

41333

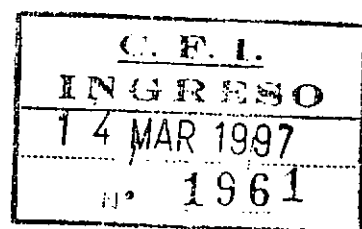
ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	p.3
II. GLOBALIZACIÓN Y CIUDAD: Efectos sociales y espaciales	p.9
III. POLÍTICAS URBANAS: Entre la competencia global y la cohesión social	p.30
1- Nuevos territorios y nuevas economías	
2- Política urbana y base económica	
3- Dimensión nacional de las políticas urbanas	
4- Políticas de vivienda y cohesión social	
5- Conclusión: Sobre la gestión de ciudades en la economía global	
IV EL GOBIERNO DE LA CIUDAD: Por un liderazgo promotor	p.45
1- Las ciudades metropolitanas hoy	
2- Las ciudades y su gobierno: el liderazgo promotor	
3- El Proyecto Ciudad	
V. PLANES ESTRATÉGICOS Y PROYECTOS METROPOLITANOS	p.65
1- Del plan territorial a los proyectos urbanos	
2- Los grandes Proyectos Metropolitanos	
VI. LAS CIUDADES-ACTORES: Europa y América Latina	p.86
1- El renacer político de las ciudades	
2- Ciudades con Proyecto: entre Europa y América Latina	
3- Sobre el sistema de ciudades y su reto en el Marco Sur	
VII. CONCLUSIÓN: Las ciudades en la escena mundial	p.97
1- Rol de las ciudades en la construcción de una nueva regulación mundial	
2- Conclusión: Nuevos desafíos, nuevos objetivos	



N.240
 C.4. 3101
 B26
 F 331.9
 L 232

Barcelona, 3 de Marzo de 1997



Sr Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones

Ing J.J.Ciáceras:

Me dirijo a Ud. a fin de elevar a su consideración el documento
"Ciudades y Políticas Urbanas en los nuevos marcos globales" que
dentro del Proyecto "Las Transformaciones Mundiales" me fuera
oportunamente requerido.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jordi Borja'.

Jordi Borja

Nota del autor:

Este documento se apoya en un informe realizado para NN.UU del autor, conjuntamente con M. Castells (especialmente la introducción, la primera parte y la conclusión). Así mismo el autor ha utilizado las notas resultantes de asesorías diversas efectuadas en distintos países de América Latina (Colombia, México, Brasil, Argentina, Chile, etc.), de su experiencia de gestión en Barcelona (1983-1995) y de sus cursos en el Institut Français d'Urbanisme de Paris (1996-97).

Se ha contado asimismo con la colaboración de la Arquitecta Enriqueta Sagastizabal.

Febrero 1997

I. INTRODUCCION

La humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada. No solo porque los datos indican que la mayoría de la población del planeta vivirá en áreas urbanas a principios del siglo XXI, sino porque las áreas rurales formaran parte del sistema de relaciones económicas, políticas, culturales y de comunicación organizado a partir de los centros urbanos. Si esto es así, si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual de la especie humana, tiene sentido seguir hablando de ciudades? Si, tendencialmente, todo es urbano, no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión hacia un enfoque diferencial entre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad? Tanto más cuanto que otros dos fenómenos definitorios de nuestra época histórica plantean la posible desaparición de las ciudades como forma territorial de organización social: la revolución tecnológica informacional y la globalización de la economía y la comunicación. Las nuevas tecnologías de información permiten la articulación de procesos sociales a distancia, ya sea en las áreas metropolitanas (tele-trabajo, tele-compra, tele-información, tele-diversión), entre las regiones o entre los continentes. La globalización de la economía hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, de movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades gestión que se inter-relacionan en el conjunto del planeta, socavando por tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo. En la sociedad de la información lo global condiciona lo local y los flujos electrónicos estructuran la economía a partir de relaciones entre unidades espacialmente distantes. Más aun: la comunicación, en la base de las expresiones culturales de la sociedad y del imaginario de los individuos, esta crecientemente globalizada a partir del sistema emergente de multimedia controlado financieramente y tecnológicamente por grandes grupos internacionales, aunque sus productos se diversifiquen para segmentos específicos de mercado.

Las culturas de base territorial, aun no desapareciendo, tienen que buscar formas de relación, generalmente subordinada, con unos potentes medios de comunicación globalizados que, aun sin determinar las conciencias, configuran en buena medida un hipertexto de la comunicación y la interacción simbólica.

En suma, tres macro procesos relacionados entre si, a saber la globalización, la informacionalización y la difusión urbana generalizada, parecen converger hacia la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad. Tras milenios de existencia, las ciudades parecieran entrar en un inevitable declive histórico en el umbral del nuevo milenio. Ello no quiere decir que desaparezcan los problemas urbanos. Al contrario, más que nunca la urbanización generalizada plantea con

urgencia dramática el tratamiento de los problemas de vivienda y servicios urbanos, así como de conservación del medio ambiente, problemas agudizados por una forma de asentamiento territorial más depredadora que las anteriores. Pero si la urbanización alcanza su clímax histórico, las ciudades en cambio podrían desaparecer como formas de organización social, expresión cultural y gestión política.

Este informe se sitúa a contra corriente de esta visión, cada vez más difundida, y plantea la posibilidad, e incluso la necesidad, de renovar el papel específico de las ciudades en un mundo de urbanización generalizada, proponiendo la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global.

Para ello, partimos de la distinción entre urbanización y ciudad. Sin entrar en disquisiciones académicas fuera de lugar, la urbanización se refiere a la articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades. En cambio, la ciudad, tanto en la tradición de la sociología urbana como en la conciencia de los ciudadanos en todo el mundo, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de auto-gobierno. No nos encerramos en una visión nostálgica de la ciudad que fue, o en una afirmación etnocéntrica de ciudades con fuerte personalidad local. No pensamos que el futuro de la ciudad este limitado a reproducir Siena o Barcelona. Pero si planteamos la posibilidad de un control de los ciudadanos sobre su propia vida, tal y como han manifestado en la década de los noventa, en significativas elecciones locales, los ciudadanos de casi todo el mundo, de Tokio a Bogotá, y de Curitiba a San Petersburg. Ahora bien, el relanzamiento de las ciudades como formas dinámicas de vida y gestión es solo una posibilidad. Podemos evolucionar, efectivamente, hacia un mundo sin ciudades, al menos en una gran parte del planeta y para la mayoría de la población. Un mundo organizado en torno a grandes aglomeraciones difusas de funciones económicas y asentamientos humanos diseminados a lo largo de vías de transporte, con zonas semi-rurales intersticiales, áreas peri-urbanas incontroladas y servicios desigualmente repartidos en una infraestructura discontinua. Lo global podría organizarse en torno a centros direccionales, tecnológicos y residenciales de élite conectados entre si por comunicaciones de larga distancia y redes electrónicas. Mientras que la población podría individualizar su hábitat en la difusión urbana descrita, o agruparse en comunidades defensivas de ideología cuasi-tribal para asegurar su supervivencia en un mundo estructurado globalmente en su centro y desestructurado localmente en múltiples periferias. Los tonos de ciencia ficción de nuestro discurso intentan tan solo llamar la atención del lector sobre un proceso en marcha, inscrito en la lógica del potente sistema tecno-económico emergente, pero en modo alguno una fatalidad. De hecho, la actual revolución tecnológica y el dinamismo económico que suscita, con incrementos potenciales de productividad que solo ahora empiezan a materializarse tras dos décadas de difusión de las nuevas tecnologías de información,

encierran promesas de prosperidad material y creatividad cultural para la humanidad. Pero el control social del desarrollo económico, su orientación en beneficio de la sociedad por parte de las instituciones públicas, sin ahogar el impulso económico de la empresa privada, es un viejo dilema que se encuentra en el corazón de todos los procesos de desarrollo. En la perspectiva que tratamos de plantear en este libro, la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficazmente y más equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. Lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV–XVI, momento en que las ciudades–estado se constituyeron en centros de innovación y de comercio a escala mundial.

La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno–económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio–cultural y el de la representación y gestión políticas.

Desde el punto de vista económico, el contexto territorial, aunque parezca paradójico, es un elemento decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas en una economía globalizada. Y ello es así porque, por un lado, las empresas dependen en buena medida de su entorno operativo para ser competitivas; y, por otro lado, la liberalización de las condiciones de comercio internacional, en particular tras la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio, limitan considerablemente las acciones de los Estados nacionales en favor de las empresas localizadas en su territorio. Son los gobiernos locales (municipales o regionales) los que sin caer en el proteccionismo comercial pueden contribuir más eficazmente a mejorar las condiciones de producción y de competición de las empresas de las que depende, en último término, el bienestar de la sociedad local. En efecto, la competitividad de las empresas en la nueva economía depende menos de barreras arancelarias o de tratos de favor político que de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Ello incluye, como analizaremos en el capítulo 6, la existencia de una infraestructura tecnológica adecuada; de un sistema de comunicaciones que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías; y, sobre todo, la existencia de recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico–económico. Dichos recursos humanos incluyen un sistema educativo susceptible de proporcionar una fuerza de trabajo cualificada, en todos sus niveles, incluyendo el universitario. Pero también requieren la existencia de condiciones de vida satisfactorias en vivienda, servicios urbanos, salud y cultura, que hagan de esa fuerza de trabajo educada un colectivo de individuos y familias equilibrados, productivos y hasta felices dentro de un orden. Pues bien, la producción y gestión del hábitat y

equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica en la nueva economía informacional, son responsabilidad, fundamentalmente, de los gobiernos locales y regionales. La articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de relaciones globales reguladas por negociación entre estados nacionales, es la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza.

El segundo ámbito de relevancia para las instituciones locales es el de la integración cultural de sociedades cada vez más diversas. En un mundo de globalización de la comunicación es esencial el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas para estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. Frente a la hegemonía de valores universalistas, la defensa y construcción del particularismo con base histórica y territorial es un elemento básico del significado de la sociedad para los individuos. Sin un denominador común cultural aglutinador de cada sociedad, esta se fragmenta en individuos y unidades familiares, compitiendo entre ellos y situándose de forma fragmentada frente a los flujos globales de poder y riqueza. El potencial desintegrador de dicha situación se acentúa en sociedades cada vez más plurales en su cultura y en su composición étnica. La gran aglomeración urbana, forma predominante de asentamiento en un futuro inmediato, congrega individuos y grupos con muy diversos referentes culturales y patrones de comportamiento. Sin un sistema de integración social y cultural que respete las diferencias pero establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas, el tribalismo local será la contrapartida del universalismo global. Y dicha fragmentación cultural, al hacer del otro un extranjero y del extranjero un enemigo potencial en la competencia por sobrevivir, tiende a romper los lazos de solidaridad y las actitudes de tolerancia, poniendo en cuestión, en último término, la convivencia misma. Lo que puede parecer una admonición moralizante es ya, desgraciadamente, una descripción de la vida cotidiana en muchos territorios urbanizados a lo largo del planeta.

Los estados nacionales son aun elementos de cohesión social e integración cultural en muchos países. Sin embargo, frecuentemente los estados nacionales se han construido históricamente sobre la represión de culturas regionales o nacionales que aun constituyen el principal referente de identidad de la mayoría de la población en determinados territorios. Tal es el caso de Catalunya o Euzkadi en el estado español o de Escocia, País de Gales e Irlanda en el Reino Unido, o de otras sociedades europeas plurinacionales y plurilingüísticas, como Bélgica o Suiza, o que lo fueron, como Francia. Pero hay numerosos ejemplos, aun más importantes, en esa mayoría del planeta que ha sufrido en alguna fase de su historia la marca de la colonización. Numerosos estados africanos han sido contruidos en torno a fronteras coloniales arbitrarias, que han separado nacionalmente etnias, tribus y culturas históricamente comunes. En la medida en que la puesta en cuestión de fronteras seria una amenaza para la paz, es indispensable que las sociedades nacionales y/o locales desarrollen mecanismos de

integración de las distintas etnias y culturas. Problemas similares, con distinta intensidad, se plantean asimismo en Asia, en América, y en las repúblicas surgidas de la ex-Unión Soviética. Más aun, el trasiego de poblaciones asociado con la globalización ha generado sociedades y, sobre todo, áreas urbanas multiculturales, tal y como analizaremos en el capítulo 4. La gestión de las diferencias socio-culturales de los distintos grupos de población que cohabitan un espacio y su integración en una cultura compartida que no niegue las especificidades históricas, culturales y religiosas, es uno de los principales desafíos para sociedades y gobiernos en nuestro tiempo. Pues bien, los estados nacionales, por tener que mantener un punto de equilibrio entre grupos sociales muy diversos y por tener que acentuar los aspectos instrumentales de la política sobre la dimensión integradora de las instituciones, tienen mayores dificultades que los gobiernos locales para gestionar la integración de las diferencias culturales. Tanto más cuanto que dichas diferencias culturales suelen expresarse en territorios determinados. De forma que la representación en las instituciones locales o regionales pasa a ser al mismo tiempo representación de identidades culturales, que, tras ser reconocidas, pueden ser integradas en un segundo nivel institucional en el marco del estado nacional. Así, la articulación territorial del estado permite el reconocimiento y expresión de identidades propias en los ámbitos local y regional, a la vez integrándolas y haciéndolas compatibles en el ámbito nacional.

En fin, los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes. Así, la globalización del mercado de capitales, de los mercados de mercancías y de las cadenas de producción, hacen cada vez más difícil que los estados nacionales puedan ejercer una política económica efectiva. Como reacción, los estados han iniciado la construcción de instituciones políticas o para-políticas supranacionales que sean correspondientes al ámbito de operación global de los flujos financieros y las empresas multinacionales. El desarrollo de la Unión Europea es el proceso más importante en este sentido, pero también afectan el nuevo panorama mundial el Tratado de Libre Comercio en Norteamérica (con su futura extensión al resto de América Latina, el Mercosur), la constitución de un área de cooperación económica en el Pacífico, la coordinación económica mundial encargada por el club del G-7 (con Rusia como observador) al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, y otras iniciativas en curso. Asimismo, en el orden político, las Naciones Unidas, la OTAN y otras organizaciones de cooperación

política internacional, asumen cada vez más funciones reguladoras de las relaciones internacionales, interviniendo militarmente de forma conjunta cuando ello lo requiere. Ahora bien, el reconocimiento explícito de los Estados nacionales de su incapacidad de resolver por sí solos los problemas esenciales de la economía y de las relaciones políticas internacionales vacían de contenido cada vez más a las instituciones nacionales, convirtiéndolas en mecanismos intermedios de una maquinaria más compleja y de ámbito superior, alejándolos por tanto de su función de representación directa de los ciudadanos de sus territorios. Por otra parte, las sociedades, sobre todo las sociedades locales, tienden a reforzar su identidad y a defender su autonomía frente al torbellino de procesos globales cada vez menos controlables. Para esa función de integración socio-cultural los estados nacionales aparecen a menudo excesivamente alejados de los intereses y culturas de poblaciones específicas, en buena parte porque deben satisfacer por igual a distintas culturas, regiones y nacionalidades, así como tener en cuenta los requisitos de la negociación con los agentes del sistema mundial de relaciones económicas y políticas. Además, en algunos casos, los estados nacionales representan culturas y grupos de interés que no corresponden a los intereses de poblaciones específicas, incrementando por tanto su distancia con respecto a los ciudadanos que organizan su vida en el ámbito local.

Los gobiernos locales y regionales por su parte, dependen administrativa y financieramente de los estados nacionales y tienen aun menos poder y recursos que ellos para poder controlar los agentes económicos y políticos globales. Sin embargo, en una situación de escaso control sobre dichos flujos globales por parte de los estados nacionales, la diferencia es de grado, no de esencia: ser aun más impotente que una institución cuasi-impotente no tiene excesiva trascendencia en el mundo concreto de la gestión de lo global. Pero, en cambio, los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos. Ciertamente que un particularismo mal entendido puede generar competición excesiva y destructiva entre distintas localidades y regiones. Pero también es de esperar (y la experiencia reciente lo confirma) que ciudades y regiones pueden construir redes cooperativas y solidarias para negociar constructivamente con las empresas para alcanzar acuerdos de interés común. Desde luego que el tipo de instituciones locales y regionales a que nos referimos está muy alejado de algunas de las realidades municipales en el mundo, aun dominadas, en el mejor de los casos, por la desinformación y la burocracia y, en el peor, por el caciquismo y la corrupción. Pero el

potencial de los gobiernos locales como formas ágiles de gestión de lo global, con la cooperación de sus instituciones de tutela nacionales e internacionales, puede desarrollarse a través de la capacitación de su personal, de la modernización tecnológica de su gestión, de la ampliación de sus recursos financieros y de sus competencias administrativas. Tal es el objeto, y el objetivo, de nuestro análisis: como responder a la globalización del sistema mediante la localización de las instituciones de gestión y representación, que aúnen democracia participativa y desarrollo informacional, descentralización administrativa e integración cultural. No es fácil el reto: la dificultad de los problemas planteados marca el laborioso andar de este libro, resultado de la investigación, reflexión y experiencia profesional de su autores en relación con las ciudades y su administración. Pero aun más difícil es tratar de resolver los problemas de la nueva economía y la nueva sociedad con las fórmulas obsoletas de un pasado caduco que aun pesa, de forma paralizante, sobre las instituciones de unas ciudades sometidas a los embates de la nueva historia. Como hacer de las ciudades, de los ciudadanos y de sus gobiernos los actores de esa nueva historia es el tema de este informe.

