

---

# LAS CIUDADES COMO ACTORES POLÍTICOS\*

---

Jordi Borja

---

## LAS CIUDADES COMO PROTAGONISTAS DE NUESTRA ÉPOCA

Las ciudades adquieren cada día más un fuerte protagonismo tanto en la vida política como económica, social, cultural y mediática.

Puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales.

Las ciudades como actores sociales no se confunden con el gobierno local, pero obviamente lo incluyen. La ciudad se expresa mejor como actor social en la medida que realiza una articulación entre administraciones públicas (locales y otras), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social. Es decir entre instituciones políticas y sociedad civil.

Esta articulación se realiza a través de la acción colectiva y conjunta, que puede responder a formas y objetivos diversos:

- la resistencia o la confrontación con un agente externo (por ejemplo una Administración superior, una multinacional, etc.).
- la definición de productos en los que están interesados, en su producción o venta, diversos agentes urbanos (p. ejemplo promoción turística, oferta cultural, sede de un organismo internacional, etc.).
- campañas basadas en la cooperación público-privada (por ejemplo de seguridad, de imagen, de rehabilitación urbana, etc.).
- grandes proyectos de desarrollo urbano vinculados a un evento o derivados de un programa político-cívico de amplio consenso.
- movilización socio-política que tiene su base principal en la afirmación de la identidad colectiva y la voluntad de autonomía política (que se concreta también en objetivos especialmente urbanos).

En los últimos años los signos del creciente protagonismo de las ciudades se han multiplicado. Veamos algunos ejemplos.

En Europa la recesión económica de los 70 provocó una reacción de los gobiernos locales y de los principales actores económicos y sociales urbanos. Los primeros

fueron más allá de sus obligaciones legales para atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad. Se concertaron con los actores urbanos para promocionar la ciudad. Unos años después una Conferencia de Ciudades Europeas (Rotterdam 1986) se denominó: las ciudades motoras del desarrollo económico. Había nacido el movimiento de las Eurociudades que se constituyó formalmente en la siguiente Conferencia (Barcelona 1989) y reúne hoy a las 50 ciudades más importantes de Europa.

La Comunidad Europea con la creación del Comité de Regiones (Maastrich 1993) que integra a los representantes de los gobiernos regionales y de las ciudades ha reconocido finalmente en su entramado institucional a los gobiernos locales, algo que no estaba previsto para nada en el Tratado Fundacional (Roma, 1957).

Los nuevos protagonistas económicos llevan muchas veces nombres de ciudades. Las Eurociudades han sido definidas como "las multinacionales europeas" y como "la force de frappe" europea, por Delors (presidente de la Comisión Europea), Maragall (presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa) y otros.

En otros continentes el protagonismo económico de las ciudades es aún más evidente, especialmente en Asia: Seul, Taipeh, Hong-Kong, Singapur, Bang-Kock, Shangai, Hanoi, etc. Se difunden las estadísticas económicas de las ciudades y en ellas se da una fuerte complementariedad entre gobierno de la ciudad y el conjunto de los agentes económicos, todos ellos orientados hacia los mercados externos. Las ciudades asiáticas han demostrado que en el mundo de la economía global la velocidad de información sobre los mercados internacionales y de adaptación de los mismos, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determina el éxito o el fracaso, mucho más que las posiciones adquiridas en el pasado, el capital acumulado, las riquezas naturales o la situación geográfica. El secreto reside en la velocidad de innovar

---

\* Este artículo es un extracto del capítulo 5 del libro "Local and Global. The management of cities in the information age", Earthscan, London 1997.

del tejido de pequeñas y medianas empresas articuladas con grandes empresas en red al exterior y con el poder político interior. Este asegura importantes funciones de información y promoción y garantiza el ordenamiento y la prestación de servicios del sistema de ciudad, puesto que lógicamente el tejido económico y el tejido urbano se confunden. El poder político urbano en el caso de las ciudades de Asia ha desarrollado un modelo con bajos costes generales, a diferencia del europeo, pero con altos costes sociales. No parece que pueda ser un modelo soportable mucho tiempo pues su persistencia introduce factores disuasorios para la atraktividad de la ciudad y no califica suficientemente a los recursos humanos.

