

Currículo Vital Paul Boino

- Doctor en Geografía, ordenamiento y urbanismo.
- Profesor del Instituto de Urbanismo de Lyon (Universidad Lumière Lyon 2)
- Director adjunto del Instituto de Investigaciones Geográficas (UMR CNRS 5600).

Sus investigaciones

- Las relaciones entre transformaciones económica y mutaciones urbanas.
- Los procesos de metropolización y sus consecuencias en la organización interna de las ciudades, a la vez social y espacial , sus modos de organización.
- La acción de los gobierno urbanos frente a las dinámicas metropolitanas.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Boino P., 2005, « La valorisation des biens collectifs locaux comme stratégie de développement métropolitain », in Actes du colloque *La notion de ressource territoriale* organisé par le laboratoire TERRITOIRES-CERMOSEM.

Boino P., 2005, « L'intégration fonctionnelle des centres urbains secondaires dans les aires métropolitaines », in Navez-Bouchanine F. (dir.), *Intervenir dans les territoires à urbanisation diffuse*, La Tour d'Aigues, Collection Monde en Cours – Essai, Editions de l'Aube.

Boino P., 2006, « Le territoire comme facteur de métropolisation », in Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face au défi métropolitain*, Paris, Editions Economica Anthropos.

Boino P., 2006, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in Jaillot M.C. (dir.), *La construction politique des agglomérations*, Paris, Editions du PUCA.

Boino P. et Verhage R., 2006, « La planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et au Royaume-Uni », in Paris D. (dir.), *logiques métropolitaines : modèles, acteurs, processus*, Paris, L'Harmattan.



Vº CONGRESO CENTROAMERICANO DE GEOGRAFÍA
13-15 de marzo del 2006

ESCUELA DE GEOGRAFÍA – UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CENTRO CULTURAL Y DE COOPERACIÓN EMBAJADA DE FRANCIA

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ENTRE MUTACIONES POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS

Paul Boino*
paul.boino@univ-lyon2.fr
boino@univ-lyon2.fr
Jean Pierre Bergoeing**

Fecha de recepción: 27 abril 2006 / Fecha de aceptación: 12 junio 2006

Résumé

La notion française d'aménagement du territoire renvoie à un ensemble de politiques qui ont sensiblement variées au cours des dernières décennies tant dans leurs objectifs, que dans leurs procédures et les acteurs qu'elles impliquent. Se superposant bien plus qu'elles ne se substituent les unes aux autres, ces différentes philosophes d'action publique se retrouvent, se combinent et structurent aujourd'hui l'aménagement du territoire à la française pour en faire une notion polysémique et une praxis ambivalente, particulièrement difficile à traduire en une simple phrase. C'est toutefois ce qui en fait aussi un sujet particulièrement heuristique pour qui veut questionner les rapports que la puissance publique française entretient avec le territoire. De fait, l'objet de cet article n'est pas de refaire l'histoire de l'aménagement du territoire en France depuis ses origines. Nous en tireront quelques enseignements quant au statut actuel de l'espace géographique dans l'action des institutions politiques françaises.

Mots clés: Aménagement du Territoire, Action publique, Territoire, Régionalisations.

Resumen

La noción francesa de ordenamiento territorial nos lleva a un conjunto de políticas que han variado sensiblemente en los últimos decenios, tanto por sus objetivos como por sus procedimientos y por los actores que ello implica. Las diferentes filosofías de acción pública, más que sustituirse, se superponen unas a otras, combinándose y estructurando hoy el ordenamiento territorial a la francesa para hacer de él una noción polisémica y una praxis ambivalente, que es muy difícil de traducir en una simple frase. Sin embargo, ello lo convierte en un tema particularmente heurístico, en el que desea poner en duda las relaciones del poder público francés con el territorio. De hecho, el objeto de este artículo no pretende reproducir la historia del ordenamiento territorial de Francia desde sus orígenes. Extraeremos algunas enseñanzas en cuanto al estatus actual del espacio geográfico dentro de la acción de las instituciones políticas francesas:

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Acción Pública, Territorio, Regionalización.

* Instituto de Urbanismo de Lyon, Universidad Lumière, Lyon, Francia.

** Traducido al español por Jean Pierre Bergoeing, Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica

Abstract

The French notion of space planning introduces us to several politics that have changed in the last decades as much as their goals than their proceedings and their actors. The different philosophies in the public affairs action, more than substitute it stack each other, combining and structuring today the French space planning, converting it in a polysemic notion and an ambivalent praxis that is very difficult to translate in a simple word. However, that made it a particular heuristic subject to whom wish to doubt about the behaviour of the French public power with his territory. This article does not pretend to reproduce the French space planning history since its origins. We will take some lessons about the actual status of the French geographical space in its relationship with the French political institutions.

Key words: Space Planning, Public action, Territory, Regionalization.

Introducción

La noción francesa de Ordenamiento territorial ha sido mal traducida a otros idiomas, además de que cuesta comprender su sentido total, incluso en otros países francófonos. Si tomamos un diccionario corriente de lengua francesa tal como *LE ROBERT*, el Ordenamiento del territorio consistiría en «*la organización global del espacio destinado a satisfacer las necesidades de la población instalando el equipamiento necesario y valorizando los recursos naturales.*»

Su finalidad sería por lo tanto social, al satisfacer las necesidades de la población. El actor central implícitamente designado sería el poder público responsable del territorio nacional, en este caso el Estado. Finalmente, los medios por los cuales pretende alcanzar sus objetivos serían la reglamentación de la localización de los equipamientos públicos y la valoración de los recursos naturales.

Esta explicación muy literal tiene por virtud la sencillez. Sin embargo, no explica completamente lo que en Francia se entiende por Ordenamiento Territorial. En Francia, el término de Ordenamiento Territorial se refiere en primer lugar a las intervenciones directas del Estado, con el objetivo de reforzar la cohesión del territorio nacional, a pesar de las dinámicas económicas y sociales que tienden a reforzar las disparidades entre las regiones, entre los territorios y entre las ciudades que componen éste país. (Madlot, 1996; Monod y Castelbajac, 1994). Los medios utilizados para alcanzar este objetivo han sido la reglamentación de las localizaciones de los equipamientos públicos, así como el de las actividades públicas y privadas mediante una política de deslocalización industrial y terciaria.

Esta primera acepción del término nos transporta más particularmente a lo que fueron las políticas de Ordenamiento Territorial durante los decenios 1950 y 1960.

Durante los tres decenios siguientes (1970-80-90), la noción de Ordenamiento Territorial ha evolucionado sensiblemente. Se ha favorecido más el desarrollo de los territorios incitando a los actores locales a movilizarse y por lo tanto a organizarse alrededor de un proyecto de desarrollo concebido por ellos mismos. El Estado central ya no actúa solo ni directamente, sino a través de otros actores públicos como la Unión Europea y las colectividades locales (comunidades, instituciones de cooperación inter-comunales, departamentos y regiones), y ello dentro del marco de las políticas contractuales negociadas. Por otra parte, las medidas tomadas tienen más como objetivo sostener un desarrollo endógeno fundado en la valorización de los recursos territoriales locales que provocar un desarrollo de origen exógeno mediante la implantación de nuevas actividades como en el período precedente.

Hoy, la noción de *Ordenamiento Territorial* ha tomado una nueva acepción con el desarrollo de políticas que buscan explícitamente favorecer la competitividad de los territorios, como testimonia el cambio de nombre en el otoño de 2005 de una de las instituciones emblemáticas de estas políticas francesas. Así, la Delegación del Ordenamiento Territorial y Acción Regional (DATAR) se llama de ahora en adelante Delegación Interministerial para el Ordenamiento y la Competitividad de los Territorios (DIACT). En esta nueva perspectiva, las políticas de ordenamiento del territorio ya no tienen como único objetivo el reabsorber las desigualdades territoriales provocando un

desarrollo de origen exógeno o endógeno como en los dos períodos precedentes. Se trata ahora de ayudar los territorios a participar dentro de las mejores condiciones posibles en un sistema económico mundializado donde las ciudades y las regiones están cada vez más confrontadas con la competitividad. El cambio del paradigma es notable (De la marre y Lacour, 2003). Estos primeros elementos esbozan lo que en Francia se entiende como *Ordenamiento Territorial*.

Hoy, aún si los llamados para la constitución de polos de competitividad aparecen como ruptura epistemológica en la manera en que se concebían anteriormente las políticas de ordenamiento territorial, esto no significa que las otras perspectivas de desarrollo local, como la reabsorción de las desigualdades territoriales, hayan desaparecido completamente. Estas existen no solo paralelamente a través de las medidas que continúan desarrollándose, sino también coexisten en el seno de una misma política.

Este conjunto de finalidades y de lógicas diferentes en el seno de un mismo campo de acciones públicas brindan al Ordenamiento Territorial a la francesa tanto una explicación polisémica como una praxis ambivalente, y, por último, que sea una expresión muy difícil. Es igualmente lo que hace que el tema sea particularmente heurístico para aquel que desea poner en entredicho las relaciones del poder público con el territorio. Si el Estado francés moderno, generado con la revolución de 1789, erigió el territorio como el mediador esencial en sus relaciones con la sociedad, es decir, a través de la cual y por la cual entendía gobernar, ¿qué queda hoy, a la hora de que, por una parte, la construcción europea y la descentralización merman su poder por la cima y por la base, provocando al mismo tiempo una heterogeneidad cada vez mayor, de lo que tradicionalmente se llamaba el poder público, y por otra parte, la situación geopolítica de los territorios, que han cambiado fundamentalmente con la apertura de las fronteras, más comúnmente llamado la mundialización?

Tratamos en este momento de interrogarnos lo que estas políticas tienden a decirnos en lo que respecta al papel asignado a los territorios en las técnicas de gobiernos, es decir, en lo que Michel Foucault llamaba la *gubernamentalidad*,

que corresponde a aquellas prácticas complejas y múltiples del ejercicio del poder mediante las cuales ya no una, sino varias instituciones públicas intentan actuar sobre una sociedad en profunda mutación, tanto en el plano social como económico.

En esta perspectiva abordaremos sucesivamente la multiplicidad de las políticas que estructuran hoy el campo de las acciones públicas con sus racionalidades y sus propias finalidades, las torsiones que se ejercen entre lo que estaba inicialmente previsto y lo que realmente se ha puesto en obra, lo que dará paso a observar las relaciones complejas que mantienen los actores locales (comunas, departamentos, regiones) y los actores globales (Estado, Unión Europea) a través y mediante el ordenamiento y la organización del territorio. Luego intentaremos obtener algunas enseñanzas en lo que concierne el estatus actual del espacio geográfico, en el marco de la acción de las instituciones públicas.

La heterogeneidad de las políticas de ordenamiento territorial

La diversidad de las políticas de ordenamiento llevadas actualmente y la multiplicidad de procedimientos puestos en acción, así como la variedad de los objetivos perseguidos, nos permite hacer una lista de estas políticas y poder comprender lo que se hace hoy en Francia, excluyendo las medidas europeas, que por lo demás no se contradicen con las finalidades y modalidades de los procedimientos nacionales.