II. GLOBALIZACIÓN Y CIUDAD: Efectos sociales y Espaciales

El proceso de globalización, y la informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta. Este es el sentido más directo de la articulación entre lo global y lo local. Los efectos socio-espaciales de esta articulación varían según los niveles de desarrollo de los países, su historia urbana, su cultura y sus instituciones. Pero es en esa articulación donde se encuentra en último término la fuente de los nuevos procesos de transformación urbana. Y por tanto, los puntos de incidencia de políticas urbanas, locales y globales, capaces de invertir el proceso de deterioro de la calidad de vida en las ciudades.

Nuestro análisis se organiza en torno a una secuencia de tres temas que sintetizan e intentan dar sentido a una masa de información aparentemente dispar: a) La articulación de lo local y lo global en los nuevos procesos productivos estratégicamente dominantes: servicios avanzados e industria de alta tecnología, b) La emergencia de nuevos patrones de asentamiento espaciales, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Consideraremos en particular la emergencia de megaciudades; los modelos de "ciudad dispersa"; y la articulación entre viejas y nuevas formas de urbanización. c) La constitución de una cualidad urbana en torno a procesos de polarización espacial intra-metropolitana, en un sentido históricamente nuevo, según trataremos de mostrar en nuestro análisis.

LA GESTIÓN LOCAL DE LA ECONOMÍA GLOBAL: CIUDADES GLOBALES O REDES GLOBALES DE NODOS URBANOS?

La economía informacional global esta organizada sobre las base de centros direccionales capaces de coordinar, gestionar e innovar las actividades de empresas estructuradas en redes de intercambio interurbano y, con frecuencia, transnacional. En el centro de los nuevos procesos económicos están las actividades financieras, de seguros, inmobiliarias, de consultorio, de servicios legales, de publicidad, diseño, marketing, relaciones publicas, seguridad, obtención de información y gestión de sistemas informáticos. Asimismo las actividades de I+D son determinantes en la industria, la agricultura y lo servicios. El conjunto de estas actividades tiene algo en común: son flujos de información y conocimiento. Por tanto, a partir de un sistema desarrollado de telecomunicaciones podrían localizarse en cualquier lugar del planeta. Y sin embargo, numerosos estudios empíricos han establecido que el nuevo patrón espacial de localización de servicios avanzados se caracteriza por la simultaneidad de su concentración y su dispersión: lo importante es su inter-relacion mediante una red de

flujos. Lo que se observa es, por un lado, que los servicios avanzados (caracterizados por actividades como las mencionadas en el párrafo anterior) son los sectores de actividad con el más rápido crecimiento en empleo y en proporción del PIB en la mayoría de países, habiéndose convertido en los sectores más dinámicos e inversores en las principales áreas metropolitanas. Por otro lado, si bien estas actividades están presentes en todas las grandes ciudades y en casi todos los países, los niveles superiores de la red de servicios avanzados se concentran en algunos nodos de algunos países. Dicha concentración sigue un modelo jerárquico entre centros urbanos, con las funciones de rango más importante, en términos de calificación, poder y capital, concentrándose en las principales áreas metropolitanas del mundo. El estudio clásico de Saskia Sassen sobre la ciudad global ha mostrado el dominio conjunto de Nueva York, Londres y Tokio en las finanzas internacionales, así como en consultoría y en servicios a las empresas de ámbito internacional. Pero otros centros metropolitanos son también importantes, e incluso dominantes en algunos segmentos de mercado específicos. Por ejemplo, Chicago y Singapur en los mercados de opciones de futuro, que fueron en realidad inventados en Chicago en 1972. Otras ciudades mundiales forman los eslabones de la cadena dominante de gestión global, como es el caso de Hong Kong, Osaka, Frankfurt, París, Zurich, Los Angeles, San Francisco, Amsterdam y Milan. Y nuevos "centros regionales" emergen, conforme se extiende la red de interacciones en que se basa la economía global: entre otros, Madrid, Barcelona, Sao Paulo, Buenos Aires, México, Taipei, Moscú. Más aun, tan pronto como una región del mundo se articula a la economía global, dinamizando su economía y sociedad locales, el requisito indispensable es la constitución de un nodo urbano de gestión de servicios avanzados organizados, invariablemente, en torno a un aeropuerto internacional; un sistema de telecomunicaciones por satélite; hoteles de lujo, con seguridad adecuada; servicios de asistencia secretarial en inglés; empresas financieras y de consultoría con conocimiento de la región; oficinas de los gobiernos regionales y locales capaces de proporcionar información e infraestructura de apoyo al inverso internacional; un mercado de trabajo local con personal cualificado en servicios avanzados e infraestructura tecnológica. Así por ejemplo, cuando en los años noventa el Pacífico Ruso, una región con inmensas posibilidades de futuro, empezó a integrarse en la economía global, el primer escalón de integración fue la constitución de un nodo de gestión local de las redes globales en su capital económica Khabarovsk.

Asimismo, cuando México se integró plenamente en la economía norteamericana mediante el Tratado de Libre Comercio, y a través del mismo en la economía global, el Distrito Federal reforzó sus funciones de gestión y coordinación internacional, transformando profundamente su estructura espacial en el cumplimiento de dichas funciones. Así, 8 de los 15 bancos operando en México, y 16 de las 22 firmas de "brokers" se localizaron en el distrito financiero constituido en torno al Paseo de la Reforma, al oeste

del Zocalo (el centro histórico). Nuevas promociones inmobiliarias hacia el oeste, como el complejo de Santa Fe, proporcionaron un espacio exclusivo de 650 hectáreas a sedes sociales de empresas como Hewlett Packard, Grupo Cifra, Televisa, así como docenas de tiendas de lujo, hoteles y residencias de alto nivel. En el conjunto del DF, varios nuevos hoteles internacionales fueron construidos, así como cientos de miles de metros cuadrados de oficinas de alto standing y un nuevo edificio para la Bolsa. La modernización de las telecomunicaciones mexicanas, sobre todo las internacionales en base a satélite, y la difusión de sistemas informáticos, aumento la capacidad de gestión instantánea de la nueva economía mexicana en los circuitos mundiales. Irónicamente, fue precisamente esa profunda integración tecnológica y financiera, la que motivo la bancarrota del país en 1994 cuando las informaciones sobre el estado real de su economía, y sobre la profundidad de la crisis del gobierno, circularon en los mercados financieros internacionales.

En Europa, el estudio de Cappelin sobre las redes de servicios en las ciudades europeas muestra la creciente interdependencia y complementariedad entre los centros urbanos de dimensión media. Así, según dicho estudio: "la importancia relativa de las relaciones entre ciudad y región parece disminuir con respecto a las relaciones que vinculan entre si a ciudades de distintas regiones o países...Nuevas actividades se concentran en polos específicos, lo cual implica una creciente disparidad entre los polos urbanos y sus hinterlands respectivos" .

Una aproximación a la nueva arquitectura de relaciones económicas inter-urbanas puede deducirse del estudio de Michelson y Wheeler sobre el tráfico de correos de negocios, utilizando datos de la empresa norteamericana de ámbito internacional Federal Express. El análisis muestra por un lado la preponderancia, en Estados Unidos, de Nueva York y Los Angeles. Por otro lado, la existencia de circuitos privilegiados de conexión internacional en el tráfico de negocios. Concluyen que:

"Todos los indicadores señalan un reforzamiento de la estructura de las funciones de control, determinantes del intercambio de información...La concentración locacional de la información proviene de altos niveles de incertidumbre, inducidos por el cambio tecnológico, la descalificación del mercado, la desregulación y la globalización del mercado. Sin embargo, conforme la nueva era [económica] se desarrolla, la importancia de la flexibilidad como un mecanismo básico de gestión, y la de las economías de aglomeración como una fuerza locacional preeminente continuaran. La importancia de la ciudad como centro de gravedad de transacciones económicas no se desvanecerá. Pero con la próxima regulación de mercados internacionales,... y la menor incertidumbre sobre las reglas del juego económico, y sobre sus juzgadores, la concentración de la industria de información será más lenta, y elementos de producción y distribución [de información] se desplazarán hacia niveles más bajos de la jerarquía urbana internacional" (Michelson y

Wheeler, 1994). Efectivamente, lo que nadie puede asegurar en la nueva economía es la permanencia de dicha jerarquía inter-urbana, que esta sujeta a una competición feroz en sectores tan volátiles como las finanzas o las inversiones inmobiliarias. Así, el geógrafo P.W. Daniels, en uno de los estudios más exhaustivos sobre la materia, explica el fracaso relativo del proyecto de desarrollo urbano Canary Wharf en los Docklands de Londres, como resultado de la estrategia especulativa de la famosa empresa canadiense Olympia y York (hoy quebrada), incapaz de absorber el choque de la disminución de empleo en servicios financieros en Londres y Nueva York en la primera mitad de los noventa. Daniels concluye que "La expansión de los servicios en el mercado internacional ha introducido un mayor grado de flexibilidad y, en último término, de competición, en el sistema urbano global, que lo que existió anteriormente. Como la experiencia de Canary Wharf demuestra, los resultados de grandes proyectos de urbanismo y desarrollo en las ciudades se han convertido en rehenes de factores internacionales externos sobre los que existe escaso control". Efectivamente, en la primera mitad de la década de los noventa, mientras se producía una explosión de los centros urbanos, en base a la expansión de su negocio global, en ciudades como Bangkok, Taipei, Shanghai, Buenos Aires o Bogotá, al mismo tiempo Madrid, que vivió su época dorada de globalización en 1986-90 y Barcelona proyectada como ciudad internacional con ocasión de los JJ.OO de 1992, así como Nueva York, Londres y París, sufrieron una profunda depresión de sus mercados inmobiliarios, como consecuencia del sobredimensionamiento de los proyectos urbanos y del carácter especulativo de buena parte de las inversiones en servicios y construcción. Y cuando en 1994 se hundió la economía mexicana, la depresión de los mercados financiero e inmobiliario de la Ciudad de México tuvo consecuencias negativas en Buenos Aires, al ser asimilados ambos mercados financieros emergentes en el mismo temor de los inversores especulativos internacionales. La volubilidad del desarrollo de los centros urbanos ilustra la extrema dependencia actual de las ciudades sobre los flujos incontrolables de la inversión global.

Ahora bien, si las nuevas tecnologías de información permiten la dispersión espacial de los centros de gestión, por que el mundo continua a estar organizado en una red de centros direccionales basados en la aglomeración de servicios en el espacio limitado, saturado, y sobre-valorado, de los distritos de negocios? Saskia Sassen, sobre la base de su investigación, así como a partir de los datos existentes, ofrece una hipótesis convincente: "La combinación de dispersión espacial e integración global ha creado un nuevo papel estratégico para las grandes ciudades. Por encima de su larga historia como centros de comercio y finanzas internacionales, estas ciudades funcionan ahora en cuatro nuevas formas: primero, como puntos direccionales de la organización de la economía mundial, altamente concentrados; segundo, como localizaciones clave para finanzas y firmas de servicios especializados; tercero, como lugares de producción, incluyendo la

producción de innovación en estos sectores avanzados (de servicios); y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos". Los distritos de negocios de las grandes ciudades son complejos productivos de alto valor centrados en la producción y procesamiento de información, en los que las sedes de las empresas y las firmas financieras pueden encontrar tanto los proveedores necesarios como el trabajo altamente cualificado que requieren. La flexibilidad de este sistema productivo requiere la formación de un medio espacialmente concentrado de recursos, incluyendo recursos humanos, que no están permanentemente adscritos a una empresa, sino que son utilizados en cualquier momento, en función de la demanda y los proyectos empresariales. La flexibilidad y adaptabilidad del nuevo sistema productivo son posibles en base a la combinación entre la aglomeración de funciones y personal en los nodos de una red global y la conexión de una multitud de funciones secundarias a estos nodos, dispersas en la región, el país y el planeta, conectados por medio de transporte rápido, telecomunicaciones y sistemas informáticos. Una vez estas actividades se concentran en algunos nodos metropolitanos distintos factores contribuyen a mantener su concentración. Por un lado, las considerables inversiones inmobiliarias de las grandes empresas en dichos centros direccionales se devaluarían en caso de relocalización masiva. Los contactos personales son esenciales en la toma de decisiones de alto nivel en el mundo de los negocios, teniendo en cuenta no solo la importancia de la confianza personal sino el carácter legalmente ambiguo de algunas transacciones. En fin, las grandes ciudades ofrecen las mejores oportunidades para el desarrollo de las personas, desde la educación de los hijos al acceso a la cultura y a la diversión, así como la proximidad a los centros de poder y los círculos de prestigio social. Todo lo cual concurre hacer de ellas los lugares de trabajo y residencia de las élites sociales y profesionales, los gestores de la economía global.

Sin embargo, junto a la concentración direccional en los centros de las grandes metrópolis, se ha constituido una red dispersa y articulada en la gestión de los servicios, localizada en las periferias metropolitanas, así como en centros metropolitanos regionales de menor entidad. Nuevos centros de gestión han emergido tanto en Norteamérica (por ejemplo en Atlanta o en Omaha), como en Europa (por ejemplo Barcelona, Niza, Stuttgart, o Bristol), o en Asia (Bombay, Bangkok, Shanghai). Las periferias de las grandes áreas metropolitanas bullen de actividad en servicios avanzados, como muestran los ejemplos de Reading en Londres o Walnut Creek en San Francisco. En algunos casos nuevos centros direccionales se han constituido en la sombra de la ciudad central, La Defense en París siendo el caso más típico. En general sin embargo, la mayor parte de actividades de servicios descentralizadas a la periferia están compuestas por trabajo de oficina rutinario destinado al procesamiento masivo, y automatizado, de información, empleadoras de trabajo femenino frecuentemente subpagado. Lo significativo del proceso espacial descrito no es por tanto ni la concentración ni la dispersión de actividades, sino la relación

entre ambas tendencias. Es decir, la constitución de una red interdependiente y jerarquizada de complejos productores de servicios a partir de flujos de información telecomunicados.

En suma, la globalización de la economía, y en particular de los servicios avanzados que organizan y gestionan el conjunto del sistema, no conduce a la dispersión espacial de funciones, ni tampoco a la concentración exclusiva de las funciones direccionales en unas pocas áreas metropolitanas. La ciudad global no es Nueva York, Londres o Tokio, aunque sean los centros direccionales más importantes del sistema. La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante a ese red determina, en buena medida, la suerte de ciudades y ciudadanos.

EL NUEVO ESPACIO INDUSTRIAL

Si bien los servicios avanzados constituyen el centro nervioso de la economía informacional, la industria aun constituye el sector más productivo y la base material de la riqueza de las naciones. Los nuevos patrones de localización industrial afectan fundamentalmente la estructura y procesos espaciales y el dinamismo de las ciudades. Dichos patrones han sido transformados profundamente por las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica. Aunque las industrias de tecnologías de la información son el sector industrial más dinámico y el que más directamente expresa la nueva lógica espacial puede argumentarse que el conjunto de la estructura industrial se caracteriza por el nuevo patrón de localización, en la medida en que la microelectrónica se difunde en la maquinaria y en los procesos de producción de todas las ramas industriales.

La lógica del nuevo espacio industrial fue puesta de manifiesto, entre otras fuentes, por una serie de estudios realizados durante los años ochenta en el Instituto de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de California en Berkeley . La observación esencial es la capacidad tecnológica y organizativa de las empresas para separar el proceso de producción en diferentes localizaciones, al tiempo que reintegran la unidad del proceso a través de las telecomunicaciones, y de tecnologías microelectrónica de fabricación que permiten la precisión en la producción de los componentes y la flexibilidad en el diseño y en el volumen de producción. La especificidad geográfica de cada fase del proceso de producción aparece condicionada por la singularidad de la fuerza de trabajo requerida en cada fase y por las características sociales y medio ambientales correspondientes a las condiciones de vida de cada segmento de la fuerza de trabajo. Tengase en cuenta que la industria de alta tecnología presenta un perfil ocupacional muy diferente de la manufactura

tradicional, concentrando sus efectivos en los dos extremos de la escala profesional, ingenieros e investigadores muy calificados por un lado, y una masa de trabajos semicalificados por otro, con menores efectivos de personal administrativo y de obreros cualificados que en épocas anteriores de la industria. Las empresas electrónicas, particularmente norteamericanas, iniciaron su desarrollo, ya desde los años sesenta, en base a una división espacial internacional del trabajo entre sus distintos establecimientos, aprovechando el poco peso de sus productos, relativo al precio, y la expansión de la red global de comunicaciones: la primera planta de semiconductores en Asia fue la de la empresa pionera de Silicon Valley, Fairchild, en Hong Kong, en 1992 (si bien Hong Kong no se desarrolló posteriormente como un centro electrónico, por la localización de las multinacionales en Singapur y Malasia).

