de su publicación.

Por último, parece conveniente hacer algunas pequeñas aclaraciones o adiciones al libro que comentamos. En primer lugar señalar que, si la memoria no me engaña, la plancha de cobre original del plano del Dalmau se hallaba expuesta en la década de 1960 en el Museo del Ejército, en Madrid, si bien gravemente dañada por la disparatada costumbre cuartelera de abrillantarla con limpiametales; desconozco cuándo y cómo entró en el Museo, ni si sigue estando expuesta.

En segundo lugar creo que la cartografía napoleónica relativa a Granada es algo más extensa de lo apuntado en el libro. De ella derivaría el plano de Donnet que, aunque publicado en 1831, fecha de aparición de su *Mapa civil y militar de España y Portugal, con la nueva división en Distritos, enriquecido con los planes particulares de 34 ciudades...* es probablemente bastante anterior, pues Donnet se apoyó, para ese mapa, en la cartografía de la Guerra de la Independencia. En cualquier caso, el plano de Donnet no se incluyó en el *Diccionario Geográfico* de Pascual Madoz, tal como dicen los autores (pág. 94), quienes parecen no conocer directamente ese *Diccionario* y sí la edición facsimilar de las entradas correspondientes a la provincia de Granada editada en 1987 y en la cual se incluyó el plano de Donnet de 1831, precisamente para suplir la falta del plano de Granada en el *Atlas de España* de Coello, cuya publicación estuvo vinculada a la empresa del *Diccionario* de Madoz.— FRANCISCO QUIRÓS LINARES

*Gobernanza urbana**

La gobernanza urbana es una nueva forma de analizar las relaciones sociales. Pero, sobre todo, es un nue-

vo modo de abordar las propuestas, los problemas, el territorio. Un paradigma nuevo en el contrato social en el que el Estado ya no es «la única instancia política en la dirección de las sociedades contemporáneas» como habían postulado Durkheim y Weber.

Este concepto fue formulado por la escuela parisina de la regulación y la economía institucional para quienes el mercado, lejos de ser el mecanismo eficiente de relaciones, es el «universo de la complejidad» en el que es preciso introducir mecanismos de gobernanza que reduzcan esa complejidad; otra idea, señala Jouve, es la aportada por Streeck, la gobernanza como fijación de límites a los comportamientos individualistas de los agentes económicos. Una tercera idea es la importancia que adquieren los sistemas sociales en la formulación de diferentes modos de gobernanza.

Desde un punto de vista geográfico, que el autor menciona sistemáticamente, es interesante insistir en que por sistema social de producción se entiende el sistema de relaciones industriales, el de formación de mano de obra, la estructura de las empresas de una rama, las normas sociales sobre bienestar y justicia social, el mercado financiero y la estructura del Estado y sus políticas en un área determinada. ¿La región vidaliana?

El autor analiza la evolución de las condiciones sociales en el contexto del postfordismo y la globalización cuando el sistema capitalista ya no se basa en la producción en masa, se ha producido la globalización y la desterritorialización de los centros de decisión, además de aflorar en el horizonte un «Estado vacío».

Como conclusión a estas páginas hace estas dos proposiciones para definir la noción de gobernanza urbana: el Estado se vaciará en beneficio de instituciones supranacionales como la UE y de construcciones sociopolíticas como las ciudades; la agregación de las instituciones y de los actores ya no se plantea en los términos weberianos de dominación, sino de intercambio de recursos y de movilización en torno a un proyecto común para la ciudad.

Desde el punto de vista político se advierte el riesgo de entender la ciudad en su acepción institucional municipalista, por tanto remitir la gobernanza a lo local localizado. Sin embargo, el geógrafo, que hace hincapié en lo territorial, coincide con el fundamento de la gobernanza en lo que tiene de colectivo por un lado, pero también en lo que tiene de regional y sus implicaciones de extensión, complejidad, diferencia. Actualmente en vez de decir región se dice red.

* JOUVE, Bernard: *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Estudis, 19, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2005, 169 págs. Traducción y Edición a cargo de J.M. Rodríguez López.