En los Estados Unidos las ciudades han jugado un importante papel en el cambio político y de política económica. El neoliberalismo exacerbado de las presidencias Reagan y Bush no solamente suprimió brutalmente una gran parte de las prestaciones sociales que cubrían necesidades mínimas de un tercio de las poblaciones urbanas sino que favoreció la desindustrialización y la despreocupación en las ciudades y la caída de los ingresos de los gobiernos locales. Sin embargo algunas ciudades reaccionaron y pusieron en marcha ambiciosos proyectos estratégicos, combinando objetivos de crecimiento económico y de desarrollo urbano con respuestas a los problemas generados por la degradación medioambiental, las crecientes desigualdades sociales y la inseguridad ciudadana. Ciudades como Los Angeles, San Francisco, Detroit, Seattle, etc. (así como los Estados Unidos de Florida y Wisconsin) por medio de la planificación estratégica y la cooperación público-privada demostraron a la vez la negatividad de la aberrante política neoliberal y la capacidad de respuesta de las ciudades. La gran manifestación convocada por los Alcaldes que reunió en Washington a medio millón de personas anunció la caída de Bush (1992) y la respuesta en marcha de nuevas políticas para las ciudades: nuevas infraestructuras, "enterprises zones", relanzamiento de programas sociales basados en la generación de empleo y la educación, publicación de la asistencia sanitaria, protección del medio ambiente urbano, etc.

Este protagonismo político de las ciudades se manifestó espectacularmente en Europa del Este. El derrumbe de los sistemas comunistas estatistas tuvo su expresión principal de las ciudades: Berlín, Budapest, Praga, Varsovia, etc. Casi siempre los movimientos político-sociales que expresaron la rebelión de la sociedad civil se denominaron "movimientos cívicos". Y es en las ciudades donde se han reconstruido no solamente la organización democrática sino también la economía competitiva.

En América Latina los procesos de democratización política y descentralización del Estado revalorizaron durante la pasada década el papel de las ciudades y los gobiernos locales. Sin embargo las limitaciones de estos mismos procesos, los efectos sociales de las políticas de ajuste que se añadieron a las desigualdades y marginalidades heredadas, la debilidad del entramado socio-cultural de las ciudades y los graves déficits de infraestructura y servicios públicos han retrasado la emergencia de las ciudades como protagonistas. La situación ha cambiado en la década de los noventa. Por

una parte la reactivación económica que ha estimulado la puesta en marcha de proyectos urbanos de gran escala (en algunos casos favorecidos por las privatizaciones) y ha dinamizado el sector de la construcción y por otra ha agudizado las contradicciones y déficits heredados: infraestructura física y de comunicaciones, insuficiencia de los recursos públicos y en general de la capacidad de actuación de los gobiernos locales, débil integración social en la ciudad y escasa cooperación público-privada. Además la consolidación de los procesos democráticos internos y la creciente apertura económica externa han multiplicado las demandas sociales y han acentuado la sensación de crisis funcional en las grandes ciudades. La intensidad y la visibilidad de los problemas urbanos (congestión circulatoria, inseguridad ciudadana, contaminación del aire y del agua, déficits de vivienda y servicios básicos) han focalizado esta sensación de crisis. Al mismo tiempo las dinámicas económicas (reactivación), sociales (participación) y políticas (democratización) han creado las condiciones para generar respuestas. Estas respuestas no han faltado: aprobación de proyectos de reforma política y financiera en ciudades emblemáticas de América Latina (México D.F. Bogotá, Buenos Aires y las que se derivan de la nueva constitución de Brasil), protagonismo político y mediático de los Alcaldes de las grandes ciudades que se convierten incluso en líderes nacionales, inicio de planes estratégicos de desarrollo económico, social y urbano basados en una amplia participación cívica, descentralización de los gobiernos locales, puesta en marcha de grandes proyectos urbanos de iniciativa pública y/o privada y cooperación entre ambos sectores, etc. Las grandes ciudades latinoamericanas emergen, en la década de los noventa, como actores políticos y económicos. La consolidación de esta emergencia dependerá de que se puedan estimular grandes proyectos de ciudad que cuenten con una participación activa de los principales agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano.

Recientemente hemos visto algunos Grandes Proyectos en el proceso de concepción evolucionan de un planteamiento sectorial y administrativo a propuesta global de desarrollo urbano concertado. Por ejemplo algunos grandes infraestructurales de comunicación en Bogotá (Perimetral o vía periférica de 47 Km.), propuesta de candidatura olímpica de Río de Janeiro 2004 (que define 6 grandes áreas de centralidad urbana).