En general, tanto para la microelectrónica como para la informática, el patrón de localización se organiza en torno a cuatro elementos correspondientes a cada una de las operaciones del proceso de producción:

- a) Las actividades de I+D, innovación y fabricación de prototipos se concentran en medios de innovación tecnológica de alto nivel, en centros metropolitanos de significación industrial global, tales como Silicon Valley o Tokio. Existe, sin embargo, una jerarquía interna de dichos centros, con desarrollo de medios secundarios de innovación, impulsores de un sistema tecnológico-industrial industrialmente desconcentrado, como puede ser el caso de Paris-Sur en Francia, de Munich en Alemania, o de Campinas-Sao Paulo en Brasil.
- b) Las actividades de fabricación de alta calificación se concentran, frecuentemente, en nuevas áreas de desarrollo tecnológico-industrial de países centrales. En el caso de los Estados Unidos, en áreas del Oeste y Sudoeste americano. En Francia, en nuevos centros de actividad como Toulouse o Niza-Sophia Antipolis.
- c) La gran producción electrónica que, por mucho tiempo requirió abundante mano de obra semi-cualificada, se descentralizó rápidamente hacia Sudeste asiático.
- d) La producción al cliente y las operaciones de reparación y servicio posventa requieren una proximidad de las empresas a los principales mercados metropolitanos, con dispersión de dichas unidades en el conjunto de la geografía del mundo industrializado o en vías de rápida industrialización.

Las empresas europeas y japonesas mantuvieron durante largo tiempo un patrón de localización centrado en sus territorios nacionales protegidos. Pero en los años ochenta, sometidas a la competición global y necesitadas de acelerar su ritmo de innovación tecnológica, adoptaron un patrón similar de localización, descentralizando instalaciones al Sudeste asiático (por ejemplo Thomson-SGS en Singapur, fuerte inversión japonesa en Tailandia y Malasia), subcontratando actividades con las empresas indias en Bangalore y Bombay, estableciendo una presencia en los principales medios tecnológicos, como

Silicon Valley, y diseminando sus antenas de adaptación al cliente en los principales mercados, en particular en el de más rápido crecimiento, el Pacífico Asiático.

Un elemento decisivo en el nuevo patrón de localización industrial es la importancia decisiva de los medios de innovación tecnológica, no solo para la electrónica, sino para el conjunto de la estructura industrial de regiones y ciudades. La constitución de dichos centros y su distribución espacial es un factor clave de la nueva geografía económica urbana. Manuel Castells y Peter Hall (1994) han estudiado la formación y localización de los principales medios de innovación tecnológica en el ámbito mundial, tratando de establecer, sobre base empírica, las condiciones de su desarrollo y los factores de localización de lo que denominan como "las tecnópolis del mundo" Los resultados de su investigación pueden resumirse de la siguiente forma:

En primer lugar, las tecnópolis ofrecen diferentes formatos urbanos. Es importante resaltar que, con la importantísima excepción de Estados Unidos, líder tecnológico mundial, y con el caso especial de Alemania, las principales tecnópolis se han constituido en las grandes áreas metropolitanas de cada país: Tokio–Yokohama, Paris–Sur, el corredor M–4 en Londres, Milan, Seul–Inchon, Moscú–Zelenograd y, a bastante distancia, Singapur, Taipei–Hsinchu, Niza–Sophia Antipolis, Stuttgart, Shanghai, Sao Paulo, Madrid, Barcelona etc. La excepción parcial de Alemania, en donde Munich y, en general Baviera, son el principal centro de innovación tecnológica electrónica, se explica por la historia política: la destrucción de la industria de Berlín, principal centro tecnológico europeo a principios del siglo XX, y la apresurada relocalización de Siemens de Berlín a Munich (zona futura de ocupación norteamericana) en los últimos meses de la segunda guerra mundial. Así pues, en contraste con la imagen de las tecnópolis como centros de innovación surgidos al margen de la tradicional estructura espacial de dominación metropolitana, en realidad hay, en la mayoría de los casos, continuidad histórica en la localización de la innovación en torno al poder económico, científico y político de las grandes ciudades. Si bien, dentro de las grandes ciudades, los centros de innovación tecnológica industrial suelen desarrollarse en la periferia suburbana, generalmente en torno a los espacios de más calidad y prestigio social, tales como el cuadrante sudoeste de la región parisina, en torno a la tradición histórica de Versalles, o el eje norte de la región madrileña, localización del Parque Tecnológico de Tres Cantos.

Sin embargo, los medios de innovación tecnológica más importantes del mundo, junto con Tokio, se encuentran en regiones norteamericanas de nueva industrialización (Silicon Valley cerca de San Francisco, la tecnópolis del Sur de California en torno a Los Angeles, Austin–Texas, el Triángulo de Investigación en Carolina del Norte, Seattle), o re industrializadas sobre la base de un nuevo tejido empresarial (la carretera 128 en Boston). La formación de dichos complejos tecnológico–industriales resulto de la articulación espacial de factores de producción específicos, capital, trabajo y materias primas,

combinados por un actor institucional y basados en una determinada forma de organización social territorial. En concreto: la materia prima fue nuevo conocimiento científico y tecnológico, relacionado con importantes campos de aplicación industrial, generado por instituciones investigadoras, tales como la Universidad de Stanford, el California Institute of Technology y el Massachusetts Institute of Technology. La fuerza de trabajo de ingenieros y científicos, proporcionada por un excelente sistema educativo superior en estas áreas, incluyendo las universidades mencionadas y otras cercanas, tales como Berkeley, San Jose State, o Santa Clara, en el caso de Silicon Valley. El capital necesario para estas empresas tecnológicas también fue específico: provino, originalmente, de financiación del Departamento de Defensa, buscando excelencia tecnológica más que un beneficio. Y posteriormente, capital de alto riesgo, particularmente abundante en estas áreas geográficas, buscando un alto rendimiento a cambio de asumir el riesgo que implica invertir en innovación tecnológica. La articulación de estos factores de producción se produjo, originalmente, por un actor institucional: la Universidad de Stanford, creadora del Stanford Industrial Park en 1951, en el caso de Silicon Valley; el grupo de hombres de negocios, periodistas y generales de la Fuerza Aérea, que se coligaron en Los Angeles para obtener los contratos militares para las empresas de aeronáutica y electrónica sobre los que se basó el desarrollo industrial del Sur de California. En fin, en estas áreas, y en particular en Silicon Valley, se constituyeron medios sociales de relación, entre ingenieros, investigadores y empresarios de tecnología que permitieron la circulación de ideas, el intercambio de fuerza de trabajo y el desarrollo de una cultura de emulación empresarial de base territorial. Así pues, si la regla general de la localización de los medios de innovación tecnológica es la de la continuidad de la dominación metropolitana, los casos más importantes, los de Estados Unidos, muestran la posibilidad del surgimiento de nuevos espacios industriales, a partir del complejo descrito de articulación espacial de factores de producción y condiciones sociales e institucionales capaces de generar sinergia.

Los medios de innovación tecnológica, una vez constituidos, tienden a profundizar su sinergia y a acentuar su dominación, constituyendo redes globales de conexión industrial entre territorios discontinuos. La investigación de Camagni y el Grupo de Europeo de Investigación sobre los Medios Innovadores muestra la interdependencia creciente de estos medios de innovación, tanto en Europa como en el resto del mundo. En efecto, como argumentan Amin y Robbins (1991) en su estudio sobre el tema, el nuevo sistema industrial no es ni global ni local, sino que se caracteriza por "una nueva articulación de las dinámicas globales y locales". Así, los estudios recientes de Richard Gordon sobre las empresas de Silicon Valley en los años noventa muestran que el medio de innovación no se repliega sobre si mismo, como distrito industrial, sino que se constituye como nodo central de una red global de producción e innovación. Concluye su estudio afirmando que

"en este nuevo contexto global, la aglomeración localizada no constituye una alternativa a la dispersión espacial, sino que se configura como la principal base de participación en la red global de economías regionales. ...Regiones y redes constituyen de hecho polos interdependientes en el nuevo mosaico espacial de innovación global".

Por consiguiente, el nuevo espacio industrial no representa necesariamente el fin de las viejas áreas metropolitanas sedes de la industrial tradicional y el ascenso de las nuevas regiones organizadas en torno a la alta tecnología. Y tampoco puede entenderse como la oposición simplista entre la investigación en el centro del sistema y la manufactura en la periferia, en la medida en que las redes productivas de distintos niveles se interpenetran a lo largo y ancho de la geografía industrial del planeta. La industria de la era de la información esta espacialmente organizada en una jerarquía cambiante de innovación y fabricación articulada en redes globales. La dirección y arquitectura de dichas redes están sometidas a constantes movimientos de cooperación y competición entre empresas y entre territorios, con resultados variables: a veces reproductores de la historia industrial, otras veces en ruptura de localización a partir de nuevas iniciativas empresariales colectivas. Lo que caracteriza la nueva lógica de localización industrial es su discontinuidad geográfica construida sobre la base de complejos territoriales de producción espacialmente distantes. El nuevo espacio industrial se organiza en torno a flujos de información que, a la vez, separan y reúnen sus distintos componentes territoriales, según los ciclos y según las empresas. Y esta lógica espacial de las industrias de las tecnologías de información se difunde en el conjunto de la industria en la medida en que la producción y gestión se organiza sobre la base de dichas tecnologías. El resultado es la emergencia de un nuevo espacio industrial caracterizado por una multiplicidad de redes industriales globales cuyas intersecciones, inclusiones y exclusiones transforman el concepto mismo de localización industrial: hemos pasado de zonas fabriles a flujos de manufacturas.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL DE LAS CIUDADES

El conjunto de procesos de informacionalización y globalización característicos de nuestra época histórica, y la transformación de las estructuras productivas industriales y de servicios que acabamos de resanar, conducen a una profunda transformación de la estructura espacial urbana. Sin embargo, los procesos tecnológicos y económicos que constituyen la base de la transformación intercalan con la historia, la cultura y las instituciones de cada país, región y ciudad, produciendo una gran diversidad de modelos espaciales. Nos atrevemos sin embargo a resanar algunos de dichos procesos como típicos de la nueva sociedad informacional. En particular, creemos que la constitución de las llamadas megaciudades, sobre todo en los países de nueva industrialización,

constituyen el fenómeno urbano de mayor relevancia para el siglo XXI. Presentaremos pues los principales rasgos de dicho proceso, ejemplificándolos con el caso de la megaciudad en proceso de formación entre Hong Kong y Canton, para luego examinar la variación histórico-geográfica del nuevo modelo de urbanización, considerando las tendencias actuales en las ciudades norteamericanas y en las ciudades europeas.

La urbanización del tercer milenio: las megaciudades

Las megaciudades son algo más que gigantescas aglomeraciones territoriales de seres humanos. Ciertamente, asistimos al proceso de formación de asentamiento humanos por encima de los diez millones de personas (al menos trece en 1992), y en un futuro próximo, por encima de los 20 millones de habitantes (al menos cuatro). Pero el tamaño no es lo que realmente define las megaciudades. Son, en realidad, los nodos de la economía global y de las naciones más poderosas. En su territorio concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta; los centros de poder político; el control de los medios de comunicación; y la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes. Tienen nombre, casi todos ellos distintos de la matriz cultural europeo-norteamericana todavía dominante: Tokio, Sao Paulo, New York, Ciudad de México, Shanghai, Bombay, Los Angeles, Buenos Aires, Seul, Pekin, Río de Janeiro, Calcutta, Osaka, según la clasificación de Naciones Unidas para 1992. Pero a este club habría que añadir, a mediados de los noventa, Jakarta, Moscú, Cairo, New Delhi, Londres, Paris y, posiblemente, en relación con su hinterland subcontinental, Lagos, Dacca, Karachi, Tianjin. No todas son centros dominantes de la economía global: no lo son Lagos o Dacca, por ejemplo. Pero en todos los casos conectan a dicha economía global procesos y funciones que afectan a cientos de millones de personas. Las megaciudades deben ser definidas en términos de su poder gravitacional en relación con amplias regiones del mundo. Las megaciudades articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder mundial. Pero, al mismo tiempo, también son receptáculos de inmensos sectores de la población que luchan por sobrevivir. Las megaciudades concentran los mejor y lo peor de nuestras sociedades, desde los innovadores y los poderosos a los segmentos socialmente irrelevantes desde el punto de vista de la lógica impecable del sistema. Lo más significativo de las megaciudades es que están conectadas externamente a las redes globales, mientras que están internamente desconectadas a aquellos sectores de sus poblaciones locales considerados funcionalmente innecesarios o socialmente perturbadores: los "desechables" según la terminología usual en Bogotá. Proponemos la tesis de que esto es tan cierto de Nueva York como de México D.F. o Jakarta. Lo que hace de las megaciudades una nueva forma urbana es el constituirse en torno a su conexión en una red global, de la que son nodos fundamentales, al tiempo que están internamente segmentadas y desconectadas social y

espacialmente. Las megaciudades son una forma espacial caracterizada por vínculos funcionales establecidos en un amplio territorio al tiempo que muestran una gran discontinuidad en su patrón de ocupación del suelo. Sus jerarquías sociales y funcionales son confusas, organizadas en unidades territoriales segregadas y sembradas de fragmentos territoriales de usos sociales no reconocidos por el sistema. Las megaciudades con constelaciones territoriales discontinuas hechas de fragmentos espaciales, de parcelas funcionales y de segmentos sociales. Para ilustrar esta perspectiva analítica, el recuadro adjunto presenta con alguno detalle una de las megaciudades potencialmente más importantes del siglo XXI, actualmente en proceso de formación: la Megaciudad del Río de las Perlas, constituida por un sistema de relaciones funcionales en un vasto territorio en torno a los núcleos de Hong Kong, Shenzhen, Canton, Delta del Río de las Perlas, Macao y Zhuhai.

Las tendencias actuales apuntan hacia la formación de otra megaciudad asiática de dimensión humana y económica aun mayor que la del Sur de China. En efecto, a principios del siglo XXI, el corredor Tokio-Yokohama-Nagoya, que ya constituye una unidad económica funcional, conectara con la constelación Kyoto-Osaka-Kobe, con la que ya posee fácil comunicación por tren de alta velocidad, creando la mayor macro-region metropolitana en la historia de la humanidad, no solo en numero de habitantes, sino en concentración de potencial económico y tecnológico.

A pesar de los problemas sociales, urbanos y medio ambientales de la excesiva concentración urbana, las megaciudades crecen, y continuaran creciendo, a la vez en su dimensión y en su capacidad de atracción para la localización de funciones de alto nivel y para los grupos sociales más pudientes e instruidos. El sueño ecológico alternativo de un universo de pequeñas comunidades en la naturaleza, conectadas por medios electrónicos, quedara reducido a una pequeña élite californiana o, más significativamente, a la marginalidad social y funcional de las áreas rurales en todo el mundo. La era de la información es ya, y será cada vez más, la era de las megaciudades. Esto es así, principalmente, por las siguientes razones:

- a) Las megaciudades son los centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial en sus países y en el sistema global. Son, en realidad, los motores del proceso de desarrollo. Sus países, empezando por Norteamérica y China, dos sociedades dominadas por la ideología del paraíso comunal rural, dependen, esencialmente, de lo que hagan sus megaciudades.
- b) Son los centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de investigación científica, es decir los procesos estratégicamente decisivos en la era de la información.
- c) Son los centros del poder político, incluso en los casos en los que el gobierno reside en otras ciudades, por la fuerza ideológica y económica que representan.

- d) Son los puntos de conexión del sistema mundial de comunicación. Por ejemplo, Internet, a pesar de su ubicuidad electrónica y arquitectura flexible, no puede cortocircuitar las megaciudades y sus sistemas, porque depende de sistemas de telecomunicación estructurados en torno a las grandes metrópolis (por ejemplo telepuertos y anillos difusores de fibra óptica), y porque depende, en su potencia, de los sistemas de información y de los grupos sociales con alta educación concentrados en las megaciudades.