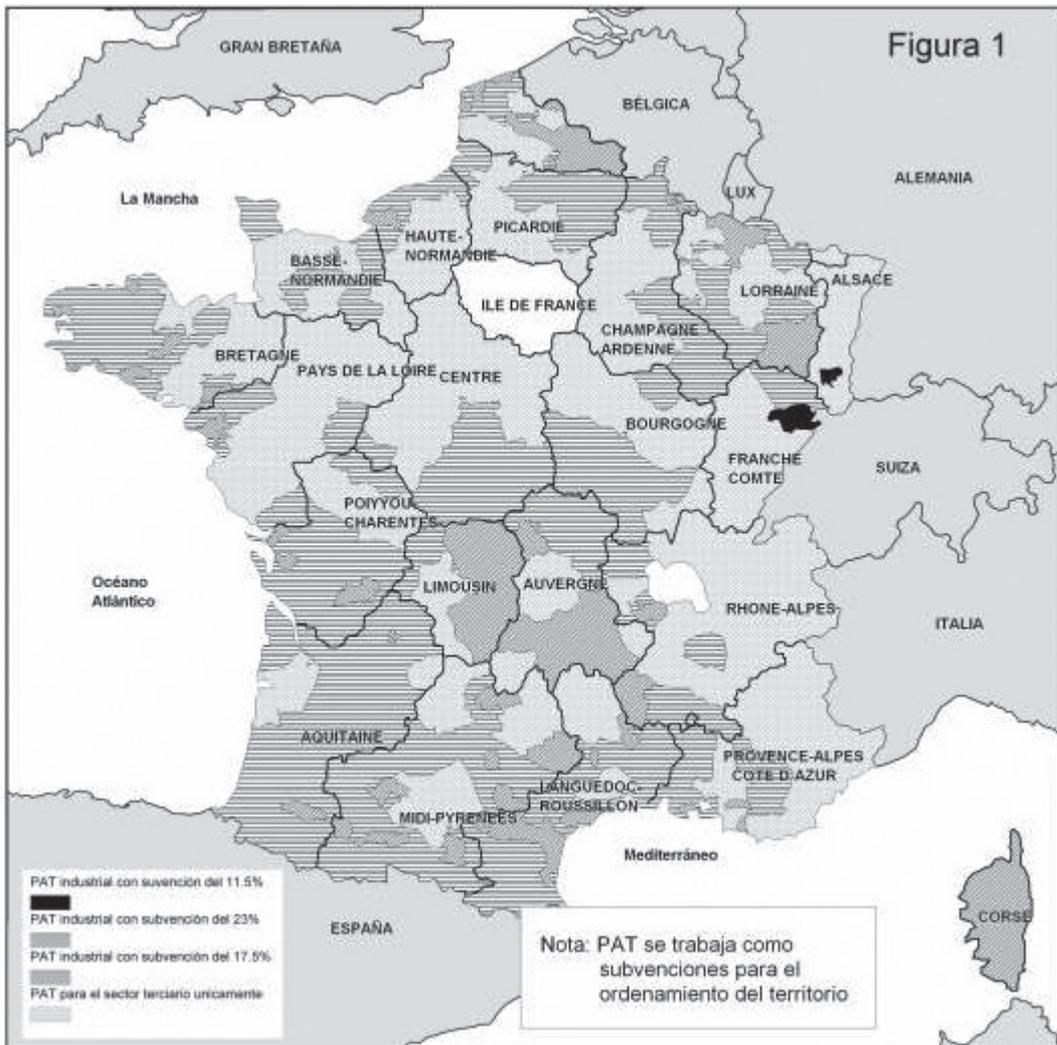
El primer grupo de políticas de ordenamiento territorial y la regularización de la localización de las actividades: Se trata de redinamizar los territorios que se encuentran en dificultades económicas de diversa intensidad, así como reabsorber las diferencias entre París y el resto del territorio nacional. Estas políticas encuentran sus raíces en la primera fase de la historia francesa del ordenamiento territorial, que se inició luego de la publicación de la obra de Jean François Gravier (1953) *Paris y el desierto francés*. Como en la década de los 50, se trata siempre de incitar a las empresas privadas y a las administraciones públicas a abandonar la capital.

Desde 1982, las subvenciones al ordenamiento territorial (PAT) se adjudican a aquellas firmas privadas que aceptan trasladarse e irse fuera de la región parisina (**figura 1**); esta premisa es la condición *sine qua non* que abre derecho al PAT. Dichas subvenciones se adjudican por el ministro a cargo del ordenamiento territorial, luego de hacer la consulta al comité interministerial de ayuda a la localización de actividades (CIALA). Se trata de una subvención a la inversión que tiene por objetivo aminorar el costo del traslado. El monto de la subvención está en función de la situación económica del territorio de destino.

Actualmente, estas subvenciones son cuestionadas por el derecho comunitario europeo, que tiende a considerarlas una intervención pública que viene a falsear la competitividad. Sin lugar a dudas, deberán ser reconsideradas en los próximos años.

En el plano geográfico, un balance realizado en el 2004 por la DATAR demuestra que estas subvenciones benefician esencialmente a la región Norte de Pas-de-Calais, donde se crearon (1962) empleos para este año gracias al PAT. La región de Pas -de- Calais fue una antigua región industrial que padeció la crisis minera y siderúrgica; tal favoritismo corresponde perfectamente

Subvenciones para el ordenamiento del territorio



a los objetivos de este dispositivo, como fue el de ayudar a las regiones que se encontraban en crisis, particularmente las industriales. Sin embargo, en la región de Lorena, que posee las mismas características socioeconómicas, solamente se crearon 228 empleos en el 2004.

Unido a las subvenciones, se dieron traslados de establecimientos públicos. Esta política de traslados de establecimientos públicos nacionales y de implantaciones de establecimientos internacionales fuera de la capital continúa desde 1955, e incluso ha conocido una aceleración importante en los últimos años (Boino y Verhage, 2006).

Cuadro 1
Traslado de empleos públicos fuera de París
1960-2004

Período	Número de empleos trasladados
1960-1990	23099
1991-2004	31938

(2) Fuente: Comité para la implantación territorial de los empleos públicos 2006.

A pesar de las buenas intenciones resulta que la región parisina (Isla de Francia) es la principal beneficiaria con 7.554 empleos creados en su prefectura, que al mismo tiempo es la capital, de Francia. La segunda región particularmente bien dotada es Ródano-Alpes (3.742 empleos). Con 2.000 empleos, aproximadamente, se destaca un grupo de regiones: Norte Pas-de Calais; Alta Normandía; Bretaña; Países del Loira; Poitou-Charente; Aquitania y Languedoc-Rosillón, de hecho regiones históricamente poco industrializadas: Solo una región industrial histórica como Norte Pas-de-Calais participa en este grupo. Aparece nuevamente que Lorena, con características económicas muy similares se ha beneficiado de un número muy débil de transferencias de empleos, con apenas 348.

Este favoritismo entre Lorena y Norte Pas-de-Calais, tanto en primas de ordenamiento territorial como en traslados de establecimientos públicos, nos conduce a constatar que estos dispositivos no tienen como objetivo regularizar las disparidades espaciales generadas por las evoluciones económicas. Se trata, igualmente, de favorecer a ciudades francesas que pueden sobresalir a nivel europeo.

La región Norte de Pas-de Calais con la ciudad de Lille (4ª ciudad francesa) y Ródano-Alpes con Lyon (2ª ciudad francesa) se encuentran privilegiadas con respecto a las ciudades de Lorena, mucho menos importantes y por lo tanto difícilmente descolantes a nivel internacional.

Segundo grupo de políticas de ordenamiento territorial y mejoras en la organización territorial francesa. Desde la Revolución Francesa de 1789, este país se ha encontrado en la incapacidad de crear una nueva trama institucional, aún cuando las dinámicas sociales y económicas han transformado profundamente las realidades territoriales. Ciertamente se procedió a la unión de algunas comunas, pero estas son marginales; se pasó apenas de 44.000 comunas existentes en 1792 a 36.700 en la actualidad. En lo que respecta al segundo nivel territorial, es decir, los departamentos, su número aumentó sensiblemente, ya que pasó de 83 a 100 en el mismo período señalado.

En desmedro de una transformación total de su geografía institucional, como fue el caso de Bélgica, en Francia se comprometió desde fines del siglo XIX la vía de la cooperación intercomunal. Hasta fines de la década de los 90 este esfuerzo encontró muchas dificultades. Las estructuras intercomunales no pudieron franquear el estadio de la gestión del equipamiento común; y la planificación intercomunal muchas veces quedó solo en buenos propósitos. Con el nuevo siglo, tres nuevos dispositivos buscaron relanzar la intercomunalidad y, contrariamente al pasado, lo han logrado.

1. La ley de simplificación y de reforzamiento de las cooperaciones intercomunales: Esta ley fue emitida en 1999 y fue conocida como ley Chévenement, que buscó por una parte simplificar, reforzar y amplificar diversas formas de estructuras intercomunales que se habían desarrollado desde hace un siglo.
2. Las diversas formas de cooperación. En la actualidad, subsisten solo cuatro formas de cooperación que son las comunidades urbanas, las comunidades de aglomeración, las comunidades comunales y los sindicatos de nuevas aglomeraciones. Las comunidades

urbanas que existían desde 1966 se encuentran hoy solo reservadas a las grandes ciudades de más de 500.000 habitantes, y anteriormente el límite se reducía a solo 20.000 habitantes. Las comunidades de aglomeración, que reemplazan a las comunidades de ciudades nacidas de la ley de 1992, comprenden las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes contra 20.000 en el sistema anterior. En lo que concierne a las comunidades de comuna, estas se restringen a los territorios rurales. Los sindicatos de nuevas aglomeraciones son, finalmente, un dispositivo especial concebido a mediados de la década de los 60 para las ciudades nuevas creadas por el Estado. Las otras formas estructurales de cooperación desaparecieron. Los Sindicatos con Vocación Única (SIVU), nacidos con la ley de 1884, los sindicatos de vocaciones múltiples (SIVOM) y los Distritos nacidos de la ley de 1959 deben obligatoriamente transformarse en Comunidades de Comunas, de aglomeración o urbanas.

Con estas comunas, el reforzamiento de la intercomunalidad es muy claro. Los SIVU y SIVOM buscaban esencialmente permitir que las comunas operaran sus economías a escala y así tener la capacidad de desarrollar algunos servicios, infraestructuras y equipamientos. Las comunidades tienen obligatoriamente como competencias el ordenamiento espacial y el desarrollo económico. Fuera de ello deben escoger otras competencias facultativas como: la valoración del medio ambiente, la política habitacional, la vialidad y los suministros deportivos, culturales y educativos. Las comunidades de aglomeración poseen aún mayores competencias; además de las ya citadas del ordenamiento y el desarrollo económico, tienen también a su cargo la política habitacional, las políticas sociales y la prevención de la delincuencia. Además, deben escoger en una lista de cinco, tres competencias facultativas: vialidad y parqueo, agua, saneamiento, medio ambiente y suministros deportivos, culturales y educativos.

Finalmente, las comunidades urbanas tienen siete competencias obligatorias que son el desarrollo económico, el ordenamiento espacial, la política habitacional, la política social, la gestión de los servicios de interés colectivo y el medio ambiente.

Con estas últimas, la *intercomunalidad de gestión* se transforma en *intercomunalidad de proyecto* o, mejor dicho, en *supra comunalidad*. Conjuntamente con este reforzamiento en términos de competencias, estas comunidades disponen en efecto de recursos propios, particularmente fiscales, y por lo tanto tienen una autonomía de gestión frente a las comunas; es por ello que se les denomina establecimientos públicos de cooperación intercomunal con fiscalidad propia. Su campo de competencias va en aumento y, con capacidad financiera propia, estas últimas constituyen una nueva escala territorial que tiene por objeto definir y promover un interés comunitario que debe imponerse a los intereses comunales.

El incentivo mayor creado para que las comunas se unan o se formen tales comunidades es de orden financiero. La subvención anual que da el Estado a las estructuras de cooperación intercomunal va en aumento si se trata de un establecimiento con fiscalidad propia. Este aumento, que había sido introducido ya con la ley ATR de 1992, se vio substancialmente acrecentado con la ley Chevènement de 1999, a tal punto que creó un efecto de límite real entre un territorio participante y un EPCI con fiscalidad propia, y por último, otro que no participa de ello:

El 1º de enero del 2005, el balance de esta reforma de la intercomunalidad es bastante provechoso. Un 88% de las comunas francesas son miembros de un establecimiento público de cooperación intercomunal con fiscalidad propia, lo que reagrupa a 84% de la población del país, del territorio se encuentra recubierta prácticamente como lo muestra el cuadro 2 con las formas de cooperación.

3. La ley de Solidaridad y Renovación Urbana: Esta ley conocida como ley SRU (Goze, 2002) busca en efecto relanzar la planificación instaurando un nuevo dispositivo reglamentario, como lo intentara en su época la ley de Orientación de bienes raíces (LOF) de 1967. Su objetivo es hacer coherente la proliferación de los planes sectoriales que se crearon entre 1980-90: planes de desplazamientos urbanos (PDU) surgidos de la ley de 1982; esquemas de equipamientos comerciales posteriores a la ley de 1996 o aún planes

locales habitacionales (PLH) instaurados en 1983. También se trató de relanzar una planificación global a largo plazo y a pequeña escala con la finalidad de limitar particularmente la extensión urbana y favorecer la renovación de la ciudad en la ciudad.

Este nuevo dispositivo prevé la realización de las siguientes acciones:

- a. Crear directivas territoriales de ordenamiento (DTA) del Estado, no en todas partes, pero sobre los territorios y sobre los temas que parecen ser un desafío importante.
- b. Implementar esquemas de coherencia territorial (SCOT) en lugar de los antiguos esquemas directores (SD) establecidos bajo la responsabilidad de estructuras intercomunales, que pueden ser establecimientos de cooperación con fiscalidad propia o sindicatos mixtos que reagrupan varias comunas y/o varios EPCI; su misión es la de definir las orientaciones generales de desarrollo y coordinar en el tiempo las políticas en materia de urbanismo, de hábitat, de desarrollo económico, de desplazamientos y o de implantaciones comerciales.
- c. Elaborar planes sectoriales siempre a escala intercomunal, pero sobre asuntos precisos como planes de desplazamientos urbanos (PDU), esquemas de equipamientos comerciales (SDEC), planes locales habitacionales (PLH).

- d. Crear planes locales de urbanismo (PLU) a escala aún más detallada para definir el uso de la tierra. Los PLU reemplazan los anteriores Planes de Ocupación de Suelos (POS).