Las ciudades latinoamericanas también han expresado la voluntad de definir proyectos de desarrollo concertado entre ellas, de defender conjuntamente los principios de la descentralización política y la autonomía local y de participación en la construcción de las instituciones supranacionales de ámbito regional o continental. Sin llegar al nivel asociativo y la multiplicidad de redes que existe en Europa (Consejo Municipios y Regiones de Europa, Eurociudades, etc, ver más adelante, capítulo 9) si que son destacables algunas iniciativas recientes como la creación de Mercaciudades (o Ciudades del Mercosur), la consolidación de la UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o las propuestas de coordinación de proyectos entre ciudades destinadas a constituir ejes o sistemas urbanos (como el

eje Valparaíso - Santiago - Mendoza - Córdoba - Rosario - Asunción - Sao Paulo). En este contexto se ha vitalizado el movimiento asociativo municipalista tanto a nivel nacional como continental (Red Latinoamericana de Asociaciones de Municipalidad - IULA), así como la cooperación entre las ciudades latinoamericanas y las de América del Norte y de Europa (por ejemplo por medio de Ciudades Unidas Desarrollo - Federación Mundial).

## LAS CIUDADES CON PROYECTO: EL PLAN ESTRATÉGICO UN RECORRIDO ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

### El precedente europeo

Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, podrán por una parte ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y por otra garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.

La respuesta a estos retos requiere un proyecto de ciudad. La construcción de este proyecto puede apoyarse en distintos elementos. Ejemplos: en algunas ciudades la sensación de crisis provocó una reacción conjunta del gobierno local y de los principales agentes económicos para realizar una transformación de la infraestructura urbana que facilitará el tránsito del modelo industrial tradicional al centro terciario cualificado.

Es el caso de Birmingham, que mediante un Plan Estratégico que obtuvo un importante apoyo de la Comunidad Europea, renovó su centro urbano y se ha convertido en la ciudad inglesa más dinámica. Otras ciudades se adelantaron a la crisis y promovieron los cambios de infraestructura e imagen para adecuarse a los nuevos requerimientos de la economía global y de la competitividad internacional, como Amsterdam o Lyon, mediante sendos planes estratégicos. En otros casos la impotencia del gobierno local impidió que las propuestas estratégicas se convirtieran en líneas de actuación, como el Proyecto Milano.

La respuesta a la conciencia de crisis se ha visto facilitada en algunas ciudades por la capacidad de conseguir y de utilizar un gran evento internacional. Barcelona se ha convertido en paradigma. Probablemente el Plan Estratégico no sería el marco de un ambicioso proyecto de transformación urbana, en parte ya realizado, sin los Juegos Olímpicos de 92. Pero no es un caso único. Lisboa, ciudad que acariciaba viciosamente el círculo de su melancolía y de su marginalidad, ha impulsado un importante proceso de transformación urbana y dinamización económica mediante la capitalidad cultural (1994) y la preparación de la Exposición Universal (1988). Glasgow también utilizó la nominación de capital cultural para modernizar su infraestructura urbana y crear una atractiva oferta para congresos

y encuentros internacionales y para atraer turistas y visitantes (especialmente su festival cultural de verano). Más recientemente Manchester ha emprendido esta vía (candidatura de los JJ.OO., Forum Global, etc.).

Difícilmente puede darse una respuesta positiva si no hay liderazgo personalizado. En muchos casos la figura de los Alcaldes es decisiva. En el caso de las ciudades citadas, especialmente Lisboa (Sampaio) (y Barcelona (Maragall)). La crisis de gobierno de la mayoría de ciudades italianas en los 80 explica asimismo el fracaso de los proyectos estratégicos (p.ej. Milán y Turín después de Tognoli y Novelli). No puede entenderse la competitividad internacional y la buena imagen de ciudades que no son grandes capitales, como Lille, Montpellier o Strasbourg en Francia, sin tener en cuenta la fuerte personalidad y dinamismo de sus alcaldes (Mauroy, Freche, Trautman). En otros casos no se ha sacado todo el partido posible de oportunidades excepcionales precisamente por la falta de liderazgo local, como Sevilla con la Expo Universal del 92, y Madrid, capital cultural europea del mismo año. En España también ciudades que habían quedado al margen de los grandes proyectos de los años gloriosos (1986-92) han reaccionado mediante un liderazgo compartido (entre instituciones públicas y con actores privados) y han puesto en marcha Planes Estratégicos: Valencia y Bilbao. El liderazgo local no siempre corresponde inicialmente a la autoridad política. En cualquier caso ésta debe estar presente y contribuir a construir un liderazgo compartido.

En todas estas ciudades el proyecto de transformación urbana es la suma de tres factores:

- a) la sensación de crisis agudizada por la toma de conciencia de la globalización de la economía.
- b) la concertación de los actores urbanos, públicos y privados, y la generación del liderazgo local (político y cívico)
- c) la voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad dé un salto adelante, tanto desde el punto de vista físico como económico, social y cultural.