El concepto de gobernanza se sustenta en el análisis de las transformaciones del capitalismo actual, la globalización de los intercambios y las nuevas formas de coordinación entre los actores económicos. El autor hace un repaso de las diferentes definiciones de gobernanza y analiza el proceso de transferencia de los conceptos económicos al ámbito urbano. Toma de M. Mayer los tres grandes cambios que han experimentado las ciudades: las entidades locales han ganado importancia y han adoptado estrategias proactivas, lo local ha pasado a ser objeto de atención preferente en las políticas públicas y se ha abierto la esfera política a grupos sociales e instituciones privadas o semipúblicas, con el partenariado como pieza clave en las relaciones entre lo público y lo privado. El punto de vista más radical sería el que considera que los ciudadanos-electores no deciden a través de los elegidos democráticamente para representarlos en las instituciones. La gobernanza, para J. Kooiman, uno de los creadores del concepto, nacería de la dificultad que tiene el Estado para gobernar las sociedades modernas, consecuencia sobre todo de la fragmentación de las necesidades y de su respuesta.

En el ámbito anglosajón, se ha desarrollado el concepto de *policy network*, no muy diferente al de los autores franceses. En un estado centralizado que funciona jerarquizado y dividido en diferentes ministerios y en diferentes niveles territoriales han surgido «zonas de incertidumbre» que se han tratado de resolver mediante relaciones informales, que es la acepción que se le ha dado en Francia al concepto de red. En cambio, en el ámbito anglosajón, el debate se ha centrado en el pluralismo y el corporatismo.

Especial interés tiene lo que el autor muy en lo francés define como «los ángulos muertos de la gobernanza urbana». El desarrollo del capitalismo y de las ciudades en los años noventa ha puesto de manifiesto que el Estado y el mercado son instrumentos óptimos en la asignación de recursos en una sociedad que se ha hecho urbana y ahí surgen las ciudades como instrumentos políticos en este nuevo juego de relaciones y la gobernanza urbana pone en entredicho tres ideas de las ciencias sociales.

1. El Estado como organizador único de la política deja paso a una relación pluralista fundada en la negociación, el partenariado y la cooperación entre los actores que formulan las políticas urbanas. Y con la descentralización más la integración europea surgen otros actores a través de la financiación de las políticas urbanas.

2. Se plantea, entonces, la posibilidad de que los poderes públicos integren a las nuevas instituciones y a los nuevos actores en las funciones y ordenamiento jurídico. El autor cita el estudio realizado por D. Lorrain sobre el recurso de los alcaldes franceses en los años ochenta a los «grandes operadores técnicos urbanos» (agua, gas, cable, transporte...) para realizar los grandes proyectos para sus ciudades. Simplificando, el resultado es la fragmentación de la esfera política y las coaliciones de intereses de las empresas privadas.

3. A pesar de los cambios en las formas políticas, se aprecia gran inercia en los resultados y en la distribución de los recursos públicos.

Igualmente son ilustrativas las referencias al desarrollo local en el contexto de la ciudad americana que P. Peterson analiza en *City Limits*. Los actores colectivos tratan de asegurar y mejorar su posición en tres sistemas, el económico, el social y el político en plano de igualdad, aunque el económico acaba siendo el prioritario. Las entidades locales norteamericanas pueden actuar sobre tres recursos: el suelo y la propiedad inmobiliaria, la mano de obra y el capital como factores de producción. Con este marco, las ciudades se comportan como empresas en busca de la mayor eficacia.

Sin embargo, la ciudad-empresa, muy atenta al sector mercantil como productor de riqueza opera sobre otras tres actividades, el sector no mercantil (empleo público y ayudas sociales), el sector residencial y la economía que satisface una demanda local. Además, el estudio de las ciudades francesas ha puesto en evidencia el papel desempeñado por las ayudas del Estado en el desarrollo local. La conclusión es la necesidad de reflexionar sobre los vínculos que existen entre los cuatro sectores de la economía local que se han enumerado, los grupos sociales implicados y su participación en el gobierno de las ciudades. Sin descuidar la escala geográfica en que se producen.

Las 226 referencias bibliográficas que el autor reseña le han permitido desarrollar una argumentación salpicada de casos y clasificaciones que permiten guiarse en la interpretación de hechos complejos y diversos que se dan en países diferentes y situaciones cambiantes. Aunque falta la aportación del «sur» en una cuestión que se ha vuelto importante, la política de tiempo, en relación no solo con los desplazamientos urbanos que el autor menciona en varias ocasiones, sino como un instrumento más para gestionar la ciudad y como medio para integrar los intereses y necesidades de dife-

rentes grupos sociales (Zedda, Bonfiglioli, Boulin, Mückenberger, Gwiazdzinski).