Los nuevos esquemas de coherencia territorial están llamados a superar la simple y clásica afectación de los suelos y la programación financiera de los proyectos, como era usual con los esquemas directores para integrar el conjunto de las dimensiones del funcionamiento y del desarrollo de los territorios. El campo de la planificación se ve así extendido y la ley SRU transforma, y más fundamentalmente aún, la perspectiva, instituyendo al lado de los documentos gráficos y reglamentarios la realización de Proyectos de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible (PADD), en donde las colectividades están invitadas a definir sus orientaciones estratégicas a 10 años, tanto en el plano social como económico y medioambiental. Incluso si su elaboración ha sido simplificada y su alcance reducido por la ley de Urbanismo y Hábitat del 2 de julio del 2003, los PADD desean que esta nueva planificación sea un trámite estratégico total y enteramente territorial de las políticas locales al servicio de una gestión integrada del desarrollo urbano.

Sin un SCOT aprobado, las zonas naturales y las futuras zonas de urbanización previstas en los planes locales de urbanismo no podrán abrirse a la urbanización a partir del 1º de enero del 2002. En otras comunas es imposible construir o autorizar una edificación sin un esquema de coherencia

Cuadro 2

Datos de población en las cuatro formas de cooperación

	Número de establecimientos	Promedio Poblacional	Población acumulada
Comunidades de comunas	2.343	10.797	25.297.156
Comunidades de aglomeración	162	125.876	20.391.934
Comunidades urbanas	14	443.638	6.210.939
Sindicatos de nuevas aglomeraciones	6	58.762	352.573
Totales			52.252.602

Fuente: Ministerio del Interior – 2006.

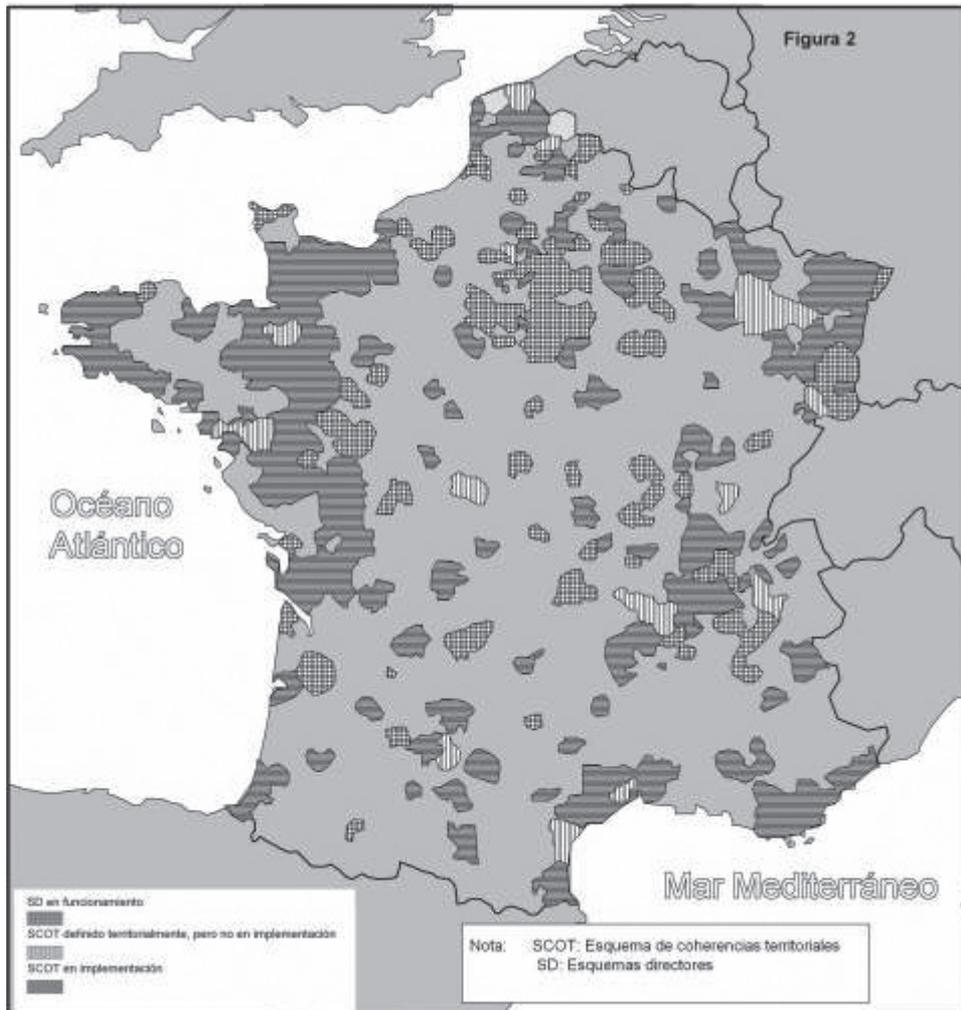
territorial. Esta disposición, sin embargo, solo se aplica a las comunas situadas a menos de 15 Km. de toda aglomeración mayor 15.000 habitantes y a menos de 15 Km. del mar. Los prefectos que representan al Estado en cada departamento, pueden además autorizar, por derogación, a algunas comunas incluidas en el perímetro de los 15 Km. pero no integradas en un SCOT, a aumentar su superficie urbanizable si consideran que las circunstancias y el proyecto de construcción lo ameritan. Por último, en el caso en el cual el perímetro del SCOT ha sido fijado pero donde el esquema aún no está aprobado, la regla de la posibilidad de construir en forma limitada puede ser igualmente solventada solo después de un

acuerdo con la estructura intercomunal encargada del esquema de coherencia.

En virtud de este dispositivo, las zonas urbanizadas se ven obligadas a participar en un esquema coherente; un ejemplo lo constituye la región Ródano-Alpes, que de no acatar el dispositivo se encontraría bajo la tutela del Estado, como fue el caso antes de la ley de descentralización de 1982-83.

Al 1° de enero del 2005 solo existían 113 esquemas directores aprobados en toda Francia; sin embargo, ya hay 117 nuevos SCOT en proceso de elaboración o aprobados, y 41 esquemas directores en vías de transformación a SCOT. Lo esencial de las zonas urbanizadas de Francia (**figura 2**) se encuentra cubierto por un documento de

Perímetros de "SCOT" en implementación y de "SD" en funcionamiento (septiembre 2005)



planificación, que corresponde a 13.551 comunas, que concierne a 36.6 millones de franceses.

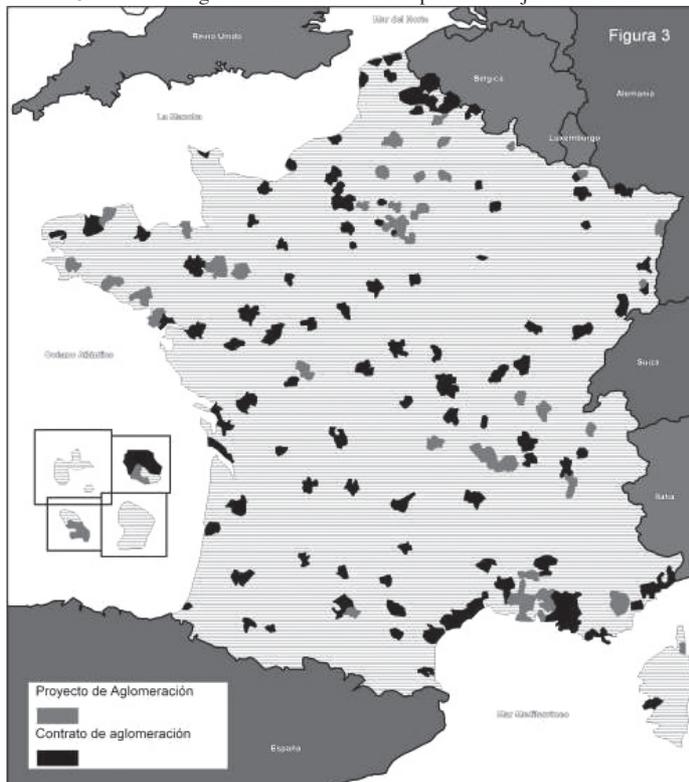
Un gran dispositivo que tiene por objetivo favorecer la cooperación entre instituciones locales fue lanzado en el 2004. Se trata del llamado a la cooperación metropolitana. Considerando que la ley Chevènement no había logrado reajustar los territorios institucionales (EPC) y los territorios funcionales, en particular la realidad de las ciudades, el nuevo objetivo fue “favorecer la emergencia de cooperaciones a escala de las metrópolis francesas y de reconfortar a las ya existentes, promoviendo la aplicación de estrategias originales a esa escala de la cooperación entre las instituciones”. Destinado explícitamente a las grandes ciudades, este llamado busca motivar las cooperaciones estructurales intercomunales en una misma área metropolitana. Se trata más precisamente de promover el esquiso de un gobierno metropolitano, como aquellos ya existentes en otros países europeos, como por ejemplo en Alemania.

La cooperación metropolitana no es un dispositivo subvencionado para todos, sino más bien una política contractual dotada de un financiamiento de 3.5 millones de euros mediante el

cual el Estado se reserva el derecho de escoger a quien apoya y lo que apoya. Correlativamente, las colectividades locales no están obligadas a participar en esta política. Contrariamente a la política de las metrópolis de equilibrio de los años 1960, para las cuales el Estado había designado 8 metrópolis, el Estado solo apoyará a las colectividades locales voluntarias. Las principales áreas metropolitanas francesas estaban ya visualizadas explícitamente: Lyon, Marsella, Lille, Burdeos, Nantes, y en cuanto a la región parisina, esta se encontraba excluida del dispositivo, ya que se le debía aplicar una acción específica ulterior.

En el plano legal, se entendía que las colectividades interesadas debían disponer de un expediente de candidatura que sería examinado por un jurado en función del cual el proyecto sería aprobado o rechazado por el Estado. El depósito de expedientes fue organizado y finalmente se seleccionaron quince proyectos de cooperación metropolitana y solamente seis rechazados. Este alto éxito relativiza el rigor del examen efectuado por el Estado. Sin entrar en los detalles de las razones invocadas para retener o rechazar tal o cual candidatura, la **figura 3** nos

Contratos de aglomeración firmados al primero de julio del 2005



permite ver la geografía de las cooperaciones que serán apoyadas. Podemos constatar que en primer lugar no figuran algunas grandes ciudades francesas como Burdeos, al oeste, o Montpellier al sur, sus candidaturas fueron rechazadas cuando ciudades de menor importancia como Clermont-Ferrand al centro del Macizo Central fueron calificadas. En segundo lugar, las áreas de cooperación propuestas por las colectividades locales y retenidas por el Estado evocan muchas veces redes regionales urbanas que van más allá de lo que muchas veces se entiende por área metropolitana o incluso metrópolis en su definición más extensa. Si la respuesta de Toulouse, al sur, corresponde más o menos al área de influencia de esta ciudad, la de las ciudades de la región Ródano-Alpes está constituida al menos por dos áreas metropolitanas diferentes: Lyon y Grenoble.

El tercer grupo de políticas y apoyo local. Este tipo de políticas tiene por objetivo apoyar el desarrollo local a partir de los proyectos concebidos por los actores locales en función de las características de sus territorios. Esta perspectiva de desarrollo endógena se ve apoyada por tres grandes dispositivos que son los proyectos conocidos como “País” de aglomeración y los polos de competencia. Los proyectos “País” constituyen en Francia una pequeña región cultural histórica con características propias agrícola, culinaria, lingüísticas y otras.

Los proyectos de “País” fueron iniciados por la ley de Orientación y de ordenamiento territorial (LOAT) de 1995, y retomada por la ley de Orientación y ordenamiento sostenible del territorio (LOADT, llamada ley Voynet). El principio es el del voluntariado: el Estado invita a las colectividades locales para que conciben contratos de “País” para los sectores rurales y contratos de aglomeración para las zonas urbanas. Estos proyectos deben constituir proyectos de desarrollo sostenible y global del territorio. Sostenible, ya que su plazo es de diez años, y global en el sentido en que deben desarrollar a la vez perspectivas económicas, sociales y medioambientales. La negociación, el contrato, la solidaridad y la participación son aquí la base

por la cual se rigen las colectividades locales que se asocian en un contrato al Estado o las colectividades a la sociedad civil.