¿Este análisis es hoy aplicable a América Latina y a sus grandes ciudades?

Con algunos años de retraso los ejemplos europeos citados pueden encontrarse en América Latina. Los retos pueden parecer mucho mayores pero conceptualmente son los mismos. Es cierto que el crecimiento demográfico, la extensión de la ciudad "no legal", el peso de la marginalidad social, el déficit de infraestructura moderna y la debilidad de los gobiernos locales son elementos cuantitativos diferenciales. Pero hay otros factores más positivos que en Europa: menos desocupación, mayor dinamismo económico, flexibilidad de las estructuras productivas, buena relación calidad-coste de los recursos humanos y potencialidad del espacio económico regional.

Probablemente, cuestiones decisivas que deben afrontar hoy las ciudades latinoamericanas pueden abordarse y resolverse con los actores urbanos: concertación entre agentes públicos y privados, creación de centralidades y de espacios públicos cualificados, reconstrucción de la cultura cívica, reforma político-administrativa para hacer más



eficientes y más participativos a los gobiernos locales y sobre todo modernización de la infraestructura urbana (servicios públicos, comunicaciones y áreas empresariales).

¿ Pueden hablarse hoy de una reacción de las ciudades de América Latina? Sin duda alguna. En primer lugar la democratización y la descentralización de los Estados han reforzado y han dado una mayor legitimidad a los gobiernos locales. Lo cual a su vez ha creado las condiciones para que en bastantes casos se exprese una capacidad de liderazgo público local de alcaldes, intendentes o gobernadores.

En segundo lugar la apertura económica, factor provocador de miedos y generador de oportunidades ha movilizó a los agentes económicos. Estos han tomado conciencia de la necesidad de contar con una ciudad competitiva, es decir atractiva y funcional, dotada de infraestructuras modernas y que garantice unos mínimos de calidad de vida y de seguridad. Esta toma de conciencia les ha llevado a plantearse objetivos y actuaciones de carácter colectivo y compatibles con el gobierno local.

Tercero: Los actores públicos y privados dominantes han empezado a entender que es poco viable una ciudad que excluye o marginaliza a una parte importante de su población, o, para ser más precisos, les supone una condición de vida difícilmente soportables. Un desarrollo económico urbano basado en los altos costes sociales no conlleva necesariamente un bajo nivel de costes generales. La inseguridad ciudadana, el tiempo consumido en la movilización cotidiana y la degradación de los espacios públicos y en general del medio ambiente urbano también tiene costes económicos. Una ciudad competitiva debe tener capacidad de integración socio-cultural de la gran mayoría de su población. Hay grandes actuaciones de carácter social urbano aparecen como necesarias y urgentes y, por lo tanto, susceptibles de encontrar unos apoyos políticos y económicos que hace unos años no tenían.

En cuarto lugar y como consecuencia de todo lo anterior, se crean las condiciones para la existencia de amplios espacios de concertación ciudadana con los sectores políticos, intelectuales y profesionales críticos y con las organizaciones sociales populares.

La no articulación entre los actores urbanos que ha caracterizado a la ciudad latinoamericana aparece así en vías de superación.

Finalmente la ciudad entendida no solamente como territorio que concentra un importante grupo humano y una gran diversidad de actividades sino también como un espacio simbiótico (poder político-sociedad civil) y simbólico (que integra culturalmente y da identidad colectiva a sus habitantes y que tiene valor de marca o de cambio hacia el exterior) se convierte en un ámbito de respuestas posibles a los retos económicos, políticos y culturales de nuestra época. Citemos tres. Uno: la necesidad de dar respuestas integradas y no sectoriales a los problemas de empleo, educación, cultura, vivienda, transportes, etc. Dos: el establecimiento de compromisos público-privados entre los requerimientos de crecimiento económico y del medio ambiente. Tres: la configuración de nuevos espacios y mecanismos que estimulen la participación

política, faciliten la relación entre Administraciones y administrados y promuevan la organización de los grupos sociales.