Ciertamente, hay que considerar algunos factores que disminuirán el ritmo de crecimiento demográfico de las megaciudades en el futuro. Entre otros, las políticas de control de nacimientos están funcionando, reduciendo la tasa de natalidad. Algunas políticas de desarrollo regional y de promoción de las ciudades medias pueden desviar parte de los flujos migratorios y descentralizar la actividad económica en base a mejores comunicaciones, como parece mostrar, en una primera observación, el caso de China en esta década. También es posible, desgraciadamente, que la desintegración social, la violencia e incluso las epidemias que surgirán en las megaciudades, en caso de continuar el deterioro de sus actuales condiciones de existencia, las harán menos atractivas como lugar de asentamiento. Sin embargo, a pesar de todo ello, las megaciudades crecerán aun más en dominación funcional, en poder social y en concentración de población y actividades, porque se autoalimentan, de forma acumulativa, con todo lo que de valioso tienen sus sociedades y el planeta en su conjunto. Por ser los nodos de conexión y gestión del sistema global, el futuro de la humanidad se está jugando en las megaciudades. Cualquier intento de rechazar lo inevitable, en lugar de adaptarlo a las necesidades sociales y de gestionar sus contradicciones y conflictos, conducirá a una distancia creciente entre la realidad de las ciudades y la teoría urbana. Nuestro futuro inmediato es la urbanización generalizada y la concentración de dicha urbanización en nodos estratégicos de gran dimensión humana y territorial que empezamos a conocer con el nombre, todavía confuso, de megaciudades.

Ahora bien, en la medida en que esta nueva realidad urbana ha sido generalmente asimilada a los procesos de urbanización de las áreas en vías de desarrollo, analizaremos la especificidad de los nuevos procesos de urbanización en las áreas desarrolladas de Norteamérica y Europa. En ambos casos, asistimos a procesos similares pero bajo patrones propios determinados por una historia urbana diferencial.

La difusión territorial de la nueva suburbanización norteamericana.

La Norteamérica de los noventa vive una nueva oleada de expansión territorial en su periferia urbana, en cierto modo imitada en otras áreas del mundo. El periodista Joel Garreau (1991) caracteriza la nueva forma espacial como "Edge City", o "Ciudad-Orilla". En un popular libro sobre el tema, define la nueva forma espacial empíricamente por la

combinación de cinco criterios: a) Un territorio en el que se concentran al menos cinco millones de pies cuadrados de oficinas, el lugar de trabajo de la era de la información b)Concentra al menos 600.000 pies cuadrados de espacio comercial c)Tiene más puestos de trabajo que hogares residenciales d)La gente percibe a este territorio como un lugar específico e)No había en ese sitio nada parecido a una ciudad treinta años antes. A continuación, documenta el impresionante desarrollo de este tipo de complejos territoriales en las periferias urbanas de Boston, New Jersey, Detroit, Atlanta, Phoenix, Texas, California del Sur, San Francisco y Washington D.C. Cada una de estas unidades espaciales se extiende sobre decenas de kilómetros de edificios de oficinas, servicios comerciales y áreas residenciales cada vez más densas, todas de nueva planta, conectadas por una red de autopistas. Es una civilización exurbana, en la que la vida se organiza en torno a una bipolaridad trabajo informatizado/hogar individualizado y dominado por la cultura audiovisual.

El desarrollo de estas constelaciones exurbanas resalta la interdependencia funcional de diferentes unidades y procesos del sistema urbano a través de grandes distancias, minimizando el papel de la contiguidad territorial y maximizando la importancia de las redes de comunicaciones, tanto en línea telefónica como en transporte terrestre.

Este modelo de urbanización responde a la experiencia histórica y cultural norteamericana, caracterizada por un continuo intento de superar los problemas económicos, sociales y urbanos mediante la movilidad geográfica. Primero, mediante la emigración a América para escapar de las condiciones de los países de origen. Después, mediante la marcha hacia el Oeste y la colonización de un vasto continente. Más adelante, mediante el abandono de las ciudades centrales por las clases medias para construir una nueva civilización suburbana en torno al automóvil, la televisión y la propiedad de una casa unifamiliar subsidiada por el gobierno. Y ahora, mediante la superación de los suburbios constituidos, la desertización de las áreas rurales y la formación de estas "ciudades orilla" a lo largo de ejes de autopistas sin otra orientación que lugares de trabajo igualmente dispersos, residencias individuales en paquetes densos, sin referencia urbana, y centros de servicios en nudos de intercambio de autopistas. No es el fin de la ciudad, porque Nueva York, San Francisco, y tantos otros centros urbanos de decenas de áreas metropolitanas continúan a vibrar de actividad social, cultural, comercial y direccional. Pero si asistimos a la separación de una proporción creciente de la población norteamericana (más de la mitad en estos momentos) de cualquier experiencia urbana en su cotidianeidad. Los nuevos sistemas de comunicación tienden a concentrar actividades y dispersar población. El campo está quedando desierto. Y las ciudades existen y existirán, pero con cada vez menos habitantes. Es en la secuencia puntual de habitáculos suburbanos colgados de líneas de teléfono y autopistas inter-nodales donde se constituye una nueva forma urbana,

expresión de una tradición urbana norteamericana de "fuite en avant" en el espacio, pero futuro posible de las megaciudades emergentes en otras latitudes.

La articulación de antiguas y nuevas formas urbanas en las ciudades europeas.

Los nuevos procesos de urbanización, resultantes de las tendencias profundas de globalización de la economía e informacionalización de las sociedades, se articulan a las formas espaciales existentes para producir la nueva estructura urbana que caracteriza nuestra época. Esta articulación se manifiesta de forma particularmente clara en las viejas ciudades europeas, en proceso de profunda reorganización funcional, cultural y espacial. Varios procesos simultáneos caracterizan su transformación:

Los centros de negocios direccionales constituyen, al igual que en otras áreas, el motor de desarrollo de las ciudades, conectando a la ciudad con las redes económicas globales. El centro de negocios se constituye en torno a una infraestructura de comunicaciones, telecomunicaciones, servicios avanzados, edificios de oficinas, centros tecnológicos e instituciones educativas. A ello se añade, generalmente un complejo de actividades hoteleras y orientadas al turismo y al tránsito por la ciudad. El centro direccional es también el nodo central de un sistema inter-metropolitano e intra-metropolitano.

La nueva élite gerencial y tecnocrática que ocupa la cúspide del nuevo sistema crea sus espacios exclusivos, tal y como hizo la anterior élite burguesa. Pero como las clases profesionales de alto nivel son proporcionalmente mucho más numerosas, su presencia en el espacio urbano es más notoria, acentuando por tanto los espacios de segregación social. En la mayor parte de ciudades europeas (Paris, Bruselas, Roma, Madrid, Amsterdam) a diferencia de las ciudades norteamericanas, con excepción de Nueva York, las clases superiores habitan, en su mayoría, en la ciudad central del área metropolitana, en barrios distintivos, no siempre coincidentes con el mayor valor histórico o cultural de los espacios urbanos, pero sí con su nivel de conservación y equipamiento. Las ciudades inglesas presentan sin embargo un caso intermedio de segregación social en la medida en que amplias áreas de la ciudad central, en particular en Londres, se han convertido en espacios comerciales y algunos segmentos de la élite han preferido el repliegue sobre una vida pseudo-rural, en aldeas históricas próximas a las grandes ciudades.

El mundo suburbano de las ciudades europeas es altamente diferenciado. En él se incluyen, en particular las periferias de clase obrera y trabajadores de servicios en torno a los polígonos de viviendas públicas o subsidiadas construidos durante el período álgido del Estado del Bienestar urbano. Son también lugares de producción industrial, tanto tradicional como de nuevas tecnologías. Y en varios países (Francia, Suecia, Inglaterra) han sido estructurados en torno a "ciudades nuevas" habitadas generalmente por clases medias profesionales y núcleos de actividad de servicios descentralizados,

frecuentemente públicos o parapúblicos. Añadiendo a esa diversidad social y funcional, numerosos conjuntos habitacionales de vivienda pública en los suburbios han ido convirtiéndose en "ghettos" de minorías étnicas inmigrantes (por ejemplo, La Courneuve en París), conforme sus ocupantes originales fueron encontrando mejores alternativas en el mercado privado de vivienda.

La mezcla de tiempos históricos y la superposición de funciones y culturas en un mismo espacio también caracteriza las ciudades centrales de las principales ciudades europeas. En ellas se encuentran todavía barrios de clase obrera tradicional, sometidos al doble asalto de los grupos profesionales que buscan la proximidad al centro cultural urbano y de los grupos inmigrantes que buscan sobrepoblar un espacio deteriorado estratégicamente situado en la economía urbana informal (Belleville en París, Les Marolles en Bruselas o el Barri Gotic en Barcelona son ejemplos de esta doble dinámica hacia la revalidación o devolución de un espacio tradicional). Pero también las contracultural jóvenes han hecho de los centros urbanos, y en particular de sus sectores menos atractivos para las élites, el espacio de su sociabilidad, como muestra la dinámica urbana de Berlín, Amsterdam o Copenhague. En fin, también las ciudades centrales europeas han formado ghettos étnicos, algunos de ellos en situación de marginalidad, como Tower Hamlets o Huckney en Londres; otros, como La Goutte d'Or en París, residencia de trabajadores de origen árabe, con familia y, generalmente empleo, pero sometidos a una fuerte presión social y viviendo un proceso acelerado de deterioro de su espacio físico.

Finalmente, es una paradoja que es precisamente en los lugares de sociabilidad y esparcimiento, adyacentes a los centros de negocios y hoteles internacionales de las ciudades europeas, donde prolifera la marginalidad en la calle, tanto social como cultural, precisamente porque solo siendo espacialmente visibles pueden los excluidos sobrevivir a su exclusión.

El nuevo paisaje urbano europeo está hecho pues de una superposición de procesos socio-económicos y tiempos históricos trabajando sobre un espacio construido, destruido y reconstruido en oleadas sucesivas de transformación urbana. Lo que la globalización específicamente produce es la aceleración de ese proceso continuo de reestructuración urbana en función de demandas y objetivos cada vez más externos a la sociedad local. De modo que los centros urbanos van convirtiéndose en conectores con lo global, las ciudades centrales en espacios de la reestructuración permanente y las periferias suburbanas en zonas de repliegue de los distintos grupos sociales y actividades económicas, ya sea por segregación o por delimitación espacial de su ámbito de existencia. En último término, las ciudades europeas mantienen la fachada de una historia urbana culturalmente enraizada, pero cada vez más habitada por flujos globales de capital y por élites cosmopolitas dependientes del Internet. Y es tal vez en sus suburbios metropolitanos, social y funcionalmente diversificados, donde se genera la nueva

sociedad local que se articula globalmente a través del espacio reconstituido de la ciudad histórica.

HACIA LA CIUDAD DUAL?

En nuestro primer capítulo hemos señalado que el nuevo modelo tecno-económico se caracteriza simultáneamente por su gran dinamismo productivo y por su carácter excluyente de amplios sectores sociales y territorios. En cierto modo, dicha dicotomía se expresa territorialmente a escala planetaria. Por ejemplo, el África Sub-Sahariana, con la importante excepción de Sudáfrica, parece cada vez más excluida de los circuitos dominantes económicos y tecnológicos del sistema mundial. Pero el modelo excluyente también se manifiesta mediante procesos cumulativos de desigualdad regional, por ejemplo entre el Sudeste y el Nordeste de Brasil, o entre Catalunya y Extremadura en España. Sin embargo, el aspecto relativamente nuevo es que los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intra-metropolitana, particularmente en las grandes ciudades de casi todos los países, siendo así que en distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y apropiadores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condición de marginación. Dichos procesos existen en casi todas las grandes ciudades, porque su lógica esta inscrita en el nuevo modelo de desarrollo tecno-económico. Pero sus efectos pueden ser amortiguados, y de hecho lo son en muchos casos, por políticas sociales y urbanas integradoras. Sin embargo, para diseñar dichas políticas hay que empezar por reconocer el fenómeno de la creciente duplicación intra-metropolitana que tiene lugar, con distinta importancia cuantitativa, en distintos contextos.

Para ilustrar este análisis nos referiremos a varias ciudades del Norte y del Sur del planeta, algunas de cuyos casos presentamos en recuadro.

Es importante señalar, en el análisis de la dualidad intra-metropolitana, que en el proceso se mezclan al menos cuatro procesos de naturaleza diferente: a) La crisis de vivienda y servicios urbanos que afecta, en la mayoría de sociedades en vías de desarrollo, a una alta proporción de la proporción urbana, incluyendo a sectores con empleo fijo e ingreso medios: la ciudad informal no es la ciudad marginal. b) La persistente y creciente desigualdad social en las grandes ciudades, de Londres o Madrid a Sao Paulo o México. c) La pobreza urbana que afecta a una buena parte de la población, por las condiciones generales del país, como es el caso de la mayoría de ciudades africanas. d) Los fenómenos de exclusión social propiamente dicha, es decir, la reducción de importantes segmentos de la sociedad metropolitana, a condiciones de supervivencia, con escaso interés económico, social y político para la lógica dominante del sistema social.

Nueva York, probablemente la capital económica mundial en términos del asentamiento de las élites capitalistas, es una ciudad profundamente dualizada, como estableció el programa de investigación sobre el tema dirigido por John Mollenkopf y Manuel Castells en 1987-90. Lo significativo es que la duplicación se acentuó precisamente en los años ochenta, durante el periodo álgido de la prosperidad financiera e inmobiliaria de la ciudad, en particular en Manhattan. Buena parte del proceso se debe a la transformación ocupacional: se perdieron entre 1977 y 1987 unos 140.000 empleos industriales, mientras que se crearon 342.000 empleos en servicios avanzados de distinto nivel. Profesionales y técnicos pasaron a representar un 31% de la población activa, mientras que aumentaban de forma similar los trabajadores poco cualificados de servicios. Más aun, lo significativo, en términos de la polarización social, fue la exclusión de la fuerza de trabajo de una proporción creciente de los jóvenes de sectores pobres, la gran mayoría negros e hispánicos. Un 37% de los escolares de secundaria abandonan la escuela sin terminar sus estudios, teniendo graves dificultades para encontrar empleo estable posteriormente. Como consecuencia de este hecho la tasa de actividad de la población de Nueva York se sitúa 10 puntos por debajo de la media nacional. Pero dichos jóvenes, así como una gran masa de inmigración ilegal, no permanecen inactivos: pasan a engrosar la fuerza de trabajo de la economía informal y, en muchos casos, de la economía criminal, en torno a la droga, que es uno de los mecanismos esenciales de la economía y sociedad neoyorquinas. Más aun, Saskia Sassen ha mostrado como el nuevo modelo de consumo del amplio estrato de profesionales en la cúspide de la estructura social es complementario de una fuerza de trabajo informal, en la medida en que ha sustituido el modelo de consumo intensivo en capital típico del suburbio (el hogar electromecánico) por el modelo de consumo urbano de élite intensivo en trabajo (servicio doméstico, cuidadoras de niños, restaurantes y bares, seguridad, servicios personales). De ahí que una parte de los socialmente excluidos son reintegrados en el sistema de forma ocasional, pero siempre mantenidos en circuitos de trabajo temporal y con escasas perspectivas de movilidad social. El geógrafo Richard Harris (1991) ha mostrado empíricamente la expresión espacial de esta duplicación social en Nueva York. Tras realizar un detallado estudio de la segregación espacial por grupos sociales durante los años ochenta, concluye: "La reestructuración de la economía de Nueva York en los últimos treinta años ha creado mayor desigualdad social. El contraste entre los barrios ricos y pobres se ha hecho mayor. Distintas zonas del área metropolitana han sido afectadas de forma diversa, y el centro de la ciudad es el que ha sufrido mayor transformación. La pérdida de la industria ha afectado más a la periferia, mientras que el crecimiento de oficinas se ha concentrado en Manhattan. La geografía cambiante del empleo ha configurado la geografía social emergente del área metropolitana. Partes importantes de Manhattan se han "aburguesado" (gentrified), mientras que la mayoría de

los barrios periféricos han experimentado un declive social. El resultado de este proceso es un nuevo patrón de contrastes acentuados entre Manhattan, los barrios periféricos y las áreas suburbanas. ... Muchas clases de trabajo informal se han desarrollado para responder a las necesidades locales. En el South Bronx, trabajo informal quiere decir supervivencia. En el SoHo quiere decir un estilo de vida de moda. En las nuevas comunidades étnicas dispersas por la ciudad, la informalidad es el modo en que la gente construye un hogar lejos de lo que fue su hogar. La vida en Long Island o en Fairfield County (como en muchos suburbios norteamericanos) depende en buena medida del trabajo doméstico no pagado. Pero Manhattan, con sus rascacielos de apartamentos y condominios está diseñado, más aun que cualquier otra ciudad del continente, sobre la base exclusiva del trabajo pagado. Así, los hogares y lugares de trabajo de Nueva York constituyen una compleja geografía que encarna las polaridades de clase, sexo, etnicidad y raza". Así pues, la dualización urbana de Nueva York no responde a la distinción simplista entre ricos y pobres, ni se limita al contraste de imágenes entre las limosinas de lujo y las personas sin casa tumbados en las aceras. Más fundamentalmente, representa una estructura social urbana que existe sobre la base de la interacción entre polos opuestos e igualmente dinámicos de la nueva economía informacional, cuya lógica de desarrollo polariza la sociedad, segmenta grupos sociales, aísla culturas y segrega los usos de un espacio metropolitano compartido por diferentes funciones, clases y grupos étnicos.