Por ejemplo, los cinco perfiles de las empresas en función del grado de implicación en el territorio donde se localizan: el estilo «desarrollista» que deja total autonomía a la unidad local, el «operador centralizado» tiene dos niveles según se implique o no con el entorno en el empleo y las relaciones que establece con grupos locales, el «inversor» se define por su estrategia de dispersión en el territorio porque su inversión es grande, es el caso de los grupos especializados en las «redes técnicas urbanas» (agua, transporte...), finalmente el «financiero» que delega toda la responsabilidad en el grupo local y su máxima es la máxima rentabilidad, allí donde se alcance.

Esta variedad de casos hilvanados sobre clasificaciones se convierte para el lector en una guía de sugerencias adaptadas a la escala de lo que conoce, sea el territorio, las ciudades o el sistema político. Con ello, el texto cumple con la triple función de ser un trabajo científico, sugerir al lector y ser una referencia útil para la gestión. Y confluye hacia una tipología de la gobernanza urbana en las metrópolis de Europa occidental.

1. Las ciudades gestionadas con gran peso del Estado en lo que se refiere a la planificación territorial y a la regulación mediante mecanismos diferentes a las instituciones clásicas: Gran Bretaña y los Países Bajos son dos buenos ejemplos. En Holanda, la ciudad ha sido una pieza en la estrategia del Estado en la política económica de los años noventa (rebajar la inflación, bloquear los salarios, reducir las cargas sociales, reducir el déficit público, mejorar las condiciones del trabajo a tiempo parcial que beneficia a la mujer) mediante la propuesta de densificar las ciudades centrales con el fin de que se conviertan en ciudades emprendedoras capaces de generar desarrollo económico e impuestos inmobiliarios. Esto ponía fin a la suburbanización mediante la construcción masiva de vivienda pública (90% en Amsterdam entre 1945 y 1985) en las ciudades nuevas y al declive demográfico y económico de las ciudades centrales.

2. El gobierno de las ciudades mediante instituciones metropolitanas tiene tradición. Hay problemas viejos como la urbanización de la periferia, otros son nuevos como la generación de economías de escala en los equipamientos y servicios colectivos, el reparto de cargas financieras de la centralidad. Igualmente, se ha comprobado que la fragmentación institucional es una rémora para el crecimiento y la competitividad urbana en el contexto de la globalización.

El resultado ha sido la fusión de municipios en algunas ciudades (Toronto o Houston) pero, sobre todo, se han creado nuevos niveles de gobierno que se superponen a las entidades locales. En 1986 M. Thatcher suprimió las instituciones metropolitanas de Gran Bretaña, entre ellas el Greater London Council, que fue reinstaurada como Greater London Authority por T. Blair en 1997, entre medias Londres se benefició de los fondos estructurales europeos mediante un organismo controlado por el gobierno. Stuttgart tenía problemas desde los años sesenta debido al rechazo de los municipios de la periferia para financiar los costes de la centralidad (transporte, sanidad). La solución ha sido la creación en 1994 de la *Verban Region Stuttgart*; en el seno del federalismo alemán, es el *land* y no el estado el que regula las relaciones de la ciudad y sus municipios vecinos.

3. Los niveles institucional y político regionales que contiene el ordenamiento jurídico general pueden resolver los problemas que plantean los espacios metropolitanos y el autor propone el ejemplo de Zúrich, que durante decenios se opuso a la red de transporte ferroviario regional; solución, 80% de la inversión por el cantón y el resto a cargo de los municipios afectados. Y el de Madrid que

«se encuentra dominada por la Comunidad Autónoma y el Estado español: la primera no desea ver emerger una institución concurrente interna en su territorio, y el segundo no quiere un tratamiento jurídico especial para las grandes ciudades españolas».

El texto fue escrito antes de la publicación de la ley 57/2003 conocida como de las grandes ciudades, excepto Barcelona.

Este nivel político tiene también capacidad jurídica y financiera para desarrollar su política. Esto es importante, porque desde los años ochenta en España se reorganizan las relaciones con las elites financieras, las organizaciones patronales y los sindicatos, que adquieren gran peso en las decisiones de política urbana. Por otro lado, este nivel intermedio entre lo local y el Estado, mesonivel en palabras del traductor, presenta la ventaja de que no requiere reforma institucional y reduce la fragmentación. Y tiene que hacer frente al inconveniente de que no siempre coincide el espacio del problema con el institucional y a una merma del peso de la democracia local.