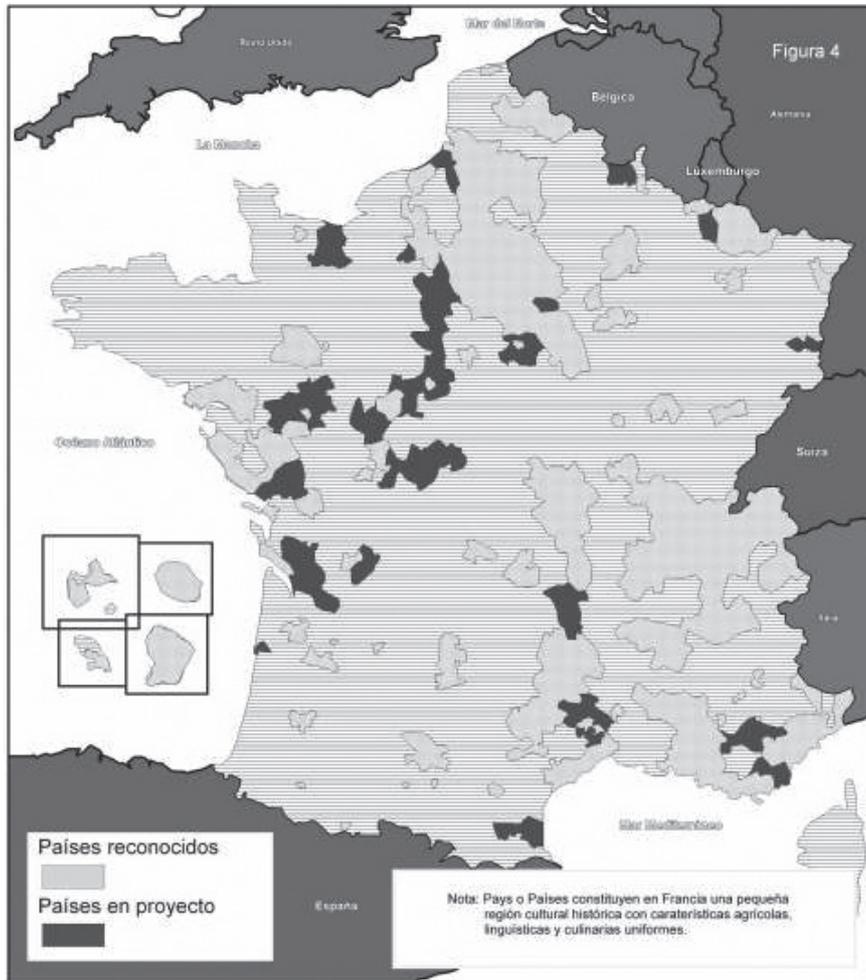
Los proyectos “País” y los de aglomeraciones en el sentido de la ley Voynet, deben constituir obligatoriamente en sus territorios un concejo de desarrollo, compuesto por representantes de los medios económicos, sociales, culturales y asociativos. Este concejo de desarrollo se supone que es el centro de animación del proyecto y el órgano de participación de la sociedad civil para el desarrollo de su territorio. Con estas bases, el estado apoya financieramente la puesta en marcha de los contratos de desarrollo en el marco de los contratos del plan Estado –Región. (Figura 4).

Para el 1º de enero del 2005, 267 “países” y 113 aglomeraciones ya habían firmado o estaban a punto de firmar, es decir, más del 70% de la población francesa. El contenido de dichos proyectos es extremadamente heterogéneo, varía en función de las características de los territorios, de sus situaciones singulares, así como de los límites de desarrollo que se han dado, aunque coinciden en que la mayoría de los proyectos tienden a mejorar los servicios para la población (correo, hospitales, agencias bancarias, etc.), muchas veces manifiestan la voluntad de reforzar lo atractivo del territorio, ofreciendo como testimonio que los actores locales se inscriben en una perspectiva de competencia entre las ciudades y sus territorios, tema que volveremos a tocar.

Frente a las mutaciones económicas internacionales, el gobierno francés ha tomado una gran medida en el 2004 para apoyar el desarrollo de los territorios y por consiguiente de las ciudades. Se trata de reconfortar la formación de polos de competencia. Se ha constatado que Francia se ve enfrentada, como el resto de los países de este planeta, a una aceleración de las mutaciones económicas y a una competitividad entre las ciudades y los territorios, que se manifiesta particularmente por la internacionalización, bajo todas sus formas, de los factores de producción.

Los “polos de competitividad” que desea apoyar el Estado son los de las nuevas tecnologías, como las nanotecnologías, biotecnologías

Proyecto de “países” al primero de septiembre del 2005



y microelectrónica, aunque también algunas industrias más formales como las automotrices y la aeronáutica, consideradas como estratégicas. Para su desarrollo se invirtieron 750 millones de euros en un plazo de tres años. Se les pidió, por otra parte, a los ministerios encargados de la Industria y de la Investigación que hurgaran en sus propios fondos para sostener dicha política. Finalmente, se previeron exoneraciones impositivas para las sociedades y el aligeramiento de las cargas sociales para las empresas que participarían en proyectos de Investigación-Desarrollo en el seno de los polos de competitividad. En la perspectiva del Estado, estos polos deben, en efecto, combinar en un

mismo territorio, empresas, centros de enseñanza superior y laboratorios de investigación. Hacen alusión implícitamente a los *clusters* y otros distritos industriales descritos y analizados por la geografía económica.

Considerando que la formación de estos polos no puede efectuarse más que mediante una fuerte movilización de los actores locales, tanto públicos como privados, el procedimiento escogido ha sido el de licitación de proyecto, como para el caso de las cooperaciones metropolitanas. A diferencia de estas últimas, los proyectos de los polos debían ser sostenidos por las colectividades locales, así como por las empresas y los centros de investigación, en particular aquellos

públicos con universidades y establecimientos públicos de investigación.

En la primavera del 2005, se depositaron 105 expedientes relacionados con la biotecnología, nuevos materiales, aeronáutica, agricultura y agroalimentación. (Cuadro 3)

Cuadro 3

Normas de expedientes de candidaturas según temática

Lista de los temas	Nº de expedientes
Agricultura, Agroalimentario	15
Biotecnologías, Salud, Nutrición	11
Procedimientos industriales / Dominio de riesgos	10
Materiales, Plásticos, Química	9
Imagen, Multimedia	9
Programación, Electrónica, Telecomunicaciones	8
Logística y movilidad	7
Suministros del hogar y de la persona	7
Energía	7
Mecánica, Micro técnica	6
Aeronáutica, Espacial, Defensa	5
Automóvil, Ferroviario, Propulsión	4
Textil	3
TOTAL	105

Los expedientes depositados cubren de hecho todos los dominios de las actividades, así como el conjunto del territorio; no solo participan las regiones industriales de alta tecnología como Ródano-Alpes (Lyon, Grenoble); Isla de Francia (Paris) o Midi-Pirineos (Tolosa), sino todo el territorio nacional, incluidas las regiones agrícolas como el Limosino o Auvernia.

Frente a tal florecimiento de proyectos, el gobierno decidió conservar 67 polos de competitividad, lo que una vez más relativiza la severidad del concurso oficialmente instaurado y la capacidad que tienen los actores locales para ser escuchados por las autoridades nacionales. No siendo todos los proyectos de nivel internacional, como se

Cuadro 4

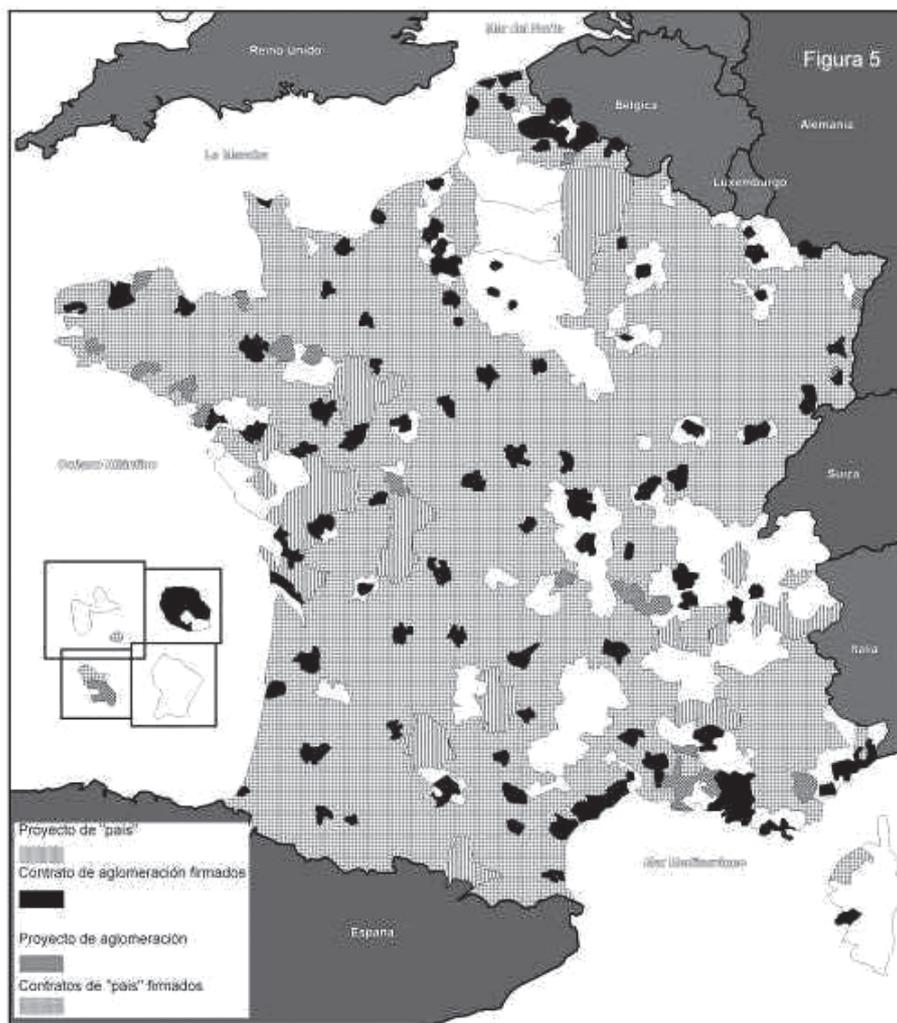
Número de expedientes según región

Región	Número total de candidaturas	Candidaturas regionales
Alsacia	3	2
Aquitania	6	2
Auvernia	6	4
Baja-Normandía	5	3
Borgoña	4	0
Bretaña	8	5
Centro	7	7
Champagne-Ardenas	2	1
Córcega	1	0
Franche-Comté	4	3
Alta-Normandía	7	5
Isla-de-Francia	14	3
Languedoc-Rosellón	9	5
Limousin	7	7
Lorena	3	2
Midi-Pirineos	7	7
Norte-Paso-de-Calais	9	3
Países del Loira	9	4
Picardía	4	4
Poitou-Charentes	15	4
Provenza-Alpes-Costa-Azul	12	4
Isla de la Reunión	1	0
Ródano-Alpes	19	8

deseaba al comienzo, se hizo una distinción con 6 de carácter de polo mundial y 9 otros que podrían llegar a serlos. Por último, 52 fueron calificados como polos interregionales. Esta gradiente tenía como corolario el apoyo económico decreciente del Estado. El monto total dedicado a su financiamiento alcanzó finalmente 1.500 millones de euros a tres años plazo, lo cual permitió apoyar un número mucho mayor de polos de competitividad que los previstos inicialmente.

Como lo muestra la **figura 5**, esta nueva política concierne al conjunto del territorio nacional, pero con un apoyo más sostenido para las regiones más desarrolladas, como aquellas reconocidas como polos de competitividad a nivel mundial: Isla de Francia con París, Ródano-Alpes con Lyon, Midi-Pirineos con Tolosa, Burdeos en Aquitania y Provenza-Alpes-Costa Azul con Niza.

Contratos de aglomeración firmados al primero de julio del 2005



Un policentrismo geopolítico persistente

La política francesa de ordenamiento territorial sigue una filosofía común que podríamos resumir con el siguiente axioma: *las solidaridades territoriales son la condición sine qua non del desarrollo de los territorios.*

En efecto, un sin número de dispositivos buscan favorecer la emergencia y reforzar las cooperaciones intercomunales. La idea maestra es la solidaridad entre las municipalidades ricas y pobres, centros y periferias, así como la coherencia entre territorios interinstitucionales y territorios funcionales. Si se hace un recuento de la multiplicación de las estructuras de

cooperación intercomunales, que desde entonces han florecido – “Países” y aglomeraciones de la ley Voynet, comunidades de la ley Chevenement, Esquemas de coherencia territorial de la ley SRU, cooperaciones metropolitanas o aún polos de competitividad, este esfuerzo pareciera haber sido coronado por el éxito.