La dualización social urbana caracteriza también las ciudades de los países pobres y tiene igualmente su origen en la segmentación del mercado de trabajo, especificado por entendida, sexo y educación. Así, un documentado análisis estadístico de la estructura social y el mercado de trabajo de Ouagadougou, realizado en 1992, muestra que un 25% de la población activa está en paro, la mayoría de los que trabajan lo hacen en un empleo irregular y un 58% viven en situación de pobreza, medida con los estándares relativos a la media de Burkina Faso. Existe una relación estrecha entre situación laboral y pobreza, así como entre el nivel de educación y la obtención de un empleo regular. Aun más significativo es que el 60% de los trabajadores asalariados consiguen su empleo mediante la intervención de un amigo o miembro del mismo grupo étnico, lo cual atribuye un peso decisivo al control de la Administración pública (la principal institución detentadora de recursos) por grupos étnicos. Asimismo el acceso a la educación especializada está condicionada por relaciones personales. E incluso la posibilidad de iniciar un negocio, formal o informal, de cualquier tamaño, depende del acceso a capital y a permisos administrativos que también dependen de sistemas de relaciones clientelares de base étnica. La segmentación social de Ouagadougou, expresada en un patrón de segregación espacial entre centro formal y periferia informal, está determinada por un mercado de

trabajo dominado por los procesos contradictorios de exclusión social e inclusión étnica. Otras capitales africanas presentan situaciones y procesos similares.

La dialéctica entre desarrollo local y dualización local puede observarse con particular claridad en la Lima de los años noventa. Por un lado, Perú y Lima experimentaron un extraordinario proceso de crecimiento económico en 1992–95, directamente ligado a la internacionalización de su economía y a la modernización de sus comunicaciones y sistema de gestión. Perú, cuya economía estaba en caída libre en los años ochenta, fue en 1994 el país de más alta tasa de crecimiento del PIB en todo el mundo, un 13%, aunque en niveles absolutos el PIB de 1994 todavía era inferior al de 1987. El crecimiento económico fue determinado, esencialmente por la puesta en venta de activos peruanos, y en particular de empresas públicas, a bajos precios, en un clima político de relativa estabilidad y represión de la actividad guerrillera, bajo la controvertida, pero eficaz, presidencia de Fujimori. El capital extranjero fluyó hacia Perú, tanto en la compra directa de activos, como en valores bursátiles. La capitalización de los valores cotizados en la bolsa de Lima se multiplicó por 10 entre 1990 y 1994. El comercio internacional se incrementó en un 80% entre 1988 y 1994. Junto a los tradicionales mercados sud y norteamericanos, el comercio peruano se orientó hacia el Pacífico Asiático, con quienes los intercambios crecieron en un 90% entre 1987 y 1993. En 1994 varias empresas chinas invirtieron significativamente en Perú, produciéndose en particular la adquisición de Hierroperú por Shougang Corporación. El gobierno chino proporcionó 38 millones de dólares en préstamos para el desarrollo agrícola. Las nuevas conexiones internacionales de Perú se vieron facilitadas por la modernización sustancial de sus telecomunicaciones, tras la compra de las telecomunicaciones estatales peruanas por la Compañía Telefónica de España, que invirtió, en 1994–95, 800 millones de dólares, instalando 450.000 líneas de teléfono, así como una red de fibra óptica en los centros de negocios de las ciudades costeras. Para poner el dato en perspectiva, señalemos que el total de líneas telefónicas existentes en Perú en 1993 era de 611.000. Al mismo tiempo, Telefónica estableció nuevas conexiones globales, mediante utilización de un satélite compartido con Argentina y Chile, cuyas empresas operadoras de telecomunicaciones también fueron adquiridas por Telefónica. Dos tercios de las líneas se concentran en Lima, y la red de fibra óptica sirve fundamentalmente el distrito financiero de Lima. Paralelamente, una red de intercambio científico y tecnológico se constituyó en Lima, con conexiones a los principales centros científicos del país, y acceso directo de 450 instituciones a Internet. El Ministerio de Educación proporcionó la infraestructura necesaria, mediante conexión al transponder Panamsat I. El espacio urbano de Lima refleja esta profunda transformación de la economía peruana. El distrito de Miraflores, tradicional sede residencial de la clase media alta, se ha consolidado como centro de negocios internacionales, con nuevos complejos de edificios "inteligentes", centros comerciales y servicios a las empresas

localizados en su entorno. Una conexión por autopista al aeropuerto facilita su centralidad global. Significativamente, en 1995, el concejal representante de Miraflores fue elegido alcalde de Lima derrotando electoralmente al candidato del Presidente Fujimori.

Al tiempo que Perú globaliza su economía y Lima se constituye en uno de los nodos de la nueva economía sudamericana, las condiciones de vida de la mayoría de la población del país y de su metrópoli continúan deteriorándose. Según el estudio realizado en 1995 por Figueroa, Altamirano y Sulmon para la OIT (1996), el porcentaje de la población de Lima viviendo bajo el límite de pobreza se incrementó del 26% en 1980 al 78% en 1993. Según sus cálculos los salarios mensuales promedio en Lima en 1994 oscilaban entre 7.800 dólares para los ejecutivos líderes, 2.500 para los ejecutivos medios, 700 dólares para los empleados de oficina, 300 dólares para los obreros industriales y 60 dólares para el salario mínimo, percibido por más de la mitad de la población. Por ello concluyen que "observamos el reforzamiento de la duplicación en el mundo del trabajo en torno a las organizaciones del sector moderno, tanto público como privado, con calificaciones mejoradas a partir de niveles más altos de educación profesional y técnica. ... (Al mismo tiempo) la gente tendrá que seguir creando sus puestos de trabajo en actividades de subsistencia". Esta dualidad ocupacional y social se manifiesta en el espacio urbano. Las barriadas de Lima, que se constituyeron en décadas de invasiones de terrenos urbanos, se han consolidado y están densificándose y sobrepoblandose en la periferia, procediéndose a un proceso de "tugurización" de las barriadas periféricas, particularmente visible en "Villa El Salvador", la que fuera bautizada hace 20 años por la ideología populista del régimen militar como "la primera ciudad autosugestionada de América Latina". Las redes de solidaridad y los grupos religiosos son los principales mecanismos de supervivencia para unas áreas urbanas en condiciones de higiene y hábitat cada vez más precarias, en las que vive la mayoría de la población metropolitana del nodo más reciente de la red global de concentración y gestión de la riqueza. La ciudad global y la ciudad informacional son también la ciudad dual.

III POLITICAS URBANAS: Entre la competencia global y la cohesión social.

1. NUEVOS TERRITORIOS Y NUEVAS ECONOMÍAS

La globalización económica plantea nuevos desafíos a las políticas urbanas. Por una parte genera oportunidades para posicionarse mejor en las nuevas relaciones económicas internacionales. La competitividad ya no depende de los recursos naturales o energéticos, de la base industrial tradicional, de la posición geográfica, de la acumulación de capital o de la voluntad política de un Estado protector. La competitividad del territorio dependerá sobretodo de: a) Funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional especialmente en cuanto a movilidad y servicios básicos, b) Inserción en los sistemas de comunicaciones de carácter global y buena información de los agentes sociales y económicos de los procesos mundiales, c) Cualificación de los recursos humanos (no únicamente de los estratos superiores), d) Apoyo público a los agentes económicos y sociales por medio de políticas de "proteccionismo exportador", favoreciendo las sinergías y la innovación continuada, e) Instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes que actúen según normas claras y estables en sus relaciones con los agentes privados, f) Definición de un proyecto de Ciudad (o de Región) y marketing del mismo, g) Gobernabilidad del territorio basada en la cohesión social y la participación cívica.

Pero por otra parte la globalización tiene también efectos desestructurantes y dualizadores sobre el territorio y las sociedades locales:

- a) Las grandes actuaciones infraestructurales de comunicación y promoción económica se plantean muchas veces en función de la competitividad internacional y dejan "fuera del juego" a zonas enteras del territorio urbano-regional.
- b) Una parte de la población queda "out", fuera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas. En unos casos han sido expulsados de la actividad económica formal, en otros nunca han entrado. Aquí se confunden desempleados estructurales y jubilados prematuros, jóvenes descualificados y minorías étnicas inmigrantes. Cuando esta población se concentra en áreas-ghetto se produce el círculo vicioso de la marginalidad.
- c) Las actividades económicas tradicionales, base principal del empleo y de la inversión en capital fijo, entran en crisis, mientras que las actividades insertas en la economía global son muchas veces aleatorias y precarias. La incertidumbre limita

las iniciativas económicas fuertes, cohesionadoras del tejido social. La globalización económica estimula la informalidad local.

- d) El espacio de flujos, de geometría variable, sustituye el territorio visible. Los lugares referenciales productores de identidad se masifican cuando no se disuelven. El urbanismo pierde su función integradora. La nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de los centros cívicos, polivaentes y de fuerte carga simbólica.
- e) La famosa concertación público–privada, incluso cuando se expresa en planes o iniciativas de carácter global (por ejemplo un Plan Estratégico o la organización de un gran evento con el consiguiente catálogo de obras) muchas veces se basa en acuerdos entre instituciones políticas de representación oligárquica y grandes grupos económicos. La exclusión social y la marginación de áreas territoriales se expresa por omisión pero no es menos manifiesta.
- f) La promoción de la ciudad se entiende muchas veces como su venta según técnicas del marketing. Se vende una parte de la ciudad, se esconde y se abandona al resto. Es muy instructivo analizar los mapas y folletos destinados al turismo, a conquistar a posibles inversores. Incluso los funcionarios públicos desconocen partes importantes de la ciudad, por no hablar de las periferias metropolitanas.
- g) El gobierno del territorio se entiende muchas veces en clave básicamente de protección–represión en las áreas "in" de la ciudad. El poder público puede incluso abandonar de facto el control del resto y renuncia a la integración de sus poblaciones.

Las políticas urbanas positivas se mueven en consecuencia entre las exigencias teóricas de la competitividad y las dinámicas prácticas generadas por la competencia entre grupos y territorios en la era de la globalización.

Hay, sin embargo, una "demanda de ciudad" que responde a tres tipos de exigencias

- a) de competitividad: la ciudad como elemento multiplicador de la densidad de relaciones entre agentes económicos, profesionales, culturales, educativos e investigadores. Es decir la intensificación de las sinergías.
- b) de calidad de vida: la ciudad como diversidad de actividades y equipamientos, como conjunto accesible de espacios públicos, como agregación de una población heterogénea, representa una oferta que parece ilimitada de empleos, servicios y espectáculos.
- c) la gobernabilidad: la ampliación y desestructuración del espacio urbano–regional a la vez que se debilita el Estado–nación y se multiplican las dinámicas centrifugas derivadas de la globalización han significado una revalorización de la ciudad como territorio gobernable.

Estas demandas de "ciudad" expresan también una demanda de democratización, de gobierno de proximidad (o subsidiariedad), de descentralización y desburocratización, de participación cívica y de cooperación social.

Podemos concluir entonces que el objetivo principal de la política urbana hoy es HACER CIUDAD. Este objetivo tiene su expresión concreta y formal más fuerte en la concepción de los grandes proyectos urbanos, como veremos en el próximo capítulo. Sin embargo el hacer ciudad solo es posible si la ciudad se dota de un proyecto de desarrollo económico que combine la competitividad con la sostenibilidad respecto a los recursos no renovables y al medio ambiente y con la cohesión social, es decir el empleo, la vivienda, el acceso a los servicios, la participación cívica y la integración cultural.

Este hacer ciudad supone optar por un medio urbano concentrado (para intensificar las relaciones sociales y económicas y para favorecer la cohesión y la gobernabilidad), por la dialéctica entre centralidades y movilidad (como veremos en el capítulo siguiente) y la definición del proyecto de ciudad entre todos los agentes urbanos que impregne la cultura cívica y consiga un amplio consenso social.

CONCLUSIÓN: EL ESPACIO DE LOS FLUJOS Y EL ESPACIO DE LOS LUGARES

La transformación de nuestras sociedades por los procesos de globalización e informacionalización tiene una dimensión espacial, cuyas manifestaciones empíricas en distintos contextos hemos analizado en este capítulo. Pero, más profundamente, lo que dicha transformación representa es la constitución de una nueva lógica espacial características de los nuevos procesos de acumulación del capital, de organización de la producción, de integración de los mercados, de comunicación de los mensajes y de ejercicio del poder planetario. Podemos proponer la idea de que esa lógica espacial se caracteriza por la dominación del espacio de los flujos, estructurado en circuitos electrónicos que ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión. Pero dicha lógica no es la única forma espacial en nuestras sociedades, sino la dominante. Frente a ella, sigue existiendo, como fue la regla a lo largo de la historia, el espacio de los lugares, como forma territorial de organización de la cotidianeidad y la experiencia de la gran mayoría de los seres humanos. Pero mientras el espacio de los flujos esta globalmente integrado, el espacio de los lugares esta localmente fragmentado. Uno de los mecanismos esenciales de dominación en nuestro tiempo histórico es la dominación del espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares, dando lugar a dos universos distintos en los que se fragmentan, diluyen y naturalizan las tradicionales relaciones de explotación. Las ciudades solo podrán ser recuperadas por sus ciudadanos en la medida en que reconstruyan, de abajo a arriba, la nueva relación histórica entre función y significado mediante la articulación entre lo local y lo global.

2. POLÍTICA URBANA Y BASE ECONÓMICA

En los primeros capítulos hemos expuesto las características principales de la economía global en la era informacional así como la relación entre estas características y las estructuras territoriales urbanas.

Hoy el "medio natural" en el que se desarrolla la actividad económica es el ámbito urbano-regional, o la ciudad metropolitana. Es aquí donde se puede dar una mayor densidad de relaciones, donde se multiplican las sinergias y donde se dan las condiciones más favorables para la adaptabilidad a entornos variables y para la innovación competitiva. Las grandes ciudades son las multinacionales del siglo XXI. Son un lugar de encuentro y de superación de las políticas estatales y de las iniciativas empresariales.

El buen funcionamiento de este medio exige una fuerte intervención pública, como ya señalamos en la introducción. Esta intervención supone por una parte la concertación de actores (públicos y privados), por otra parte el establecimiento de compromisos entre objetivos o dinámicas que son, o aparecen, contradictorios.

Estos compromisos son de diversos tipos:

- a) Entre competitividad económica y desarrollo sostenible.
- b) Entre inversión hacia actividades inmediatamente productivas y competitivas e inversión de capital fijo y en apoyo a actividades rentables a largo plazo o de carácter social. (vivienda, equipamientos colectivos).
- c) Entre la producción de infraestructuras de comunicación y económicas orientadas por la globalización y la producción de infraestructuras de cohesión territorial y social. (Este punto puede entenderse como una especificación del anterior).
- d) Entre la desregulación que permite agilizar las relaciones entre actores y favorece las iniciativas privadas y el establecimiento de instituciones y reglas claras y respetadas que garantizan la consecución de los objetivos de interés público o colectivo y proporcionan un margen superior de certidumbre.
- e) Entre la promoción de las iniciativas innovadoras y la imagen moderna de la ciudad y la acción urbanística orientada por objetivos redistributivos y cohesionadores del conjunto de las poblaciones urbanas.

En este capítulo y el siguiente desarrollaremos estos puntos, especialmente el que nos parece que sintetiza mejor como se pueden dar estos compromisos: la concepción de los grandes proyectos urbanos.

Ahora deseamos llamar la atención sobre tres dimensiones de la política urbana en cuanto política económica: los productos, los entornos y las reglas.