Esta reacción de la ciudad tiende a concretarse en la definición de un Proyecto de futuro o Plan Estratégico concertado entre los principales actores públicos y privados. Además de ciudades colombianas (Bogotá, Medellín, Cartagena) otras ciudades latinoamericanas han emprendido este camino o anuncian su intención de hacerlo como Río, Porto Alegre, Salvador de Bahía y Recife (Brasil), Santiago y Concepción (Chile), Córdoba y Rosario (Argentina), Asunción (Paraguay), Caracas (Venezuela). Otras han debido poner en primer término la Reforma política pendiente para generar un gobierno local con capacidad de liderazgo como México DF y Buenos Aires. En otros casos la promoción de la ciudad, la transformación urbana y económica y la cooperación público privada se ha expresado en dar un contenido más ejecutivo y participativo a los planes directores metropolitanos o territoriales (San José de Costa Rica, Quito), en campañas de promoción económica y de city marketing internacional (p. ej. Monterrey-México) o en operaciones urbanas de renovación y promoción de las áreas centrales (p.ej. Buenos Aires, São Paulo y también Bogotá).

### **El proyecto Ciudad**

La eficacia de estos Planes o Proyectos de futuro dependen de muchos factores. Queremos especialmente enfatizar tres de estos factores que nos parecen especialmente relevantes, no por que lo sean más que otros, sino porque a veces no se tienen suficientemente en cuenta.

En primer lugar la definición de un Proyecto de futuro solo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores urbanos públicos y privados y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implantarse inmediatamente. Sólo así se verificará la viabilidad del Plan, se generará confianza entre los agentes que lo promueven y se construirá un consenso ciudadano que derive en cultura cívica y patriotismo de ciudad. Esto será la fuerza principal de un Plan Estratégico.

En segundo lugar un Plan Estratégico debe construir y/o modificar la imagen que la ciudad tiene de sí misma y tiene en el exterior. En la medida que es una respuesta a una sensación de crisis, que resulta de la voluntad de insertarse en nuevos espacios económicos y culturales globales y que pretende integrar una población que se siente muchas veces excluida o poco tenida en cuenta, el Proyecto-Ciudad es un proyecto de comunicación y de movilización ciudadana y de promoción interna y externa de la urbe.

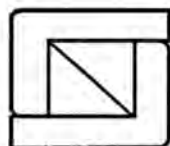
Finalmente el Plan Estratégico cuestiona el Gobierno local, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras Administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales. Sin duda una Reforma política radical - tanto o más en la forma de actuar que en la base legal - Difícilmente se alcanzarán los objetivos de respuesta a los retos actuales que anteriormente se han expuesto.

## RESUMEN

En estas páginas, Jordi Borja plantea la centralidad de las grandes ciudades como actores políticos, que incluyen al gobierno local pero que no se confunden con él. Las ciudades son espejos de las grandes transformaciones globales. Distintos ejemplos en el mundo y, en especial en América Latina, ponen de manifiesto que los planes de intervención urbana deben desarrollarse bajo esta idea de globalidad y transformación.

## ABSTRACT

In these pages, Borja set up centrality of big cities as political actors, which include local government. Cities are a mirror of global transformation. Different cases in the world, specially in Latin America, reflect that urban planning must be carried out by this idea of globalization and transformation.



# NUEVA SOCIEDAD

MARZO-ABRIL 1997

N.º 148

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Cheffec

COYUNTURA: **Carlos Iván Degregori**. Perú. Más allá de la toma de rehenes. **Guillermo Vaksman**. Uruguay. La izquierda avanza hacia el gobierno. APORTES: **Manuel Antonio Garretón**. Revisando las transiciones democráticas en América Latina. **Nora Segura Escobar / Donny Meertens**. Desarraigo, género y desplazamiento interno en Colombia. **María Luisa Ramos**. Creencias y valores de los parlamentarios en Venezuela TEMA CENTRAL ESTADOS Y ACTORES EN UN MUNDO COMPLEJO. **Héctor-León Moncayo**. Los movimientos sociales entre la condicionalidad y la globalización. **James N. Rosenau**. Demasiadas cosas a la vez: la teoría de la complejidad y los asuntos mundiales. **Benjamin Schwarz**. Estados Unidos y la dirección el mundo. **Juan Gabriel Tokatlian**. Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. **Iban de Rementería**. Los mercados agrícolas y el medio ambiente. **Elmar Römpezyk**. Biodiversidad ¿una última oportunidad para el Sur? **John D. French**. Comercio y trabajo en el mundo. Hacia la cláusula social. **Ronaldo Munck**. Dilemas laborales y sindicales.

SUSCRIPCIONES  
(Incluido flete aéreo)

América Latina  
Resto del mundo

ANUAL  
(6 núms.)

US \$ 50  
US \$ 80

BIENAL  
(12 núms.)

US \$ 85  
US \$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 265.18.49. Fax: 267.33.97; Correo E.: nuso@conicit.ve, megonzal@conicit.ve.