4. La gobernanza en red que integra varios escalones de gobierno ha surgido cuando no fue posible el liderazgo de un nivel de gobierno sobre los demás: metrópolis en Francia, Suiza e Italia. La acepción es diferente a la geográfica red urbana y atiende al mecanismo de

colaboración entre instituciones. El rechazo de las comunas al liderazgo de Milán ha sido el retraso de la construcción de la red de transporte público o la construcción del aeropuerto de Malpensa sin ese servicio. Munich afrontó los desplazamientos urbanos coordinando varias instituciones locales y regionales. Lyon ha tenido que integrar cuatro consejos generales, el consejo de la región Rhône-Alpes y los alcaldes de varias ciudades. Este tipo de gestión metropolitana adolece de la provisionalidad propia de las condiciones políticas en que surgen y de un fuerte déficit democrático.

5. También el conflicto y el abandono pueden ser modos de gobernanza cuando es imposible generar mecanismos de cooperación a escala metropolitana o se produce el abandono del actor dominante. El caso extremo es la secesión. Jouve pone de nuevo el ejemplo del Milán que con sus 3,7 millones de habitantes y su aportación del 20% al PIB adolece de una fragmentación política en la que ni el municipio, la provincia o la región han formulado políticas de integración. Incluso la ley de ciudades metropolitanas de 1990 no se aplica a esta ciudad.

Sin embargo, de algún modo ha regulado el proceso de suburbanización de los setenta y en los noventa se han asociado los actores económicos, especialmente las empresas de la siderurgia y la construcción mecánica. El resultado ha sido la corrupción política y el repliegue del municipio sobre sí mismo: su liderazgo en el terciario superior (banca, seguros, moda, TIC) en una economía globalizada convive con los problemas de reestructuración de la vieja industria y de la renovación de los barrios industriales como Sesto San Giovanni. Por su parte, el autor se pregunta si París es gobernable sin el Estado que ha construido el barrio de la Défense, la Biblioteca o Berçy y controla RATP y SNCF, la red de transporte público y los ferrocarriles.

Al final, el Estado. Jouve concluye que cualquiera que sea la relación entre los modos de gobernanza metropolitana analizados, la competitividad y la cohesión social de las aglomeraciones puede eludir las aportaciones del Estado a políticas de desarrollo económico o a programas sociales. Y que ni los problemas sociales y territoriales, ni los modos de afrontarlos por las instituciones y los grupos sociales son como antes.

Al final, el análisis geográfico de los procesos urbanos requiere nuevos conceptos para comprender la complejidad de su dimensión territorial netamente regional, su marco institucional que desborda la simple cita electoral, su sistema de relaciones entre los actores

locales y la imbricación de la ciudad en los procesos económicos globales. Y el de gobernanza es ya imprescindible en la geografía urbana.

Al final, la gobernanza. El concepto tiene varias acepciones pero el autor acota su campo cuando la remite a las relaciones entre las instituciones y los actores que participan en la elaboración y en la ejecución de las políticas que se aplican a las metrópolis.— TOMÁS CORTIZO

* * *

GRUPE DE RECHERCHES GÉOGRAPHIQUES SUR LE RIF: *Mutations des milieux ruraux dans les montagnes rifaines (Maroc)*. Tetuán, 2005, 322 + 209 págs.

Como el conjunto del medio rural marroquí, las montañas del Rif han conocido en las últimas décadas profundos cambios, vinculados al continuo éxodo rural y a la emigración exterior, con el resultado de fuertes transformaciones del hábitat, tanto desde el punto de vista funcional como morfológico.

La economía rural tradicional ha sido sustituida por una nueva economía en la que el cultivo del cannabis ha venido a constituirse en la principal fuente de renta para los hogares del Alto Rif central y para buena parte de los del Rif occidental, a la vez que no cesa de aumentar el peso del contrabando y de las rentas procedentes de la emigración exterior; simultáneamente se amplía la búsqueda de empleo urbano. La extensión de la electrificación, y la escolarización rural, entre otros factores, han contribuido también a modificar los modos de vida y los comportamientos, como efecto de la introducción de nuevas ideas y valores.

La consideración de estos cambios es el objeto de esta nueva publicación del Grupo de Investigaciones Geográficas sobre el Rif (que coordina Mohamed El Abdellaoui), que continúa la línea de estudios espaciales iniciada en 2002 con la aparición de *Urbanisation et urbanisme dans les montagnes du Rif*. A las investigaciones aportadas por los miembros tetuanés del Grupo se añaden, en este caso, colaboraciones de otros investigadores marroquíes y de algunos franceses y españoles, si bien el trabajo de estos últimos se centra en la época del Protectorado; el resto, más atento, en general, a las transformaciones recientes antes apuntadas, cubre un amplio abanico de trabajos. En él, entre otros