- a) Los productos: la política económica urbana solo se puede evaluar en cuanto a su eficacia si se presenta como realizadora de "productos" específicos cuyo impacto

- (venta, atracción de inversores o visitantes, uso social, etc.) se puede medir. En el marco de la globalización estos "productos" pueden responder a objetivos diversos
- actuaciones destinadas a mejorar la eficacia de los procesos productivos o la competitividad de los productos destinados al mercado. Por ejemplo: información permanente a los agentes económicos sobre la evolución de los mercados internacionales, sobre la innovación tecnológica o sobre las formas de comercialización. Es fundamental para la competitividad apostar por la diferenciación de los productos, además de la productividad en su producción.
 - actuaciones destinadas a proporcionar (o estimular) una base material eficiente y atractiva para nuevas actividades económicas. Por ejemplo: parque tecnológico, zona de actividades logísticas, complejo para ferias y congresos, área de nueva centralidad que reúna una gran diversidad de empresas de servicios o las empresas, etc. En este caso un criterio esencial es verificar la rentabilidad de la inversión realizada en términos contables de amortización y beneficio.
 - actuaciones destinadas a intervenir en la base productiva de la ciudad según objetivos de "proteccionismo exportador". No conviene ni mitificar la apertura ni apostar únicamente por productos vendibles ya en los mercados externos. Es preciso evaluar las posibilidades que ofrecen los productos, las habilidades y los recursos (materiales, técnicos, culturales) de la región metropolitana y apostar por líneas de producción que se consideran competitivas a medio plazo. Los procesos de reconversión exitosos de zonas portuarias y de astilleros, de regiones textiles o de zonas turísticas se han apoyado casi siempre en un nuevo tratamiento de recursos y actividades preexistentes.
 - Actuaciones destinadas a reducir los márgenes de incertidumbre de los agentes privados. Es hoy una de las grandes misiones económicas de los gobiernos locales o metropolitanos, puesto que la globalización multiplica el riesgo, lo aleatorio, lo precario. Estas actuaciones pueden referirse a los insumos (por ejemplo sistemas de telecomunicación), a la demanda (por ejemplo el sector público se compromete a realizar una serie de inversiones escalonadas o a comprar cientos de productos nuevos, como pueden ser los vehículos eléctricos) o a la financiación (por ejemplo concesiones en zonas francas, bancos locales de capital-riesgo, etc.)... Evidentemente los campos de actuación para reducir la incertidumbre son muchos más.
 - Actuaciones de promoción y marketing. Aunque el city marketing sea una actividad relativamente joven es suficientemente conocida para que no sea necesario extenderse sobre ella. Simplemente enfatizar la necesidad de realizar estas actuaciones mediante "productos" como por ejemplo: programa de construcción de hoteles, campañas promocionales mediante ofertas turísticas integradas, proyectos

culturales, venta de imagen de ciudad segura y/o atractiva, campañas específicas de atracción de inversores y congresistas, etc.

En todas estas actuaciones es importante tener siempre presente que la competitividad a medio o largo plazo del territorio no dependerá de éxitos inmediatos que se basen en las ventajas comparativas coyunturales y que no generan innovación (por ejemplo inserción de la economía global en eslabones de producción rutinaria masiva basada en bajo coste de la mano de obra) como de la capacidad de desarrollar una producción específica, diferenciada y competitiva por su calidad más que por su bajo coste.

b) Los entornos. Es la dimensión tradicional de la política económica urbana. Ya hemos insistido reiteradamente en la importancia de las infraestructuras de comunicación, del buen funcionamiento de los servicios urbanos y de la existencia de áreas adecuadas para las nuevas actividades productivas. Hay algunos tipos de entornos que por la importancia que han adquirido recientemente merecen mención: el tecnológico y de formación de recursos humanos, y el medioambiental (que condiciona la sostenibilidad). Serán tratados en los próximos apartados de este capítulo. Queremos ahora citar otros tipos de entornos que no siempre se consideran determinantes para la actividad económica competitiva y que en cambio pueden tener una influencia a veces decisiva:

- **El entorno social:** Nos referimos a las características de la vida social urbana, el peso de la pobreza y de la marginación, la sensación de seguridad ciudadana, el comportamiento individual y de grupo en los espacios públicos, la existencia y la eficacia de los servicios personales, etc. Todos estos aspectos condicionan o influyen considerablemente en las decisiones de los agentes económicos, en el atractivo de la ciudad y en el buen funcionamiento de los servicios urbanos.
- **El entorno cultural.** La oferta cultural tiene cada día más una importancia mayor en la competitividad de la ciudad y también en su cohesión social. Las inversiones en infraestructura cultural pueden ser muy productivas (aunque otras veces son un despilfarro como por ejemplo ocurre en algunos países europeos en los que decenas de ciudades relativamente proximas multiplican la misma oferta). Las infraestructuras y las actividades culturales que requieren a la vez servir a la demanda intersa y a la extersa deben apostar también por la diversidad, la especificidad y la calidad.
- **El entorno estético y el ambiente urbano.** Por entorno estético nos referimos a la calidad de los espacios públicos, de la arquitectura y de los monumentos. Y por ambiente urbano a las formas que se producen en la vida colectiva de la ciudad, el uso social (nocturno incluido) de ocio, et. Es otra dimensión de la ciudad cada vez más valorada no solo por sus visitantes sino también por sus usuarios habituales.

Estas reflexiones sobre los entornos nos conducen a una conclusión: la importancia de la acción pública en la regulación de la vida urbana. Una regulación que debe contar con la

colaboración activa y voluntaria de la ciudadanía y por lo tanto confundirse con la cultura cívica. Pero que debe también expresarse en reglas claras y justas.

c) Las reglas. A lo largo de este capítulo y de todo el libro hemos insistido en la importancia de contractualizar relaciones entre las administraciones y los actores privados, en la necesidad de reducir la incertidumbre, en la capacidad de adaptación a situaciones cambiantes, en las sinergias que se producen en el medio urbano. Estos requerimientos conducen a una conclusión: el funcionamiento de la gran ciudad hoy, desde un punto de vista de su eficacia económico-social exige la existencia de instituciones representativas accesibles que actúen según programas definidos, de reglas claras que garanticen la objetividad pública y la agilidad de las relaciones público-privadas y de convenciones tácitas o implícitas (que son tan o más importantes que las instituciones y las reglas) que permitan un cierto automatismo en las relaciones y en los comportamientos (tanto públicos como privados). Por ejemplo: Hay países y ciudades en los que se sabe que los tramites administrativos son rápidos y las corruptelas practicamente inexistentes. Esto solo ya es una gran ventaja comparativa. En otros casos las relaciones comerciales y profesionales funcionan según códigos que tienen una larga historia y que siendo de naturaleza jurídica privada o simplemente informales raramente son transgredidos. Es otra ventaja comparativa. Probablemente el mayor obstáculo al desarrollo económico urbano es la mezcla de complejidad burocrática , imprevisibilidad privada y arbitrariedad generalizada.

3. DIMENSIÓN NACIONAL DE LAS POLÍTICAS URBANAS

Este creciente protagonismo de los gobiernos locales no justificaría que se obviara el rol de los gobiernos nacionales en la definición e implementación de las políticas urbanas. Por tres tipos de razones:

- a) Las competencias normativas y los recursos financieros principales corresponden a los gobiernos nacionales. Por ejemplo la legislación sobre la expropiación o sobre la promoción de actividades económicas. O el financiamiento de las infraestructuras de comunicación. Los procesos de descentralización en favor de poderes locales y regionales en general no transfieren la totalidad de las competencias y de los recursos en estas materias.
- b) Las obras y servicios en las ciudades metropolitanas se refieren cada vez más a territorios plurimunicipales. A veces afectan a más de una provincia o región, incluso son de carácter transfronterizo en algunos casos. La participación del gobierno nacional es entonces más inevitable por razones jurídicas y políticas y puede ser también un factor racionalizador o de arbitraje.
- c) Los mismos gobiernos locales están interesados en la participación de los gobiernos nacionales en los grandes proyectos urbanos, con independencia de su competencia legal. A la hora de negociar con grandes agentes económicos públicos o privados, de hacer promoción internacional o de recurrir al crédito la colaboración del nivel nacional es prácticamente indispensable.

El rol de los gobiernos nacionales en la política urbana tiende a cambiar de naturaleza formal. No se define tanto por su competencia legal como por su iniciativa política y capacidad económica. Su relación con el gobierno local es más contractual que jerárquica. Y como ocurre con las relaciones de éste con los actores privados, su legitimidad no procederá de su acción prohibitiva o permisiva sino de su contribución promotora.

En su actuación de todas formas el gobierno nacional debe garantizar unos principios básicos y hacer lo necesario para que se apliquen en todos los ámbitos del país. Debe garantizar unos mínimos básicos de igualdad de todos los ciudadanos en relación a los servicios públicos (por ejemplo educación, sanidad, seguridad, etc.). Así mismo debe proteger y reforzar la autonomía de los gobiernos locales, en el marco del respeto a la legalidad y de los derechos humanos. Debe promover –por medio de su acción legislativa y de sus actuaciones inversoras– el reequilibrio territorial y la re distribución de ingresos. Y debe regular de forma clara y transparente sus relaciones de cooperación con los gobiernos territoriales (locales y regionales).

La política urbana de los gobiernos nacionales debe así mismo evitar el riesgo a la dispersión. Por el contrario debe ser extremadamente selectiva, según un orden de

prioridades políticas y legales muy riguroso, tanto para optimizar el uso de unos recursos necesariamente limitados como para no obstaculizar la acción de otros agentes públicos y privados más próximos al territorio.

En el marco de la reflexión sobre la globalidad y apoyándonos en las recientes experiencias de políticas concertadas entre gobiernos nacionales y locales (especialmente europeos) proponemos cinco campos de acción principal de los gobiernos nacionales:

- a) Una primera prioridad es optar por Reforzar el sistema de grandes ciudades y ciudades con "centralidad" (nudos de la Red urbana). Principal Acción: Comunicaciones. Accesibilidad Externa (puertos, aeropuertos, Red ferroviaria y autopistas) y interna (vías de circunvalación, sistema intermodal de transporte masivo, nuevas centralidades). Pero también zonas integradas de actividades logísticas (incorporando nuevas tecnologías de comunicación) y infraestructuras potentes de telecomunicaciones (incluyendo telepuertos y otras infraestructuras vinculadas al rol de las ciudades en la economía global).
- b) Los gobiernos nacionales deben asumir la cuestión de las ciudades como "una riqueza de la nación" y contribuir a potenciar su competitividad, especialmente en infraestructuras de apoyo a la actividad productiva y al comercio e intercambio en general. Conviene estimular los elementos diferenciales de cada ciudad y también aquellas infraestructuras que posicionen mejor a las ciudades en sus entornos regionales y mundiales. Por ejemplo: a) Distribución de un sistema de ferias y exposiciones y de equipamientos para congresos y convenciones. Sedes de organismos y reuniones internacionales. b) Parques tecnológicos y científicos. Telepuertos y otros sistemas de información para la actividad económica (p. ej. para world trade centers). Centros de I+D que articulen Universidades y Sectores más dinámicos y competitivos de la economía. c) Campaña de marketing de las ciudades y de Promoción turística. Diseño y promoción de grandes eventos, extraordinarios o periódicos, de carácter cultural o deportivo.
- c) La política nacional (o federal) de promoción de la ciudad supone capacidad y disponibilidad para coordinar a las Administraciones públicas (casi siempre más difícil que la cooperación público-privada). Lo ideal es articular la visión integrada que pueden aportar las ciudades (o los estados o regiones en algunos casos), especialmente si se han dotado de un Plan Estratégico, con los Planes (sectoriales) y los programas de inversiones del gobierno federal. Las fórmulas son diversas: Consorcios, Contratos-programa, participa-ción en los organismos del Plan Estratégico, holding de financiación de proyectos, etc.
- d) El gobierno nacional debe garantizar la existencia y buen funcionamiento de aquellas infraestructuras y servicios básicos que por su coste y por su naturaleza

superan los medios (políticos y financieros) de los gobiernos locales: agua y saneamiento y infraestructura viaria y sistemas de transporte masivo. También grandes operaciones de medio ambiente y de carácter cultural. La actuación del gobierno federal en estos casos no supone necesariamente la gestión o ejecución directa (en general es preferible que lo haga la autoridad más próxima) pero si el control y la participación financiera.

- e) Los programas de vivienda y de carácter social (educación, sanidad, empleo, pobreza, etc.) corresponden a los gobiernos locales y estatales. El gobierno federal se limita a establecer marcos legales y financieros con el fin de promover la igualdad de la ciudadanía. Sin embargo, las situaciones críticas o los déficits estructurales requieren políticas públicas concertadas (excepcionales o permanentes) que pueden ser impulsadas por el gobierno nacional (p. ej. contratos plan entre gobierno y ciudades en Francia para actuar en zonas urbanas en crisis). En algunos casos estos programas pueden contar con una colaboración concertada que vaya de organismos internacionales hasta ONG's y asociaciones vecinales.

4. POLÍTICAS DE VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL

En un contexto que vincula el desarrollo económico con el mercado es significativo comprobar que los países y las ciudades que han realizado grandes operaciones de vivienda y que han proporcionado alojamiento urbano a los sectores de bajos ingresos pero integrados en la economía (trabajadores asalariados y por cuenta propia) lo han hecho mediante la iniciativa pública (que puede apoyarse en parte en el mercado debidamente orientado). Se trata casi siempre de países económicamente dinámicos. Tanto en el pasado como en la actualidad.

Desde el punto de vista de la producción de viviendas para los sectores populares las cosas no han cambiado mucho. El mercado no resuelve un problema que es un elemento clave para el desarrollo económico a) por su aportación al crecimiento global de la economía b) porque cubre una necesidad social indispensable para que la fuerza de trabajo cumpla su cometido c) y porque si los programas de vivienda pública son débiles aparecen serios problemas de disfuncionamiento del sistema urbano.

Los países más desarrollados tanto en el período de entre-guerras como a partir de los años cincuenta ya experimentaron la necesidad de desarrollar ambiciosos programas públicos de vivienda destinada a los sectores trabajadores. Más recientemente los "nuevos países industriales" del sudeste asiático han hecho algo parecido (ver recuadros de Hong Kong y Singapur). Con más o menos fuerza la misma orientación política se ha planteado en otras grandes ciudades del mundo en vías de desarrollo (por ejemplo en América Latina), aunque con resultados muy insuficientes tanto desde el punto de vista de la oferta de viviendas como de integración urbana. El problema de la no producción de viviendas suficientes se debe tanto a factores estructurales (insuficiencia de recursos públicos, atraso de la industria de la construcción, muy desigual distribución del ingreso y escasa solvencia de la demanda para contribuir al financiamiento, inadecuada orientación del sistema financiero, etc.) como a la debilidad de la voluntad política de los gobiernos y de la fuerza social de los demandantes.

El bajo nivel de integración social urbana de muchas de las operaciones de vivienda, tanto en los países más desarrollados como en los en vías de desarrollo se debe sobretodo a la disociación existente entre la planificación urbana y la programación de construcción de viviendas. Evidentemente otros factores inciden (económicos, como el empleo, culturales como ocurre con la población inmigrante) pero desde el punto de vista de las políticas urbanas la cuestión clave es la disociación señalada. A la cual se une otra ruptura: la que se da entre los ritmos y los procesos administrativos y los ritmos y los procesos de colectivos sociales que "producen" sus viviendas y sus barrios.

Tanto en los casos de producción pública de vivienda como en aquellos, más numerosos, de iniciativa social autónoma (autoconstrucción) la integración urbana de los grupos

residenciales populares depende en buena medida de la relación interactiva entre los colectivos sociales y los agentes administrativos públicos. Y la integración urbana es un elemento esencial del buen funcionamiento y por ende de la productividad de la ciudad.

La explosión social de los barrios populares y pobres en los países más desarrollados, primero en Estados Unidos y luego en Europa occidental, ha manifestado en toda su crudeza la exclusión social (económica, cultural y política) de importantes colectivos de población. En ellos se da un círculo vicioso entre esta exclusión o relegación social y la separación territorial. Son los ghettos.

Los ghettos residenciales no son una exclusiva de los sectores populares o de bajos ingresos. Proliferan los barrios residenciales de clases altas y medias que devienen islas solo accesibles a los que tienen el salvoconducto de la clase correspondiente. La ciudad se fragmenta socialmente, se hace disfuncional y excluyente, y los espacios públicos socializadores se debilitan cuando no desaparecen. Esto ocurre tanto en las ciudades del mundo más desarrollado como en las de los países en vías de desarrollo.

Los ghettos de población pobre son muchas veces resultado de operaciones de vivienda pública que adolecen de un error de concepción urbana. Se parte del supuesto que producir viviendas y asegurar en el mejor de los casos una urbanización y unos servicios mínimos (transporte, escuela), ya es producir un trozo de ciudad y atribuir condición de ciudadanía. El error es triple: a) Producir barrios monofuncionales y socialmente homogéneos por abajo, b) No vincular estas operaciones a las dinámicas económicas e infraestructurales que contribuirán a la inserción (empleo, movilidad) de la población de estos barrios, c) No dotar a los barrios de calidad urbana que les dé algún atributo de centralidad, de visibilidad social, de monumentalidad.