Sin embargo, un cambio de perspectiva nos brinda una balanza menos brillante. Revela de hecho que estas leyes no siempre desembocaron en una simplificación territorial sino que, por el contrario, la hicieron mucho más compleja. El área metropolitana lyonesa, la cual trataremos en detalle, permite observar ambas situaciones. Mientras algunos sectores de esta región urbana

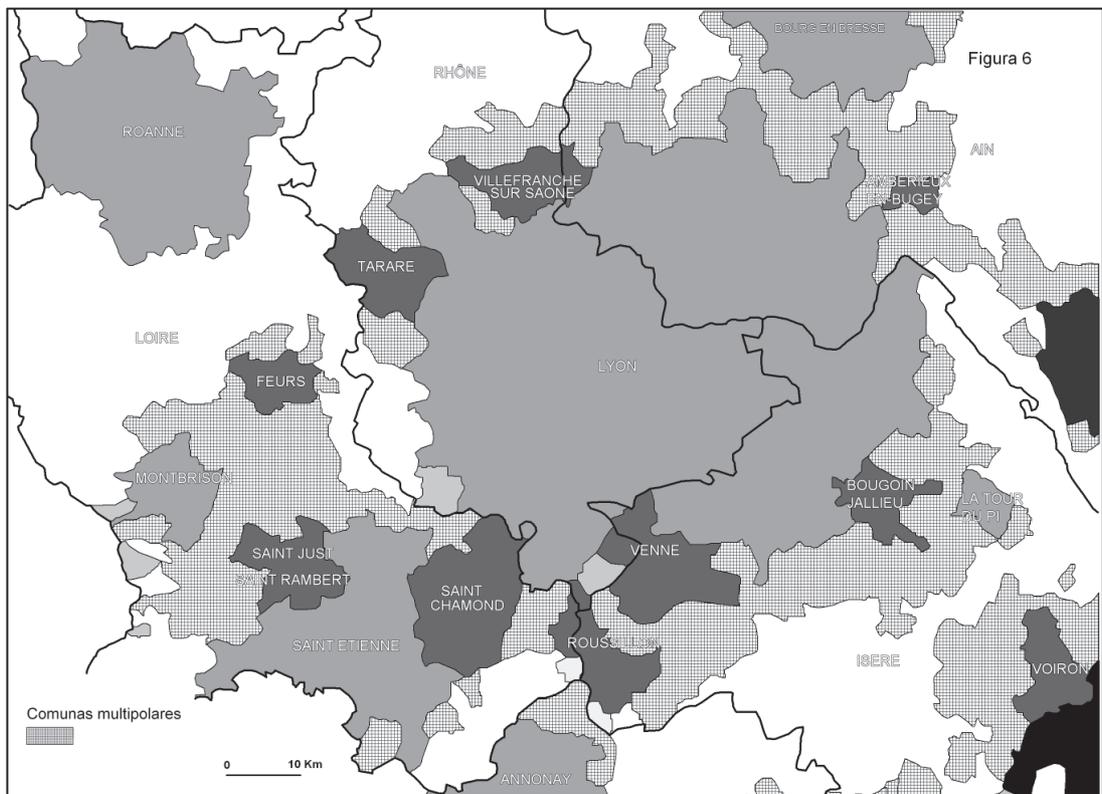
han sido objeto de un reagrupamiento importante, otros han mantenido o visto acentuada su fragmentación. Aquí observaremos más precisamente las condiciones de puesta en práctica de las leyes Chevenement y SRU.

Mantenimiento de una cierta fragmentación territorial: El trazado limítrofe institucional de la ciudad de Lyon, tiene que ver poco o nada con su realidad económica y social (**figura 6**). Reducido a sus estrictos límites comunales, esta ciudad solo cubre 49.11 km², con el refuerzo de las cincuenta y cuatro otras comunas de su comunidad urbana, fundada gracias a la ley de 1966 alcanza entonces un área de 490.42km². El sistema socio-espacial lyonnés es en realidad de dos a seis veces más amplio si seguimos la definición dada por el INSEE, que no da los contornos exactos sino solo una percepción de ellos. La unidad urbana de Lyon abarca 958.94 km², es decir, cubre 102 comunas que comprenden

el área urbana, sin contar las comunas multipolarizadas que da un total de 296 comunas, es decir, 3.315.85 km². Aún más vasta es la extensión urbana que ha provocado la formación de una coalescencia de áreas urbanas que incluye 2.455.253 habitantes y que constituye, en muchos sentidos, un área metropolitana en vías de integración acelerada. Las migraciones residenciales están supeditadas a un nuevo despliegue a consecuencia de los empleos que generan, en efecto, un aumento continuo del intercambio de personas, de bienes y de informaciones entre los diferentes territorios que componen esta región urbana.

Su imbricación se hace cada vez más creciente, aunque solamente en el plano socio económico, y abarca cuatro departamentos (Ain, Isère, Loira y Ródano), dividida en varios centenares de comunas; este sistema socio espacial es más que nunca una constelación a nivel político-administrativo.

Los aires urbanos de la gran región de Lyon en 1999



La ley Chevenement de 1999 podría haber favorecido una coherencia entre los territorios institucionales y los funcionales de Lyon. Al menos esa era su intención primitiva. Lamentando que *“la realidad física de las aglomeraciones no descansan hoy sobre ninguna base político-jurídica, cuando incluso a escala de la aglomeración se debían pensar la nueva repartición del hábitat, del remodelado de los suburbios, de la reconstitución del tejido urbano o de las políticas orientadas al empleo y a la formación”*. El objetivo del ministro del interior de la época era favorecer claramente la constitución de instituciones susceptibles de administrar no toda el área metropolitana, sino al menos cada una de las aglomeraciones que la componen.

La ley, sin embargo, no estipula ninguna obligación de este tipo. Solo algunas declaraciones del ministro durante los debates parlamentarios que conllevaron a su promulgación así como varias circulares de aplicación dibujaron esta perspectiva. La circular que Jean-Pierre Chevenement dirigió a los prefectos el 13 de julio de 1999 afirmaba que la puesta en marcha de esta ley *«debía tender a hacer coincidir los parámetros de los agrupamientos comunales (...) con el de los espacios o el de los desafíos socio-económicos, así como espaciales, medioambientales y culturales que son los más fuertes.»* Dos años más tarde, Daniel Vaillant nuevo ministro del interior, recordaba nuevamente que *“respetuoso de los principios de descentralización, la ley del 12 de julio de 1999 tiene por objetivo promover el voluntariado de los electos favoreciendo la cooperación intercomunal. Sin embargo, reforzando vuestros poderes de iniciativa y de decisión, la ley optó por el concepto de un Estado estratega*

que busca, en nombre del interés general, en la coincidencia de las motivaciones locales con los desafíos económicos, sociales y espaciales de los habitantes. Es bajo este punto de vista que le doy una importancia particular (...) a la constitución de los EPCI con una fiscalidad propia y con una escala pertinente.” En el respeto de la ley de descentralización de 1982 el objetivo era, sin duda, favorecer y no imponer la constitución de gobiernos de aglomeración. Este matiz semántico tuvo sus consecuencias.

Como en todas partes, en Francia esta ley encontró un éxito innegable en la región lyonesa. La casi totalidad de las comunas de esta área metropolitana definitivamente crearon o se unieron a un establecimiento público de cooperación intercomunal. Mientras que las comunas de Lyon y de sus suburbios inmediatos formaban una comunidad urbana desde 1968, las comunas de pequeña dimensión se agruparon en comunidades de comunas, en tanto que la mayoría de las ciudades intermedias habían optado por la forma de comunidad de aglomeración (Saint-Etienne, Vienne, Roanne, Forez Sur, Bourg-en-Bresse, Voiron). Solo Villefranche-sur-Saone adoptó la forma de una comunidad de comunas, al no haber logrado alcanzar el límite demográfico mínimo exigido. Las tres comunas de su área urbana situadas en la otra margen del río Saone que se encuentran de hecho en otro departamento, les podría haber permitido alcanzar el margen solicitado, pero ellas no desearon integrarse a un EPCI interdepartamental. (Cuadro 5).

Estos primeros elementos podrían dar la impresión que los límites departamentales son tal vez impactantes y que la puesta en marcha de la ley Chevenement corresponde a pesar de todo

Cuadro 5
Intercomunalidades de la región Lyonesa al 1° de enero del 2004

Naturaleza jurídica	Número de EPCI	De los cuales EPCI con TPU	Número de comunas promedio por EPCI	Población promedio de los EPCI
Comunidad de Comunas	88	54	10,75	13.889,88
Comunidad de Aglomeración	6	6	25,67	126.019,5
Sindicato de Nueva Aglomeración	1	1	5	41347
Comunidad Urbana	1	1	55	1186754
Totales	96	62		

a lo que esperaba el ministro del interior. Para las comunas rurales las comunidades de comunas, para las ciudades intermedias las comunidades de aglomeración y para las grandes ciudades las comunidades urbanas. Sin embargo, una mirada más certera hace menos optimista este paso inicial. El nivel de integración alcanzado por las ciudades intermedias es muy variable. Los EPCI de Vienne y de Bourg-en-Bresse se ajustan más o menos al perímetro de sus áreas urbanas. El de Saint-Etienne va más allá al integrar a Saint Chamond al este, aunque dejando de lado a Saint-Just-Saint Rambert al oeste. Estas comunas de la llanura del Forez, de hecho, no se unieron ni a Saint Etienne Métropolis, ni formaron un EPCI. Prefirieron repartirse en una comunidad de aglomeración y en una comunidad de comunas. El área de Roanne se encuentra aún más dividida, ya que se descompone en siete EPCI diferentes. La fragmentación en este caso es tan fuerte (guardando la dimensión de la comparación) como la del área urbana de Lyon. En esta última área ninguna comuna se unió a la comunidad urbana. Prefirieron agruparse en pequeñas comunidades de comunas no rurales según lo previsto en la ley, pero netamente periurbanas, lo que no debería haberse tolerado.

La ley SRU del 2000 no logró mejorar la reabsorción del policentrismo geopolítico de esta área metropolitana prevista en la ley Chevenement. La geografía de los reagrupamientos realizados tiene las mismas características generales que la de los EPCI, a pesar de que esta ley pretendía promover y no imponer el establecimiento de esquemas de coherencia territorial (SCOT), a escala de las áreas urbanas en el sentido del término del INSEE, y a pesar de que la constitución de un SCOT peri urbano estaba explícitamente excluida, el resultado obtenido solo se logró en parte a lo esperado, (Figura 7). En el sector Sur-Loira el perímetro previsto reagrupa ciento diez comunas, lo que va más allá de lo previsto por el legislador. Por el contrario, en el sector Lyonés se constituyeron nueve SCOT, o sea un total de dos perímetros más que los previstos en los esquemas directores. Algunos organismos públicos habían previsto en junio del 2001 la eventualidad de un SCOT único que desbordaría incluso el área urbana de

Lyon, integrando la de Vienne, de Bourgoin-Jallieu, de Villefranche-sur Saone y Amberieux. Dicha idea fue rechazada por las estructuras intercomunales de la periferia lyonesa.

Mantenimiento de los particularismos locales: Esta fragmentación territorial persiste, en materia de gestión y de planificación, y tiene por corolario un reforzamiento relativo, o al menos de los particularismos locales porque las leyes SRU, Voynet o incluso Chevenement, promueven que los territorios tomen esta vía. Todas estas leyes al unísono invitan a ir más allá del estadio de intercomunalidad de gestión para crear intercomunalidades de proyectos. Esta incitación, legítima en lo interior, refuerza sin embargo, a otra escala, la del área metropolitana y la de las dinámicas centrífugas cuando no están abiertamente en competencia. (Gueranger, 2004)

De tal modo, el Norte Isere tiene como gran proyecto la constitución de un polo deportivo y de salud en Bourgoin-Jallieu, así como un polo de materiales de construcción en Isled'Abeau que descansa en gran parte sobre sus grandes talleres, y por otro lado, sobre los centros de investigación de los cementos Lafarge y Vicat. Por su parte, la ciudad de Vienne no podía pretender, por falta de espacio, un desarrollo suplementario de sus actividades de producción, por lo que concibió su futuro alrededor del turismo y del patrimonio. A la inversa, Villefranche-sur Saone tiene como perspectiva crear una nueva zona de actividades generales de varios cientos de hectáreas a pesar de que la llanura del Ain, a pocos kilómetros de ahí, posee aún 450 hectáreas de reservas constructivas. Saint-Etienne, por su lado, promueve más particularmente un polo de óptica-visual, un polo sobre el cáncer así como la moda, mientras que Lyon, fuera de las biotecnologías y el turismo, favorece la creación de un polo sobre el cáncer y actividades ligadas a la moda, lo que difícilmente permite comprender en qué se diferencia de las actividades previstas por Saint-Etienne.

Las estrategias metropolitanas lyonesas fueron elaboradas por la comunidad urbana de Lyon, y como dispositivo central del proyecto Milenio 3 y hoy Lyon 2020. Estos dos procedimientos están apoyados por procesos de participación

importantes tanto del sector económico como por el esquema de desarrollo económico, hoy Gran Lyon, el Espíritu de Emprender y el Plan tecnópolis, hoy Lyon metrópolis innovadora, como por la que de la sociedad civil (consejo de desarrollo). Mas de 4.000 personas trabajaron en el proyecto de Milenio 3, así como la mayoría de las organizaciones –sindicatos obreros, asociaciones, cámaras consulares y sindicatos patronales – que estructuran la vida económica y social del Gran Lyon. Esta amplia participación, se operó esencialmente en el interior de la comunidad, y dio lugar a la elaboración de proyectos concebidos en función por y para toda la aglomeración lyonesa, reducida a su perímetro mínimo, es decir, los límites de las cincuenta y cinco comunas que componen la comunidad urbana.

Simétricamente ocurre lo mismo con los otros territorios; con o sin Lyon, la actitud viene de una dialéctica donde el rechazo a la expansión del Gran Lyon sobre “mi territorio” – de lo cual testimonia la geografía de los EPCI y de los SCOT- está en concordancia con el hecho de si la empresas y familias lyonesas desean abandonar la aglomeración central para re localizarse en “mi territorio”. Al igual que para el Gran Lyon, estos comportamientos relativamente individualistas y a veces competitivos son, sin embargo, el resultado de comportamientos fuera de toda estrategia voluntarista, y por último, en un déficit de inter-conocimiento: desconocimiento de los desafíos y obstáculos de los otros territorios, desconocimientos de los recursos territoriales que dispone cada uno de ellos. Por ello los diferentes proyectos de desarrollo y los procesos de elaboración específicos se repelen unos a otros dentro de una misma institucionalidad fragmentada,

Las leyes SRU y Chevenement son deliberadamente o espontáneamente padecidas por las colectividades locales, y sin lugar a dudas, todo a la vez, y solo muy parcialmente han logrado reabsorber la fragmentación política del territorio. En cierto modo, la fragmentación se ha visto incluso reforzada. Ahí donde existían siete esquemas directores, florecieron nueve SCOT. Mientras que cuatro SD eran ínter departamentales (Val de Saone, Alto Ródano, Anonay, Givors-Vienne-Rousillon), solo se mantiene el SCOT de Márgenes del Ródano que perpetúa en parte

el antiguo SD de Givors-Vienne-Rousillon. Hoy sigue reagrupando comunas del Ródano del Isere, del Loira e incluso de la Drome, A la inversa, el antiguo esquema director del Alto Ródano que reagrupaba a las comunas de los departamentos del Ain y del Isere han dado lugar a dos SCOT separados: el de Bugey-Cotiere-Llanura del Ain (BUCOPA), en el sector del Ain, y el de Alto Ródano-Delfinado, del lado del Isere. El esquema director del Valle del Saone fue igualmente dividido en dos: por una parte, el SCOT del Beaujolais del lado del Ródano, y el del Valle del Saone-Dombes en el sector Ain. Incluso en el Loira, que sin embargo vio la creación del vasto perímetro del SCOT estéphanois, se hizo sentir la originalidad de los límites departamentales. Las comunas más meridionales que participaban anteriormente en el esquema director de Annonay (Ardeche) se encuentran hoy integradas al de Saint-Etienne, mientras que las de las gargantas del Loira se encuentran excluidas. Si unas y otras participan del área urbana de Saint-Etienne, las últimas pertenecen a decir verdad a otro departamento (Alto-Loira), e incluso a otra región (Auvernia).

Estas leyes no solucionaron enteramente ni los problemas de solidaridad entre comunas ni tampoco los de coherencia, sin duda en gran medida míticos, entre territorios funcionales y territorios institucionales, pero su aplicación plantea el problema importante de las capacidades que tienen estas nuevas instituciones, EPCI y sindicatos mixtos de SCOT, para asumir plenamente las competencias para las cuales están investidas. Si las más grandes pueden desarrollar servicios internos y si tienen fondos suficientes para emplear servicios privados, las más pequeñas, es decir, las más numerosas, están lejos de tener las mismas capacidades. Se corre el riesgo de que se creen fuertes disparidades dentro de los procedimientos sofisticados de la planificación y gestión territorial y, consecuentemente, en la eficacia misma de las políticas llevadas.

¿En búsqueda de cual tipo de coherencia?

En términos de obligatoriedad, la ley Chevenement estipulaba que los nuevos EPCI

debían formar una agrupación de un solo tramo sin enclaves. Los prefectos que representan al gobierno en el plano local tenían la obligación de apreciar caso por caso la coherencia espacial, económica y social de los perímetros propuestos por las colectividades locales. En su defecto podían tomar la iniciativa de crear uno, integrar una comuna contra su voluntad o aún más, rechazar la creación de una intercomunalidad si esta hacía correr el riesgo de hipotecar el funcionamiento de un EPCI vecino, más grande y mejor integrado. Sin embargo, esta lógica dirigista no fue el único principio de puesta en marcha augurada por el legislador. En esta misma ley y en estas mismas circulares de aplicación, estaba inscrito un segundo principio, en virtud del cual la cooperación intercomunal debía respetar las leyes de descentralización y consecuentemente fundarse en la libre voluntad de las comunas para elaborar el conjunto de proyectos de desarrollo.

Las iniciativas locales permitieron a las comunas de la periferia próxima del Gran Lyon constituirse en múltiples comunidades de comunas, que se calcan globalmente en la geografía social de la región lyonesa (Estèbe y Kiszbaun, 1999; Estèbe y Talandier, 2005) y están conformes al principio de una república unitaria descentralizada, principio que ya se encuentra inscrito en la constitución francesa, pero por otro lado se encuentra alejado del espíritu de solidaridad entre comunas ricas y pobres, urbanas y periurbanas que subentendía la ley de 1999.

Raymond Barre, ex alcalde de Lyon, había propuesto, en efecto, una extensión de la comunidad urbana, pero esto fue inmediatamente rechazado por las comunas concernidas. Una respuesta tan brutal no era una novedad. Ya se había producido anteriormente y al igual que ayer no había podido imponerse. La ley de 1999 modificaba sin embargo el statu quo. Habría la posibilidad de una integración forzada a petición del Gran Lyon, con una reserva que no era posible integrar contra su voluntad a una comunidad ya miembro de una intercomunalidad con fiscalidad propia. Esta sutileza fue inmediatamente percibida por las comunas periféricas y se ampararon en ella. El desarrollo de estructuras intercomunales en la próxima periferie lyonesa corresponde de hecho o en parte, al menos, a un movimiento preventivo contra todo

riesgo de integración forzada del Gran Lyon, retomando el título de un artículo de un periódico local que epilogaba sobre esta estrategia.

Este cuño clavado, si no en la letra al menos en el espíritu de la ley de 1999, tuvo incidencias no solamente en la geografía de los EPCI, pero también en los SCOT. El legislador en efecto creó interrelaciones entre ambas leyes así como con la ley Voynet que con su uso, se opusieron a lo que había previsto. Nuevamente las márgenes entre la ley y su espíritu fueron explotadas. Las declaraciones del ministro del equipamiento el señor Gaysot, que había concebido la ley SRU, podía afirmar con certeza que *“los perímetros de los esquemas de coherencia territorial toman en cuenta los EPCI existentes así como las realidades de funcionamiento de cuencas de vida, de hábitat, de empleo y de los sistemas de desplazamientos”*; las reglas de delimitación de los perímetros editados por la ley estipulaban solo la obligación de establecer una agrupación de comunas, de un solo trazo y sin enclaves, que recubriera, si era el caso, la totalidad de los EPCI competentes en materia de SCOT. Indicaba igualmente que estos perímetros debían tomar en cuenta otras agrupaciones y proyectos así como los desplazamientos. Pero entre las obligaciones concretas y las consideraciones susceptibles de interpretación, el matiz no es anodino. Indica que en el orden de las prioridades, la letra de la ley privilegia desde ya la lógica institucional por encima de la lógica funcional. Por ello, las colectividades locales respetaron escrupulosamente esta jerarquía de valores comprometiéndose a partir del otoño 2001 con aquellos SCOT que respetaban siempre las obligaciones impuestas, pero solo ocasionalmente las opciones propuestas. Las municipalidades del Sur Loira anunciaron así rápidamente su voluntad de constituirse en un SCOT que abarcaba la totalidad de la mitad meridional de su departamento y recubriría la comunidad de aglomeración de Saint-Etienne Métropolis, la de Forez Sur y las comunidades de comunas de La Deome y la del Pays de Saint-Galmier. Las de la vecindad próxima a la corona lyonesa declararon contrariamente, a partir del otoño de 2001, preferir crear varios SCOT, lo que fragmentaría el área urbana e incluso la unidad urbana de Lyon, pero que, sin embargo, respetaba las obligaciones legales: cada

perímetro se encontraba sin enclave, unido y recubriendo completamente los EPCI competentes en materia de SCOT.

Aún más, algunas comunas pudieron explotar algunas disposiciones legales para escapar al SCOT de su aglomeración central, cuando anteriormente eran partícipes del esquema director. En nombre de la coherencia entre planificación y gestión de los territorios, estaba previsto en efecto, que cuando unas comunas participaran en un mismo EPCI competente en materia de esquema de coherencia y que relevasen de varios esquemas directores preexistentes, fuera entonces jurídicamente necesario organizar la exclusión de las comunas miembros de ciertos SD, con la finalidad que todas integraran y pertenecieran a un mismo SCOT. Esta cláusula permitió con certeza a cuatro comunas (Givors, Grigny, terna y Communay) que formaban parte de la unidad urbana de Lyon abandonar el esquema director de Vienne y formar parte del SCOT de la aglomeración Lyonesa, lo que ya prefiguraba, tal vez, su integración en la comunidad urbana. A la inversa, esta misma disposición autorizó a cinco otras comunas de los suburbios del sur-oeste de Lyon (Chaponost, Brignais, Vourles Millery y Montagny) a argüir su afiliación a la recientemente creada comunidad de comunas del valle del Garon para permitir a las tres primeras citadas abandonar el perímetro lyonés, la cuarta el de las Márgenes del Ródano, y que todas finalmente pudieran unirse al del oeste lyonés, donde solo la última era miembro. Incidentalmente, esto permitió a las comunas antiguamente lyonesas escapar a las trabas que imponía el último esquema director de Lyon, y sin lugar a dudas, al futuro SCOT. Este, en efecto, las destinaba, basándose en el desarrollo sostenible y la ciudad compacta, a la corona verde de la aglomeración lo que se oponía a sus ambiciones manifestadas de densificación.

La ley Urbanismo y Hábitat del julio del 2003, no clarificó en nada los roles respectivos de las colectividades locales y de las autoridades prefecturales que debían regirlas. Al menos en la región Lyonesa esencialmente la avaló. La circular dirigida a los prefectos del nuevo ministro del Equipamiento, Gilles de Robien, no podía ser más clara cuando escribía al respecto *“En un país descentralizado, no es iniciativa del Estado*

imponer un modelo particular de organización urbana (...) Son las comunas (o sus EPCI competentes) y solo ellas que determinan el proyecto de perímetro. En vuestra función de consejo, que debe ser privilegiado, Ud, informará a las colectividades todos los elementos de información y de estudios susceptibles de aclarar sus decisiones.”. Igualmente, esta nueva ley no instituyó el orden de prioridades que debían respetarse en la constitución de los perímetros de los SCOT. La ley SRU tenía como objetivo promover una cierta coherencia entre los territorios funcionales y los territorios institucionales, así como entre los diferentes procedimientos de planificación y de gestión de los territorios, pero estableciendo, como ya lo hemos visto, una sutil jerarquía entre ambos objetivos. La ley urbanismo y Hábitat y sus circulares subsiguientes no hace mas que retomar esta jerarquización, pero ha sacado las enseñanzas de ello. Como escribe el ministro Gilles de Robien en esta misma circular a los mismos prefectos *“ Con respecto a los controles ustedes verificarán que los perímetros propuestos respeten las obligaciones legales (perímetro de un solo trazo...) y que permita la coherencia total en los asuntos de urbanismo, de hábitat, de desarrollo económico, de desplazamientos y de medioambiente, usted podrá negarse a publicar un perímetro que fuera contrario a estos objetivos, por ejemplo cuando de tratase de un sector peri-urbano en contra de una aglomeración, Sin embargo, para tal verificación tomará en cuenta las situaciones locales y eventualmente otros perímetros autorizados o propuestos, no dudará, por lo tanto, en aceptar varios SCOT sobre un mismo territorio, vigilando que se establezca una cooperación estrecha entre las colectividades para la elaboración de sus respectivos SCOT. En este caso, el Estado podrá garantizar esta cooperación en el cuadro de la asociación:”*. De hecho, el objetivo de coherencia entre territorio funcional y territorio institucional ya no es secundario. Ahora puede ser legítimamente anulado si ello permite el fin primero de racionalización de las instituciones y procedimientos. *In fine*, esta deriva permite legitimizar *a posteriori* la existencia de varios SCOT en un mismo territorio e incluso SCOT periurbanos, a condición, si bien es cierto, de que las colectividades locales

participen en el procedimiento de coordinación en un inter-SCOT.

Las colectividades locales de la región lyonesa se plegaron a esta norma y se adelantaron a los dos años de la exigencia ministerial, y ello más fácilmente porque el dispositivo era bastante elástico, ya que difícilmente era operacional. A partir del otoño del 2001, las comunidades locales del área urbana de Lyon, al mismo tiempo que anunciaban que no se comprometerían en un SCOT común, aceptaban la proposición alterna de la agencia de urbanismo de Lyon, organismo de consejo cofinanciado por el estado y las colectividades locales para poner en marcha la coordinación inter-SCOT. Tal paliativo, que encontramos igualmente en Toulouse, en el País Vasco en el Havre o incluso en el delta del Ródano, tuvo que enfrentarse, sin embargo, a tres dificultades. En primer lugar, la agencia de Lyon a la que se le confió la responsabilidad de la obra no estaba sola en la intervención a esta escala. Debía componer,

al oeste, con la de Siant-Etienne (EPURES) que asegura la asistencia a la puesta en marcha y a una parte de la responsabilidad de la obra misma de los estudios del sindicato mixto que se ocupa del SCOT Sur Loira. Al este el EPIDA, que es un establecimiento público de la ciudad nueva de l'Isle d'Abeau, y que por su parte había realizado estudios del sindicato del ordenamiento del Isero Norte (SATIN), cuyos trabajos prepararon la elaboración propiamente tal del SCOT Norte Isero.