Algunas grandes ciudades de países en vías de desarrollo, en América latina y en Asia, repiten los errores de los países más desarrollados. A veces con la mejor intención programas públicos de vivienda con financiación internacional (por ejemplo Ciudad Bolívar en Bogotá) reproducen en forma ampliada los ghettos en que se han convertido hoy muchos "grands ensembles" (Francia) o barrios similares de otros países. En vez de mezclar poblaciones de distintos niveles sociales y actividades y servicios tanto locales como centrales se opta por la producción masiva de viviendas para las poblaciones de menos ingresos. Sin contar con ellos, atomizando la demanda. El resultado son barrios en los que el Estado de derecho no entra o se diluye muy pronto, en los que la población empleada y culturalmente integrada cede progresivamente su lugar a una población más marginal y que en vez de ser parte integrante de la ciudad, son la "otra ciudad", la que niega la ciudad formal. Evidentemente hay una relación, aunque sea no querida, entre los efectos de estas políticas de vivienda y las dinámicas excluyentes y dualizadoras que se derivan de la globalización.

Políticas públicas y autoconstrucción popular

La principal producción de viviendas en los países en vías de desarrollo no las hace el mercado, ni la Administración. Los hace la gente. Las viviendas y los barrios han sido históricamente más una construcción social que una actuación administrativa o una operación económica. Ante esta iniciativa vital las políticas públicas han pasado en la mayoría de países por tres fases:

- a) Tolerancia o "laissez-faire". A la ciudad legal se le añadió un ciudad "ilegal" o "alegal". Esta ciudad, consolidada, subsiste hoy en muchas ciudades de los países en vías de desarrollo. Y crece en el ámbito de la Región Metropolitana.
- b) Represión. Vaciado autoritario de áreas centrales o incorporadas al tejido urbano dinámico que habían sido previamente ocupados por la autoconstrucción. El fenómeno simplemente se reproduce más lejos.
- c) Programas públicos de vivienda social. Siempre muy inferiores a las necesidades que expresan las poblaciones de los barrios autoconstruidos, muchas veces reproducen el mismo fenómeno en "vertical".

Posteriormente, especialmente en los últimos 20 años, se han intentado políticas más flexibles basadas en la cooperación entre una multiplicidad de agentes (Administraciones públicas, empleadores, colectivos sociales interesados como habitantes-construtores, etc.). Este tipo de actuaciones permite adecuarse a las especificidades de las poblaciones (económicas, culturales, familiares) y promover su cooperación así como utilizar tecnologías, materiales y diseños adecuados. Permite asimismo desarrollar operaciones de distinto tipo como puede ser la creación de estructuras urbanizadas de acogida o la regeneración de barrios autoconstruidos o degradados.

Sin embargo en el contexto de las dinámicas económicas, sociales y culturales vinculadas a la globalización estas políticas "especializadas" tienen una eficacia muy limitada y corren el riesgo de hacer únicamente más tolerable la exclusión. Por ello se tiende hoy a desarrollar estrategias más integrales que incluyen programas educacionales y socio-culturales, iniciativas de generación de empleo, apoyo a la auto organización comunitaria, atracción de actividades económicas y equipamientos culturales, etc. Es decir una estrategia basada en la no aceptación del concepto de marginalidad.

Proyectos urbanos innovadores y programas de vivienda

En el próximo capítulo hablaremos de los grandes proyectos urbanos en la ciudad actual. Ahora queremos señalar la importancia de vincular los proyectos más característicos del cambio de escala de la ciudad y los programas de vivienda. Citaremos únicamente dos tipos de proyectos:

a) Viejos y nuevos centros

Los viejos centros oscilan entre la degradación social y la congestión terciaria. En unos casos ha habido políticas erróneas destinadas a erradicar la actividad económica o la residencia. En otros el mercado, acelerado por la apertura económica global, ha hiperespecializado unas zonas y abandonado otras. Sin embargo se produce una revalorización de los viejos centros en la medida que se combinan algunas políticas (mejora de la urbanización y servicios básicos, equipamientos culturales de calidad, seguridad y nuevos espacios públicos, reconversión de enclaves de ubicación central como puertos o estaciones, etc.) con procesos socio-culturales urbanos como el turismo o la "gentrification". A estas políticas y procesos en algunos casos se ha conseguido añadir un componente de política de vivienda basada en la "acupuntura" urbana, bien por la mejora del parque existente bien por la multiplicación de operaciones nuevas de pequeña dimensión. Estas políticas, basadas en la cooperación público-privada con una diversidad de fórmulas jurídicas y financieras, pueden permitir en general mantener la heterogeneidad social de las áreas centrales.

Las nuevas centralidades se plantean muchas veces como operaciones infraestructurales y terciarias "de excelencia". Pero únicamente articuladas con programas de vivienda consiguen en general un nivel de rentabilidad económica suficiente y sobretodo, se convierten en operaciones constructoras de ciudad.

b) Operaciones de grandes infraestructuras y equipamientos.

Son las operaciones propias de las ciudades en competencia que caracterizan la globalización. Sin embargo estas operaciones pueden formar parte de una dinámica desintegradora y dualizadora del tejido urbano-regional si crean espacios especializados (nudos de comunicaciones, zonas de actividades logísticas, parques tecnológicos, recintos feriales o de congresos, etc.), es decir no polivalentes. Al límite estos espacios pueden estar bien articulados con el mundo y constituir un conjunto de ghettos en la ciudad. La incorporación de programas de vivienda ambiciosos, socialmente heterogéneos, a estos grandes proyectos es la mejor garantía de su integración urbana. Y, muchas veces, de la rentabilidad económica de la operación a medio plazo. Véase las experiencias de reconversión de áreas portuarias o estaciones (o las nuevas áreas creadas por las estaciones del tren de alta velocidad, por ejemplo Lille, Francia). Y al revés, operaciones de vivienda que no incorporan una atracción fuerte infraestructural, de grandes equipamientos y de áreas de terciario cualificado pueden perder gran parte de su potencial de creadoras de ciudad (compárese por ejemplo los distintos casos de Villas Olímpicas).

Programas de vivienda y modelos universales

La necesidad de producción masiva de viviendas debido a la urbanización acelerada, la importancia financiera y técnica adquirida por ciertos organismos internacionales (NN.UU., Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo, Uniones supra-estatales), la fácil comunicación entre funcionarios y expertos de la era informacional y también los intereses del sector de la construcción ha llevado a la definición y ejecución de modelos estandarizados de construcción masiva de viviendas. Esta estandarización se manifiesta de diferentes formas

- a) Utilización de los mismos indicadores socio-económicos en regiones muy distintas en cuanto a estructura familiar, tipo de ingresos (monetarios o no), relación con el entorno, etc.
- b) Diseño de las viviendas al margen de las aspiraciones y necesidades específicas de la población y de las formas culturales propias del grupo humano y de la ciudad.
- c) Financiación según modelos internacionales que no movilizan recursos realmente disponibles en cada ciudad y en cada barrio y en cambio generan despilfarro (por el peso de la burocracia y de la corrupción).
- d) Producción de viviendas sin atención al entorno, a los servicios y al empleo.
- e) Homogeneidad social del continente humano que facilita la "Ghetización" del barrio y dificulta la instalación de equipamientos y actividades que lo integren a la ciudad.

Creemos por el contrario que los programas de vivienda deben apostar

- a) Por la adaptación a los grupos sociales a los que va destinado, a sus demandas, recursos y ritmos propios.
- b) Por la diferencia formal, por la utilización de materiales y tecnologías específicos, por la capacidad de generar identidad y de ser visualizados y apreciados desde el exterior.
- c) Por la heterogeneidad social y cultural de la población que residirán en cada área o barrio de la ciudad.

Si se cumplen estos requisitos se consiguen dos efectos positivos: Se maximiza la eficacia de cada operación tanto desde el punto de vista económico como social y se realizan operaciones que contrarrestan las dinámicas marginadoras o dualizadoras, es decir que crean ciudad.

IV EL GOBIERNO DE LA CIUDAD: POR UN LIDERAZGO PROMOTOR

1. LAS CIUDADES METROPOLITANAS HOY

Las aglomeraciones urbanas son el resultado del proceso de crecimiento económico y demográfico que ha llevado a la población a concentrarse allí donde las actividades y las expectativas son mayores, o sea en las ciudades y sobre todo en las grandes ciudades, creando de esta forma graves problemas de desequilibrio territorial y social. En los países avanzados, donde el crecimiento demográfico se ha estancado, los problemas no son menores ya que las demandas son crecientes al ser las grandes ciudades los centros neurálgicos para el desarrollo de un país.

Las aglomeraciones urbanas o metrópolis se han convertido en una cuestión de alcance estatal. Concentran a la vez el mayor potencial de desarrollo y los más graves problemas sociales. Es en ellas donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras pero también los mayores problemas de marginalidad, donde coexisten riqueza y bienestar con las mayores desigualdades y desequilibrios.

La realidad social, económica, cultural y social desborda con creces los límites de la ciudad entendida como municipio y, más aún, en ocasiones supera incluso límites superiores: condado, estado, etc. transformándose en una realidad territorial no contemplada por el derecho. Las decisiones de la ciudad central afectan a los habitantes de las periferias y éstos usan la ciudad central, pero no están representados en sus órganos de decisión.

Esta ciudad real que carece de estructura representativa es también la que se proyecta al exterior, donde es percibida como una unidad y que como tal se relaciona con otras aglomeraciones con las que teje una red de colaboraciones y competencias a nivel mundial.

A pesar de tratarse de un fenómeno universal, las aglomeraciones urbanas o metrópolis no admiten un tratamiento uniforme ya que su realidad es múltiple y compleja.

La misma realidad física de la aglomeración es difícil de aprehender. No puede hablarse, por ejemplo, de las ciudades europeas refiriéndose a modelos de ciudad global como Nueva York o Tokyo. En Europa hay que hablar, más bien, de un sistema urbano constituido por unas 40 grandes ciudades y un gran número de ciudades inter-medias muy dinámicas con funciones importantes de centralidad, entre las cuales existen relaciones no sólo de competencia sino también de complementariedad.

Las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo, con un crecimiento rápido y desmesurado tampoco son fácilmente comparables con las anteriores.

El peso de la historia, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política difieren grandemente en los distintos puntos del planeta así como los niveles de desarrollo social y económico alcanzado, todo lo cual condiciona la evolución y las soluciones adoptadas al tratar de institucionalizar el fenómeno metropolitano.

Al intentar analizar el problema podría hacerse una distinción entre las aglomeraciones que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Entre las aglomeraciones con gobierno metropolitano se podrían distinguir dos tipos. Un primer tipo es la estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales ya existentes, lo que obliga a éstos a actuar conjuntamente en una serie de funciones previamente definidas. Este tipo de organización se da, por ejemplo, en grandes ciudades de Brasil y Canadá o en las Comunidades Urbanas francesas y suelen ser el resultado del crecimiento de la aglomeración más allá de los límites administrativos de la unidad central.

Este mismo tipo de crecimiento se ha dado en lo que pueden llamarse "municipios metropolitanos", aunque en éstos no existe una unidad central administrativamente diferenciada. Los municipios metropolitanos pueden haberse formado a partir de un núcleo histórico claro, pero otras veces son el resultado del crecimiento en paralelo de distintas ciudades. En ambos casos la gran conurbación resultante se transforma por ley en municipio metropolitano.

Este tipo de solución suele encontrarse en el continente asiático y, con la excepción de Tokyo, principalmente en países en vías de desarrollo y con poca tradición democrática donde un crecimiento urbano rápido y descontrolado ha llevado a la formación de organismos especiales para esta realidad urbana.

Generalmente se trata de aglomeraciones que son o han sido capitales de estado y que, en todo caso, son los principales centros de desarrollo económico, político, social y cultural de sus respectivos países, razón por la cual muchas veces tienen un tratamiento administrativo especial. Ejemplos de este tipo pueden ser Ankara, Estambul, Bombay, Karachi, Pekín, Shanghai. Ciudades con estatutos especiales, como las ciudades-estado o los distritos federales, funcionan del mismo modo: Hong Kong, Singapur, Seul, Viena, Brasilia.

La estructura de gobierno suele tener dos niveles, el metropolitano, que cubre toda la aglomeración y el de distrito o unidad menor. Puesto que se trata de gobiernos locales de pleno derecho, muchos de estos municipios metropolitanos tienen competencias legislativas que se concretan en normativas fiscales, urbanísticas económicas y sociales, además de competencias propias de las estructuras metropolitanas.

Donde no existe una autoridad metropolitana una forma de institucionalización de la aglomeración urbana consiste en la adaptación de ésta a la estructura organizativa del

estado aprovechando unidades administrativas ya existentes a un nivel superior como la provincia o la región.

En estos casos las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores, lo que supone frecuentemente la superposición de varios niveles administrativos con competencias sobre un mismo territorio. En realidad esta solución supone una "regionalización" del tema metropolitano al atribuir a un nivel administrativo superior las funciones de coordinación y gestión de la aglomeración. Algunos ejemplos son la Región Ile de France, la Comunidad Autónoma de Madrid, ciudades norteamericanas como Los Angeles o Miami y norteafricanas como Rabat o Casablanca. Este tipo de solución suele dar lugar a conflictos de competencias por la superposición de actuaciones, de financiación y de falta de representatividad de los municipios que forman la aglomeración.

Otro tipo de coordinación es la funcional, es decir el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el caso de que se trate. Esta solución, que es muy corriente, es la que se ha adoptado en casos de disolución de gobiernos metropolitanos como Londres y Barcelona. También la encontramos en ciudades australianas como Bristol, Perth o Sidney donde la co-ordinación se produce a nivel estatal debido al bajo reconocimiento de los gobiernos locales o, como en Nueva York o Chicago, cuando la aglomeración supera ampliamente los límites administrativos del estado o condado.

Finalmente existen aglomeraciones en las que no se da ningún tipo de coordinación a nivel supramunicipal. En estos casos es posible que se establezcan mecanismos de cooperación entre los municipios ya sea con objetivos globales o específicos. Este tipo de cooperación se da en todas partes del mundo y ejemplos de ella pueden ser Amsterdam, Washington o Montevideo. Es interesante observar que, como ocurre con la coordinación funcional, se da también en el caso de desaparición de organismos metropolitanos (Londres, Barcelona).

La estructura organizativa adoptada por el área metropolitana es uno de los varios factores que influyen en la distribución de competencias entre los distintos niveles administrativos que confluyen en ella.

En general son escasas las áreas metropolitanas que tienen un sistema de competencias bien definido y con recursos suficientes para desarrollarlas.

A pesar de la diversidad de formas organizativas una constante general es el ejercicio, por parte de los niveles superiores, de funciones de planificación global y estratégica y la prestación de servicios que exigen un área amplia ya sea por razones de eficiencia o por sus repercusiones: transporte, vivienda, medio ambiente, eliminación de residuos o suministro y saneamiento del agua. Los niveles administrativos inferiores ejercen funciones de tipo más local, es decir, que exigen una mayor proximidad al ciudadano.

Dicho esto, el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en el área metro-politana es una cuestión compleja que depende tanto del tipo de organización metropolitana adoptada como, entre otros, de la estructura general del estado, las relaciones entre niveles administrativos, el grado de autonomía de las autoridades locales, etc.

A grandes rasgos puede distinguirse entre aquellos casos en que el nivel administrativo del área metropolitana coincide con la estructura global del país y aquellos en que existen organismos específicos metropolitanos ya sea de gobierno o de coordinación.

Cuando el nivel administrativo del área metropolitana coincide con la estructura organizativa general del país sus competencias, definidas por ley, son las propias de la unidad administrativa de que se trate: región (Ile de France), condado (Los Angeles), Comunidad Autónoma (Madrid) u otras. La diferenciación entre sus competencias y la de los entes locales que operan en el territorio metropolitano es clara en principio, lo cual no significa que no se produzcan conflictos. Por ejemplo en París ha habido disputas entre la Región y el Estado para el control de la política de transportes.

Cuando existe un gobierno o estructura metro-politana suele ser raro que las competencias estén claramente definidas y los recursos adecuados. En general las competencias de los organismos metropolitanos no son exclusivas sino compartidas con otros órganos estatales y locales con lo que suelen producirse conflictos entre las diversas administraciones que actúan en el mismo territorio. La complejidad aumenta cuando, situación muy frecuente, existen órganos especializados para la prestación de determinados servicios o dependientes del gobierno central.

Además, la importancia de las grandes ciudades para el desarrollo de un país tiende a fomentar la intervención estatal en muchas de sus actuaciones, por ejemplo en los grandes proyectos de interés nacional que exigen grandes inversiones, lo que, por otra parte, ocurre en un contexto en el que se da una tendencia generalizada, que podría considerarse de signo inverso, hacia la des-centralización de funciones por parte del estado central en favor de las regiones.

Finalmente, el tema de las competencias no puede desligarse del de la financiación ya que, como es obvio, no pueden ejercerse debidamente si no están apoyadas por recursos financieros adecuados.