La transformación programada de sindicato de aglomeración nueva en sindicato de aglomeración, al no poder ser comunidad de aglomeración y la eliminación de la categoría de establecimiento público, al parecer arreglaría el problema de traslape de áreas de competencias de la fachada oriental del área metropolitana. En el sector occidental el asunto fue más delicado. Hubo que esperar hasta el 2004 para que el Sur Loira y a través de este territorio, la agencia de Saint-Etienne fuera oficialmente integrada a este



Foto 1. El Centro comercial de La Part-Dieu y la Torre del banco Crédit Lyonnais. Ordenamiento de un centro de negocios estilo americano de la década de 1970 compartido por el Estado y la municipalidad de Lyon.(foto P. Boino)

procedimiento. Anteriormente, esta última solo había sido invitada como observadora. El segundo problema mayor encontrado por el dispositivo INTERSCOT fue sin lugar a dudas más importante que la posición entre agencias vecinas. Dio como resultado intemporalidades en la puesta en marcha de los diferentes esquemas de coherencia del área metropolitana. Apenas iniciado el procedimiento INTERSCOT, se aprobó en efecto el esquema de Bugey-Coteaux-Llanura del Ain. A la inversa, el de Lyon no había sido iniciado. Estos plazos diferentes hicieron ilusoria la coordinación real entre los SCOT. El último problema es la resultante de lo que iba a ser realmente aceptado por los territorios que relevaban de sus competencias, y como corolario, lo que podría ser debatido en el marco del INTERSCOT. Cuando en abril del 2002 la agencia de urbanismo de Lyon proponía en esta materia cuatro temas de concertación (maestría del desarrollo espacial; mixidad de hombres y funciones; organización general de la metrópolis; movilidad de hombres y mercaderías), los dos primeros fueron rechazados de inmediato por los territorios asociados, que consideraban estos asuntos relevantes de su exclusiva competencia, y el tercero rápidamente abandonado frente a la falta de interés suscitado. Finalmente, el INTERSCOT se limitó a una reflexión prospectiva sobre la movilidad, la demografía y el empleo.

Una armonización relativa del mapa institucional: Las disposiciones específicas previstas por SRU y Chevenement, las leyes, así como sus interrelaciones, no siempre permitieron instaurar instituciones directrices encargadas de las aglomeraciones, y con mayor razón aún, de las áreas metropolitanas. Estas, como en el Sur Loira, pueden ocasionalmente emerger solo porque son deseadas por los políticos electos, y sin lugar a dudas, gracias a la persuasión amistosa de sus propios técnicos, de una agencia de urbanismo o hasta de una dirección departamental del equipamiento, pero raramente impuesta por decisión prefectoral.

Si las esperanzas de unos y otros se han visto decepcionadas debido a la fragmentación territorial que subsiste, la puesta en marcha ha respetado sin embargo la letra de las leyes, y en último análisis, las prioridades afirmadas por el

mismo legislador. Ello dio ocasión para operar una cierta racionalización en las diferentes instituciones y procedimientos que se apilan en el territorio. El SCOT del Beaujolais está calcado sobre el "Pais" del mismo nombre; el del oeste lyonés bajo un contrato de desarrollo Ródano-Alpes; y aún el de Lyon adopta más o menos los contornos de la comunidad urbana, y, por muy paradójico que sea, existe igualmente un reforzamiento patente de la participación departamental a su manera en el esfuerzo de simplificación de las tramas institucionales. Solo los SCOT y los EPCI de Vienne son todavía interdepartamentales. Esta excepción, que vale la pena resaltar, se explica por la historia común singular y por la multiplicidad de lazos anteriores que existían entre estas diferentes comunas: un distrito creado solo un año después de la ley de 1959 agrupaba tres comunas del Ródano y cuatro del Isere, más una asociación, Ródano-Plural, que desde hace más de diez años reagrupa catorce comunas del Ródano, cuarenta y seis del Isere y catorce del Loira, y que administra el contrato global del desarrollo, y por último, un antiguo esquema director que desbordaba sobre cuatro departamentos (Ródano, Loira, Isere y Drome). No existiendo lazos similares, los otros territorios prefirieron adoptar el fondo de la lógica institucional.

La aplicación de estas leyes permitió, por otra parte, reforzar o establecer cooperaciones alrededor de desafíos, a decir verdad, consensuales. De tal modo que la competencia cultural fue tomada por la comunidad de comunas de la aglomeración de Villefranche, pero se mantuvo a nivel comunal en la comunidad de aglomeración del "pais" vienés. La carga financiera que representa el patrimonio antiguo y medieval de Vienne, villa de origen romano, habría sopesado mucho sobre el erario comunitario. Estos consensos, como se ve, son muy variables de una estructura comunal a otra. Pueden ser la gestión más eficaz de un conjunto de equipamientos e infraestructuras comunes preexistentes o por crearse (estación de depuración, descargas públicas, transportes públicos...), como en el norte de la comunidad urbana de Lyon. Pueden igualmente corresponder a la voluntad de desligarse de la hegemonía de la aglomeración central, como en



Foto 2. Centro de intercambio de Perrache. Centro multimodal (terminal de buses, estación ferroviaria, metropolitana y tranvía.) con un pequeño mall de estilo americano. El eje principal de las autopistas francesas pasa bajo este complejo realizado en la década de 1970 y co-financiado por el Estado y la alcaldía de Lyon. (Foto P. Boino)

el caso de la comunidad de comunas del valle del Garon, y en cierta medida, de la llanura del Forez, o a la inversa, unirse más tarde, como lo vimos, con la del Ródano Sur. Pueden incluso referirse a contextos económicos y sociales difíciles, como en Saint-Etienne y en Saint-Chamond. Sus reagrupaciones en una misma comunidad de aglomeración y en un mismo SCOT les permite, en efecto, esbozar una estrategia común de desarrollo, y también, si no primordialmente, posicionarse como interlocutor mayor de la aglomeración lyonesa en el seno de la región metropolitana. Estos consensos, ya sean múltiples o parciales, tienen la virtud al menos de existir, y aún más cuando las estructuras de cooperación han sido impuestas, como en el caso de la ley de 1966 sobre la comunidad urbana. Algunos de los nuevos EPCI como en el último caso, corren el riesgo de mantenerse con seguridad en una intercomunalidad de gestión. Otros, sin embargo, se constituyeron en intercomunalidades de proyecto, mientras que

la comunidad urbana de Lyon tardó veinte años en lograrlo.

Si la aplicación de las leyes SRU y Chevènement no siempre permitió lograr una mayor coherencia entre territorios funcionales y territorios institucionales, en descargo participaron a un movimiento sensible de racionalización y de consolidación de las cooperaciones intercomunales. ¿No eran acaso el reforzamiento y la simplificación los intitulados de la ley de 1999? Las tramas de estas cooperaciones son tanto más variables que los consensos alrededor de las cuales se formaron. Estamos aún lejos de una solidaridad territorial completa y entera. Persisten algunos egoísmos, sin lugar a dudas. Si las situaciones de crisis fueron propicias para el reagrupamiento, la situación inversa ha sido paritaria con el mantenimiento de una relativa fragmentación, como lo demuestra la llanura del Forez en el Sur Loira frente a Saint-Etienne. Finalmente, la teoría de las escogencias públicas, como modelo explicativo, parece bien demostrar

la estructuración global de esta área metropolitana. Aunque su ambición haya sido inversa, estas leyes parecen haber desembocado en la formación de clubes, en el sentido que J. Buchanan da a esta noción, es decir, a coaliciones con relaciones fundamentalmente en competencia.

Esta primera impresión debe sin embargo ser matizada. El policentrismo real de esta área metropolitana, donde existen algunos de los desafíos que se ejercen, no impide la emergencia de algunas formas de coordinación. Fuera de estos dispositivos legislativos se desarrollaron otros procedimientos y estructuras de cooperación a escala del área metropolitana. La más antigua es la asociación *Región Urbana de Lyon* (RUL), creada en 1989, que constituye un cuadro multilateral a la vez horizontal y vertical de cooperación entre colectividades locales. Inicialmente reagrupaba al Concejo Regional Ródano-Alpes, a los departamentos del Ain, del Ródano y del Isere así como a la comunidad urbana de Lyon. En 1991 el departamento del Loira se unió también, y más recientemente, y solo a título de miembros asociados, la comunidad de aglomeración de Saint-Etienne Métropolis, la del "país" viennés, así como la comunidad de comunas de aglomeración de Villefranche, la Llanura del Ain y el SATIN, que prefiguraba el futuro sindicato de aglomeración del Norte Isere. Durante el transcurso de los años, la RUL permitió a los actores políticos y técnicos de la región lyonesa concentrarse sobre un cierto número de temas y hacer surgir algunos consensos. Se llevaron a cabo reflexiones comunes sobre la gestión de los territorios periurbanos, el transporte y la logística, el turismo y el esparcimiento, el desarrollo sostenible o, aún más, sobre las funciones metropolitanas. Ello dio paso a la adopción de un esquema logístico en 1997, y por otra parte, a un desarrollo sostenible en 1999, y aún a la constitución de una asociación entre las autoridades organizadoras de transportes de la región urbana en el 2000. Por último, es esta la que se vio encargada del desarrollo del área lyonesa en el marco de una respuesta al proyecto metropolitano de la DATAR. De hecho, esta asociación es una alternativa a la ausencia de reforma institucional que permitía la constitución de una institución maestra encargada del conjunto del área metropolitana, así como también a las

lógicas de competitividad que engendra la fragmentación política.

Un segundo dispositivo de cooperación que aquí se puede citar es el procedimiento *territorios asociados*. Así es como Gerard Collomb deseó en efecto instaurar asociaciones con las intercomunalidades vecinas, antes que la ley sobre las libertades y las responsabilidades locales, promulgada en el 2004, que autorizaba tal tipo de colaboración entre los EPCI. A modo de ejemplo, de este modo se esbozó una cooperación con Saint-Etienne Métropolis en los temas de la moda, el diseño, la cultura, el patrimonio y el turismo. Este dispositivo difiere por completo del RUL. Por su objetivo ya no se trata de elaborar un marco de referencia común que permita a cada uno desarrollar sus propias políticas, tomando siempre en cuenta, si se desea, las de sus vecinos, sino más bien de poner en marcha cooperaciones concretas. El marco asociativo instituido entre la aglomeración lyonesa y otros EPCI ya no es multilateral, como en el caso de la asociación región urbana de Lyon, sino bilateral. Mas allá de estas diferencias, existen inflexiones del modo como la aglomeración lyonesa entiende entrelazar relaciones con los EPCI vecinos que ello pueda sugerir, o aún la complementariedad o no; se desprende que estos dispositivos no reemplazan en absoluto la plena integración política que podría generar la formación de instituciones de derecho pleno, como un EPCI o un sindicato mixto de SCOT. Los temas de cooperación son aún mejor escogidos y las solidaridades más reducidas; demuestran, sin embargo, los esfuerzos consentidos por los actores locales para instaurar colaboraciones que les permitan ir más allá de los límites de su jurisdicción, y así responder a ciertos desafíos planteados por la metropolización.

Conclusión

Al término de esta presentación, uno puede interrogarse sobre el asunto del estatus del territorio en la gubernamentalidad, es decir, en las técnicas de gobierno puestas en marcha por las colectividades locales así como por el nivel nacional.

Estado y territorio

El Estado moderno francés, resultado de la revolución francesa de 1789, puede haber sido considerado como una organización profundamente territorializada y territorializante, como lo ha demostrado muy bien la tesis magistral de Marie-Vic Ozouf, donde expresa que una de las primeras medidas tomadas por la constituyente, apenas tres semanas después de la toma de la Bastilla, fue en efecto la abolición de los privilegios, no solamente personales sino también territoriales, firmando consecuentemente el término de las antiguas provincias con áreas y autonomías variables. En sustitución se erigieron los actuales departamentos y comunas, que tenían por objeto formar una cobertura uniforme del territorio nacional y con ello garantizar la efectividad de los principios revolucionarios de igualdad y de unidad. Los departamentos al comienzo fueron planificados como cuadrados estrictamente idénticos de ocho leguas por lado, y fueron concebidos finalmente en función de otra métrica: una jornada a caballo desde la prefectura a todos los puntos del territorio departamental.

Gracias a esta reforma, el estado moderno intentó primeramente racionalizar las diferentes tramas infra-estatales. Bajo el antiguo régimen, las generalidades, los *baillages*, las senescalías las diócesis y otros gobiernos provinciales no coincidían territorialmente entre ellos; Los prefectos, el ejército, los tribunales, la policía y posteriormente la escuela, todas estas facetas protoformes del Estado moderno, tuvieron una red territorial dada que encajaba perfectamente una con otra. Como las muñecas rusas, el espacio nacional fue entonces concebido como una verdadera red que permitiría actuar sobre lo social. A la inversa, es a través de esta malla que el plano social confirió más tarde legitimidad al Estado.

A través de ésta reforma, se trataba en segundo lugar, de fundar un sistema político a la vez unitario y eficiente, Con todos los pensadores del siglo XVIII, los revolucionarios franceses garantizaron la unidad del país y con ello un poder central fuerte así como la eficacia de la administración pública en el plano local.

Departamentos muy grandes habrían debilitado estructuralmente al gobierno nacional y conducido a la secesión. Lo contrario hubiese conducido a una distancia muy grande entre el poder central y sus administrados.

La estructura política histórica de Francia se desprende de una reflexión sobre el funcionamiento mismo del poder político en el cual es estatus mayor es dado al territorio, Se ha transformado a la vez en mediador y garante de la viabilidad del sistema político. Por ello se comprende que este Estado moderno se haya sentido incómodo frente a las dinámicas que desbordaban su meticuloso enlosado territorial, ya fuera en el tiempo o en el espacio. La libre obrera del siglo XIX, la carta de identidad antropométrica de los gitanos hasta 1969 y la gran reticencia a reconocer la autonomía política de los colectividades locales mantenidas bajo tutela hasta fines del siglo XIX testimonian hasta hoy lo que se llama metropolización. Se comprende igualmente esta postura recurrente en las políticas de ordenamiento territorial de querer luchar absolutamente contra los desequilibrios territoriales, contra las dinámicas sociales y económicas que hacen correr el riesgo de desarticular el territorio nacional. Este último es de hecho considerado como la piedra de tope de la república antológicamente ligada al Estado y a la Nación.

A partir de ese instante, nace el contraste entre las múltiples recomendaciones hechas a las colectividades locales para que restablezcan una hipotética adecuación entre territorios institucionales y territorios funcionales, y las puestas en marcha reales donde se ve al Estado dejar creer y experimentar nuevas formas de organización, ya no zonales sino reticulares, como en el cuadro de los proyectos de cooperación metropolitana, donde se le ve igualmente aceptar la emergencia de intercomunalidades que sin duda permiten una cierta racionalidad de las mallas institucionales, pero sin relación con las realidades territoriales.. Este hiato puede ser leído como una vacilación, a no ser por la angustia de un poder público algo desarmado frente a una sociedad cada vez más fluida, móvil e inalcanzable. Puede también ser considerada como un cambio sustancial en la relación entre Estado y territorio.

Si históricamente las políticas de ordenamiento territorial tenían por objetivo esencial regular las desigualdades espaciales generadas por las dinámicas económicas y sociales, las medidas tomadas hoy tienen más por perspectiva ayudar a los territorios en su participación en el juego competitivo con las mejores condiciones posibles. En esta perspectiva, las ciudades y regiones privilegiadas ya no son frágiles sino que más bien se encuentran en posición de emerger a nivel internacional. Lille y el Norte-Paso-de-Calais se benefician más del sistema de Primas de Ordenamiento Territorial y de deslocalizaciones públicas que Lorena, Lyon y Ródano-Alpes que se encuentran apoyadas en el cuadro de licitación de cooperación metropolitana y por los polos de competitividad, mientras que Burdeos solo se encuentra apoyado por la cooperación metropolitana mientras que Marsella por los polos de competitividad. Estos cambios de postura no implican que el estado se desinterese totalmente de las regiones menos competitivas. La abundancia financiera de las licitaciones de cooperación metropolitana y de los polos de competitividad interregionales lo demuestran, pero su intervención tiene más que ver con la de una red de seguridad que tiene por objetivo la reinserción de estos territorios en el juego de la competencia que en la regulación de las desigualdades espaciales.

Colectividades locales y territorios

Del mismo modo el ejemplo lyonés que hemos desarrollado puede permitarnos interrogarnos sobre las relaciones existentes hoy entre una colectividad local y el territorio, propio y ajeno.

Entre el mantenimiento de un policéntrismo político y el desarrollo de cooperación inter-EPCI, los actores del territorio del área metropolitana lyonesa no mantienen relaciones de pura competencia ni relaciones de pura solidaridad. Se organizan en una posición intermedia en un sistema de “competencia” (cooperación y competencia), en el cual los intereses de cada uno a veces tienen éxito, y solamente algunas veces se acomodan unos con otros para provecho de

todos. Ganador-ganador, los temas de cooperación están eminentemente escogidos y las solidaridades territoriales más limitadas. Estas últimas, sin embargo, no son inexistentes y van más allá de lo que se pueda pensar. La multiplicación de estos dispositivos tiende, en efecto, a estabilizar una *governancia* en el sentido dado por A. Bagnasco y P. Le Gales, es decir, “*un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones cuyo fin es alcanzar objetivos discutidos y decididos colectivamente en ambientes fragmentados e inciertos*”, lo cual va más allá de estos juegos de actores, con racionalidades y finalidades inmediatas, lo que nutre la emergencia de un paradigma metropolitano sobre el conjunto de la región lyonesa.

Si estas cooperaciones, RUL, INTERSCOT, Territorios asociados, son múltiples, en efecto son también intrincadas. Los mismos actores se encuentran muchas veces en todas ellas, aprendiendo incidentalmente a conocerse. Con la ayuda del tiempo la concertación puede mutar en cooperación voluntaria. Con ello, las escenas de acciones metropolitanas consiguen no obstante sus propios objetivos, la formación, la difusión y la consolidación de una verdadera convención territorial metropolitana, en el sentido en que la economía da al término “*un conjunto de reglas de formulaciones vagas, de origen oscuro, con caracteres arbitrarios y desprovistos de sanciones jurídicas*” a los cuales, sin embargo se refieren los actores, implícitamente o explícitamente, que tiene a su cargo esta región urbana y que influyen directa o indirectamente en sus acciones.

Así es como hasta hace poco la visión desarrollada en esta materia por los ediles lyoneses era la de una metrópolis que se confundía con el perímetro del Gran Lyon. Simétricamente, los territorios periféricos procedían en forma similar privilegiando sus identidades específicas. Si esta aproximación tradicional persiste aquí o allá con algunas excepciones, los electos y técnicos de los territorios urbanizados de la gran región lyonesa no conciben como irremediablemente contradictoria la defensa de sus territorios propios y su participación a un conjunto más vasto. Se articulan a la inversa sobre ambos términos. Incluso Saint-Etienne, que ha mantenido

históricamente relaciones de desconfianza con Lyon, se declara primero a través de la voz de su alcalde y luego al unísono por el conjunto de los electos del Sur Loira como asociados a la región urbana de Lyon, y en corolario partícipes de una cooperación reforzada entre ambos gobiernos locales. Frente a frente, los ediles lyoneses respondieron favorablemente a este llamado, y más globalmente, tomaron conciencia del interés de estrechar lazos reforzados con los diferentes territorios de su área metropolitana, y esto no por despecho, sino más bien tomando en cuenta el refuerzo de las competencias territoriales. Si en el estado actual Lyon solo puede compararse con Turín o con Valencia, asociada con Saint-Etienne, Vienne, Villefranche, Bourgoin-Jallieu y la Llanura del Ain, tal vez mañana Grenoble pueda pretender entonces alcanzar el nivel de Barcelona o de Milán. ¿No se trata acaso de la paradoja de las mutaciones urbanas contemporáneas que ven a algunas ciudades como Lyon, que se abren al mundo, renovar con las economías urbanas en una red, participar en las competencias interurbanas reforzadas y al mismo tiempo volver a descubrir las solidaridades territoriales? ¿No se trataría de otra cosa que la puesta en marcha de esas leyes que todavía no habrían alcanzado su completa adecuación entre los míticos territorios funcionales y los territorios institucionales, pero que sin embargo han permitido una cierta simplificación y un reforzamiento relativo de las cooperaciones intercomunales, que a su vez abren las puertas a cooperaciones inter-EPCI a escala metropolitana? De hecho es, en efecto, la constitución de aglomeraciones de la periferia lyonesa en EPCI lo que les ha permitido entrar como tal a la asociación RUL y no ser ya representadas solo a través de los concejos generales.

Finalmente, la manera en que el estado y las colectividades locales encaran hoy el territorio a través de los diversos dispositivos de ordenamiento y organización, deja percibir ciertas evoluciones sustanciales. El territorio no es ya una simple red mediante la cual se gobierna lo social o una simple pantalla donde se proyecta la acción pública. El territorio hoy se aprecia como un recurso histórica, social y económicamente construido, en el cual es necesario y vital apoyarse, para llevar y tener éxito en una política de

desarrollo. Los polos de competitividad, como los contratos de "País" y de aglomeración, con su concejo de desarrollo, son de hecho nuevos vectores de esta movilización de los recursos locales. El modelo aristotélico, este espacio euclidiano vacío y sin sentido, simple contenedor, se borra así. Deja el lugar a otra acepción del término territorio: el Timeo, esa región históricamente constituida de la cual nos hablaba Platón. Y este desliz que no es solo semántico, propulsa, de hecho, el retorno a las economías urbanas estructuradas alrededor de territorios en redes, a la vez cooperativas y en competencia, en lugar de las antiguas economías territoriales que encuadraban a los Estados, para retomar la expresión empleada por Fernand Braudel.

Bibliographie

- Alliès P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, 194 p.
- Bagnasco A. y P. Le Galès (dir.), 1997, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 280 p.
- Balme R., A. Faure y A. Mabileau, 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.
- Baraize, F. y E. Négrier, (eds), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 310 p.
- Beaucire, F., 2002. Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement du rôle de l'Etat in Certu, Codirdu, *Lois Voynet, Chevènement, SRU*, p.89-98.
- Benchendik, F., 2002. L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, *AJDA*, n° 21, décembre, p. 1327-1331.
- Boino P. y R. Verhage, 2006. La planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et au Royaume-Uni, in Paris D. (dir), *logiques*

métropolitaines: modèles, acteurs, processus, Paris, L'Harmattan,

- Boino P., 2005. L'intégration fonctionnelle des centres urbains secondaires dans les aires métropolitaines in NAVEZ-BOUCHANINE F. (dir.), *Intervenir dans les territoires à urbanisation diffuse*, La Tour d'Aigues, Collection Monde en Cours – Essai, Editions de l'Aube, 348 p.
- Boino P., 2005. La valorisation des biens collectifs locaux comme stratégie de développement métropolitain in *Actes du colloque La notion de ressource territoriale organisé par le laboratoire TERRITOIRES-CERMOSEM*.
- Boino P., 2005. Politiques culturelles et stratégies d'agglomération, pp. 168-172 in *Actes du colloque Recherche et décision urbaine*, 22 et 23 novembre 2004, Paris, PUCA, 214 p.
- Boino P., 2006. Le territoire comme facteur de métropolisation in Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face au défi métropolitain*, Paris, Editions Economica Anthropos,
- Boino P., 2006. Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine in Jaillot M.C. (dir.), *La construction politique des agglomérations*, Paris, Editions du PUCA,
- Brenner, N., 1999, Globalisation as reterritorialisation. The re-scaling of urban Governance in European Union: *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, p. 431-451.
- Buchanan J., 1965. An Economic Theory of Clubs, pp. 1-14 in *Economica*, novembre 1965,
- Cheshire P.C. y I.R. Gordon, 1996. Territorial Competition et the Predictability of Collective (in) Action, pp. 383-399 in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n°3
- Delamarre A. y C. Lacour Claude, 2003, *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, DATAR – La Documentation française, 153 p.
- Estèbe, P. y T. Kirszbaum, 1999, L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, p. 121-168.
- Estèbe, P. y M. Talandier, 2005, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, 114 p.
- Goze, M., 2002, La loi SRU, composante de la réforme territoriale in *Les débats sur la ville*, n° 4, Bordeaux, Editions Confluence / Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, p. 15-38.
- Gravier J.F. 1953. Paris et le desert francaises. Masson et Cie. Paris.
- Gueranger, D., 2004. L'impensé de la réforme intercommunale, La mise en place administrative des communautés d'agglomération, *Revue française d'administration publique*, n° 111, p. 461-472.
- Gueranguer, D., 2000. Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR. *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, p. 121-134.
- Guigou, J.L. et alii, 2001, *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, p. 118.
- Healey, P., 2004, The treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Planning*, volume 28-1, p. 45-67.

- Jegouzo, Y., 2001, La loi Solidarité et renouvellement urbains: présentation générale», *AJDA*, n° 1, p. 9-17.
- Jouve B., 2003, Les formes de gouvernement urbain en Europe, pp. 37-42, *DISP* n°152
- Leclerc R., Y. Paris y S. Wachter, 1996, *Les régions au futur*, DATAR-Éditions de l'aube, 141 p.
- Lerique, F., 2002, Mixité sociale du logement, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli *Etudes Foncières*, n° 98, juillet et août 2002, p. 17-21.
- Lévy, J., 1999, Gouverner la ville, in *Le Tournant Géographique*, Belin, p. 251-268.
- Madiot Y., 1996, Aménagement du territoire, Armand Colin, 215 p.
- Monod J., Castelbajac Philippe, 1994, L'aménagement du territoire, PUF, Que sais-je n° 987, 127 p.
- Nemery J.C., Groud Hervé, Leroy Marc, Pugeault Serge, 1994, Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, DATAR - Économica, 706 p.
- Roncayolo M., 1989, L'aménagement du territoire in *Histoire de la France : l'espace français*, Paris, Seuil,