Los ingresos metropolitanos proceden básicamente de las fuentes tradicionales: impuestos locales, tasas por prestación de servicios, transferencias y subvenciones de otros entes estatales o locales. Las formas de financiación que encontramos consisten en una gran variedad de combinaciones de estas fuentes. Hay casos en que las transferencias estatales constituyen la mayor parte de los ingresos (Brasil), otros en que gran parte de los mismos procede de la venta de un servicio (el transporte en

Copenhague), otros en que son los impuestos municipales los que constituyen el grueso de los presupuestos (Montreal) y otras múltiples combinaciones.

Por lo que se refiere a la recaudación proveniente de los impuestos ésta puede consistir en una participación en la recaudación de los municipios metropolitanos, como en Canadá o en los "counties" ingleses, pero puede darse también el caso de recaudación directa por parte del organismo metropolitano, como en las Comunidades Urbanas francesas.

En todo caso las posibilidades de financiación metropolitana dependen del sistema de financiación local de cada país y ocurre que, mientras las demandas en la gran ciudad van en aumento y por lo tanto crecen sus necesidades de financiación, los gobiernos se resisten cada vez más al traspaso de recursos y capacidad financiera, debido, sobre todo, a las limitaciones impuestas sobre el gasto público. Por lo demás, las transferencias estatales suelen estar cada vez más orientadas a fines determinados.

Por todo ello existe una tendencia generalizada a que las grandes aglomeraciones ensayen nuevas formas de gestión y financiación tradicionalmente consideradas propias del sector privado y en especial la participación del capital privado a través de la constitución de sociedades mixtas.

En algunos casos se ha procedido directamente a la privatización de servicios públicos, como en Londres, aunque también es posible que la privatización vaya ligada a la concesión de ayudas internacionales que de forma directa o indirecta imponen determinadas formas de organización.

En términos generales, los organismos metro-politanos tienen serias limitaciones financieras. No disponen de suficiente autonomía o capacidad recaudatoria, dependen tanto de los gobiernos centrales o regionales como de los municipios que forman la metrópolis y los recursos de que disponen son inadecuados para las competencias que tienen asignadas.

Nos encontramos pues frente a un fenómeno común a casi todos los países, de importancia vital tanto para su desarrollo como por los graves problemas que plantea y para el cual, sin embargo, no parecen existir respuestas suficientemente satisfactorias. Lo cual no es de extrañar dada la magnitud y complejidad del problema y a las resistencias de todo tipo que plantea su institucionalización.

Entre los problemas que aparecen más frecuentemente en el análisis de las áreas metropolitanas encontramos los siguientes:

- Reticencia por parte de los municipios que forman la aglomeración urbana a perder su autonomía en favor de una instancia superior. Es una resistencia comprensible y que se da en todas partes. También parece difícilmente evitable pero la mejor solución es indudablemente una autoridad metropolitana democrática y fuerte.

- Resistencia, por parte de niveles superiores de la administración, a la existencia de un organismo metropolitano de ámbito amplio, regional, que es visto como un contrapoder por estas instancias superiores especialmente cuando las autoridades correspondientes son de signo opuesto. Este es claramente el caso de dos gobiernos metropolitanos abolidos, el de Londres por el gobierno central y el de Barcelona por el gobierno regional.
- La proliferación de organismos administrativos es percibida, con razón, como un aumento de la burocracia y del gasto público. La buena gestión de los servicios implica, entre otras cosas, claridad y transparencia en la asignación de recursos y competencias. Por eso es importante evitar en la medida de lo posible la creación de nuevas estructuras aprovechando las ya existentes, opción que ha sido la adoptada en Italia con la nueva legislación sobre las áreas metropolitanas.
- Déficit democrático. No existe presión ciudadana para la resolución de los problemas metropolitanos como tales. Los organismos supramunicipales, al no ser elegidos de forma directa son percibidos por el ciudadano como algo lejano y fuera de su control.
- Definición del ámbito metropolitano adecuado. Este punto no debería ser motivo de conflicto si se considera junto con las competencias o funciones propias de cada ámbito. Existen por lo general dos ámbitos que son complementarios. Un ámbito amplio o regional que es el adecuado para la planificación estratégica y territorial y para la coordinación con instancias superiores ya sea el estado o un gobierno regional. Un ámbito restringido, aglomeración o continuo urbano que es el adecuado para la cooperación intermunicipal y prestación de algunos servicios.
- Conciliación del principio de eficiencia en la gestión de los servicios con el de la prestación de los mismos al nivel más próximo al ciudadano.
- Necesidad de conciliar los intereses de los múltiples actores público y privados que intervienen en el territorio metropolitano. Una autoridad metropolitana fuerte es una condición necesaria pero no suficiente. Es necesario para actuar con eficiencia conseguir el máximo de consenso y participación y este debería ser un proceso continuo y al margen de los avatares electorales para lo cual deberían existir mecanismos adecuados de concertación.
- Inadecuación de los recursos financieros. Este es otro de los problemas que afectan a la mayoría de los organismos metropolitanos y uno de los factores que, como se ha señalado anteriormente, los llevan a ensayar nuevas formas de gestión y financiación.

A pesar de las dificultades es indudable que las grandes ciudades necesitan un marco adecuado para su buen gobierno y funcionamiento. Vivimos en una época de cambios

acelerados y de creciente competitividad y en un mundo cada vez más interrelacionado donde proliferan las redes mundiales de cooperación e intercambio. La autoridad metropolitana debe ser un interlocutor fuerte y legitimado, con capacidad para negociar y con un valor de marca que la hace más competitiva frente al exterior. Las dimensiones del mercado internacional imponen nuevas condiciones a quienes compiten en él. La confrontación ya no se da solo entre empresas individuales, por grandes que sean, sino entre sistemas productivos que pueden verse reforzados o debilitados de forma determinante por la calidad del sistema territorial y organizativo en que se hallan inmersos: calidad de servicios e instalaciones, medio ambiente, servicios a empresas, sistemas de comunicaciones, etc. Todo ello sin menoscabo de la función "interna" de la metrópolis, es decir de su papel integrador de los habitantes que la forman.

Más allá de la ciudad metropolitana: los niveles de gobernabilidad

En los años sesenta se popularizó el término megalopolis para referirse a las zonas de fuerte urbanización, con una diversidad de centros urbanos. El modelo era el noreste de Estados Unidos de América. En Europa la voluntad de planificar un territorio urbano que desbordaba la aglomeración llevó al concepto de "ciudad-región". Pero estos conceptos raramente se tradujeron institucionalmente, a pesar de su consideración como ámbitos adecuados para la planificación territorial.

La ciudad metropolitana se ha desarrollado casi siempre por coronas sucesivas. Si la primera tiene los rasgos de la periferia y ha sido en general el ámbito de una mínima institucionalización metropolitana para la planificación urbanística y la gestión de servicios (agua y saneamiento, trans-portes, eliminación de residuos, policía, operaciones de vivienda, etc.), la segunda corona se ha apoyado en núcleos urbanos preexistentes.

La paradoja del gobierno metropolitano se manifiesta precisamente entonces: la fuerza de la ciudad central se confronta con la de las autoridades locales de la segunda corona. Esta con-frontación dificulta la creación de estructuras de gobierno precisamente cuando estas son más necesarias para dar coherencia a una gran diversidad de iniciativas promovidas por múltiples actores públicos y privados.

En los años 80 los efectos combinados de la competitividad económica global y del progreso de los medios de comunicación definen nuevos territorios urbano-regionales, de geometría variable y de una gran complejidad institucional. Ello ha llevado a una nueva definición institucional de la ciudad metropolitana que ha tendido a identificar su ámbito con el de los entes intermedios (provincias, departamentos, o equivalentes). Es el sentido de algunas reformas en curso en algunos países europeos, como Italia y Holanda.

Sin embargo las nuevas realidades económico-territoriales van más allá, desbordan las fronteras regionales y nacionales. Aparecen nuevos espacios estratégicos, las macro-regiones y los ejes urbanos.

Las macro-regiones son sistemas urbanos multipolares que tienen sus puntos fuertes en las ciudades metropolitanas que los articulan. Aunque casi siempre hay una ciudad más potente se da un cierto equilibrio entre los centros de los sistemas urbanos macro-regionales. En un ámbito territorial superior aparecen los ejes o macro-sistemas urbanos en los que se da una mayor densidad de relaciones y, en algunos casos, se definen objetivos comunes. En Europa se ha hecho famosa "la banana" o eje principal de la economía urbana que se extiende de Londres al Norte de Italia. Otra "banana" complementaria corresponde al "sunbelt" europeo, que desde Barcelona (Noreste de España) empalma con el extremo sur de la otra. Otros ejes, consolidados en unos casos (como el del Ródano-Rhin) o en proceso de constitución (como el arco Atlántico europeo) muestran ya una cierta capacidad para impulsar proyectos en común.

En todos estos casos la gobernabilidad no depende de la creación o no de una institución nueva, que resulta prácticamente imposible en los actuales marcos estatales y que la geometría dinámica y variable de los espacios urbano-regionales haría muy precaria. La gobernabilidad dependerá de la capacidad de definir y ejecutar Grandes Proyectos que hagan de estos espacios un territorio competitivo y cohesionado.

Es el reto de lo que se ha llamado recientemente la Metapolis (Ascher).

2. LAS CIUDADES Y SU GOBIERNO

Las ciudades y su gobierno: por un liderazgo promotor

La reivindicación histórica de la Autonomía Local que caracteriza al municipalismo, la exigencia de llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa de la cultura democrática moderna y la asignación de recursos públicos superiores para ejercer adecuadamente sus competencias no son hoy propuestas suficientes. El gobierno local capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un gobierno promotor.

La autonomía local se ha entendido como la protección legal de la capacidad de autorganización, de competencias exclusivas y específicas, de derecho a actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y de disponibilidad de recursos propios no condicionados. El principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad la cual permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población. El principio de proximidad continúa siendo válido y la reivindicación de de la autonomía local también. En América latina las Constituciones tanto de los Estados unitarios como federales (en este caso se añaden las constituciones estatales o los estatutos provinciales o departamentales) limitan considerablemente la autorganización y las competencias locales, los recursos públicos locales son escandalosamente insuficientes (estamos muy lejos del 50-25-25 entre los tres niveles a los que se tiende en Europa) y la defensa legal de la autonomía ante los Tribunales es prácticamente inviable. Por lo tanto la cuestión de la Autonomía no está superada. Pero los tiempos actuales requieren plantear algo más. Porque ciudad y gobierno local no son lo mismo que antes.

En primer lugar la ciudad es hoy una ciudad plurimunicipal o metropolitana, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico. Es difícil determinar la población urbana puesto que los usuarios de la ciudad central pueden ser a veces tan o más numerosos que los residentes. Las administraciones públicas y parapúblicas actuantes en la ciudad son muchas y sus competencias y funciones a veces son compartidas, otras concurrentes y otras se confunden (o justifican mutuamente su omisión). Por ejemplo: sólo en Nueva York se ha calculado que actúan más de 100 organismos públicos o parapúblicos poco o nada coordinados y que bastantes veces se solapan en su competencias y actuaciones. Es decir, los tres elementos clásicos en los que se basa el gobierno local: población, territorio y organización no proporcionan hoy una claridad definitoria suficiente. Ello es debido sobre todo a que la gran ciudad se define por su centralidad y el gobierno local debe plantearse funciones para una población y un territorio que ven más allá de lo que le corresponde histórica y legalmente. Y, por descontado, estas funciones no puede ejercerlas en plan de monopolio.

De todo lo dicho deducimos algunas consecuencias para el planteamiento de la autonomía y la organización del gobierno local.

En primer lugar un nuevo tipo de relación con las Administraciones públicas consideradas "superiores" (especialmente gobierno central). Sin perjuicio de un mayor reconocimiento del ámbito de la Autonomía local, conviene desarrollar las relaciones contractuales para ejercer conjuntamente aquellas competencias y funciones que requieren necesariamente cooperación interadministrativa (p.ej. infraestructura de comunicaciones y financiación del transporte público, promoción económica del territorio, seguridad ciudadana, grandes operaciones de desarrollo urbano, políticas medioambientales y contra la pobreza, etc.) Los contratos urbanos están destinados a convertirse en un nuevo paradigma de relación entre Administraciones públicas. En el ámbito metropolitano el gobierno del territorio exige casi siempre ir más allá de la relación contractual, sin que ello conlleve necesariamente crear un nuevo gobierno local o departamental que elimine o someta a los gobiernos municipales. Más adelante expondremos algunas propuestas que faciliten la programación conjunta de las actuaciones públicas y la gestión compartida de los servicios en el ámbito metropolitano.

En segundo lugar la organización política local no puede basarse como hoy en la dicotomía ejecutivo-legislativo, en una Administración centralizada y en la separación rígida entre el sector público y el privado. Las formas de gestión y de contratación deben garantizar la agilidad y la transparencia y responder a criterios de eficiencia económica y eficacia social y no de control político o burocrático.

Y por último el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de competencias y funciones tradicionalmente reservadas al Estado (p.ej. Justicia y Seguridad) o al sector privado (p. ej. actividad empresarial en el mercado). Esta cuota de responsabilidad puede consistir en el reconocimiento del derecho y de los medios para actuar, en la atribución de competencias legales específicas o en la capacidad de ejercer un rol de liderazgo o coordinación respecto a otras Administraciones y al sector privado.

Antes de desarrollar algunas propuestas de reforma política y administrativa nos parece más conveniente especificar las funciones novedosas que se plantean a los gobiernos locales. La organización viene después de la definición de objetivos.

¿Qué entendemos por rol promotor del gobierno local?

a) La promoción de la ciudad hacia el exterior desarrollando una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructuras y de servicios (comunicaciones, económicos, culturales, seguridad, etc.) que atraiga inversores, visitantes y usuarios solventes a la ciudad y que facilite sus "exportaciones" (de bienes y servicios, de sus profesionales, etc.) Esta oferta no tiene porqué ser financiada, ejecutada o gestionada en su totalidad por el gobierno local, ni mucho menos. El rol promotor es precisamente

crear las condiciones que faciliten su realización por agentes públicos o privados (via planeamiento, campañas políticas, compensaciones económicas, etc.)

b) La concertación con otras Administraciones públicas y la cooperación público-privada como medios para realizar tanto la promoción exterior citada como aquellas obras y servicios que los déficits acumulados, los nuevos requerimientos urbanos y el cambio de escala de la ciudad exigen. La concertación y la cooperación requieren iniciativa política, innovación legal y financiera y consenso ciudadano.

c) La promoción interna en la ciudad para dotar a sus habitantes de "**patriotismo cívico**", de sentido de pertenencia, de voluntad colectiva de participación y de confianza e ilusión en el futuro de la urbe. Esta promoción interna debe apoyarse en **obras y servicios visibles**, tanto los que tienen un carácter monumental o simbólico como los dirigidos a mejorar la calidad de los espacios públicos y el bienestar de las gentes.

d) La innovación político-administrativa para generar múltiples mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. El rol promotor del gobierno local consiste en gran parte en estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica. Tres ejemplos: empleo, seguridad ciudadana y mantenimiento de equipamientos, servicios y espacios públicos. Se trata de tres tipos de problemáticas que requieren un tratamiento a nivel local (sean cuales sean los factores causantes y los organismos competentes) y una capacidad considerable de innovación y de cooperación. Ni una acción estatal o pública unilateral ni la mano mágica del mercado los resolverán.

La innovación democrática. Es probablemente el aspecto más excitante del rol que asumen progresivamente los gobiernos locales. Creemos que esta obligación innovadora responde a tres retos distintos: el de la participación ciudadana, el de la cooperación social y el de la integración de las políticas urbanas.

Hay sin duda alguna una crisis de las identidades colectivas y de participación en las instituciones representativas y los partidos políticos. El ámbito local (barrio, ciudad, región) es un marco adecuado para experimentar y desarrollar nuevas fórmulas electorales, de descentralización territorial y funcional, de participación en la gestión y ejecución de programas públicos, etc. La democracia se renovará desde el principio de proximidad, complemento indispensable de las construcciones políticas supranacionales hoy en curso. Para ello hay que asumir el derecho a la diversidad y el deber de inventar. ¿Por qué, por ejemplo, las ciudades no pueden regular su propio sistema electoral, siempre que se respeten algunos principios básicos?

La **cooperación social** es hoy una necesidad imprescindible para afrontar problemáticas nuevas por su naturaleza o por su intensidad. Antes hemos citado algunas,

como el empleo, la seguridad y el mantenimiento de los espacios públicos. Pueden citarse otras como la atención social a las personas ancianas, el cuidado del medio ambiente o la promoción de actividades culturales integradoras de una población heterogénea y, en parte, vulnerable a la marginación. No son suficientes, las políticas públicas, puesto que nunca dispondrán de todos los recursos necesarios ni pueden construir unos modos de gestión adecuados a estas demandas sociales. La acción pública debe apoyar y estimular la iniciativa social. Por ejemplo: el empleo. Solamente multiplicando la generación de empleos en sectores externos a la competencia internacional (como son los de carácter social, la ecología urbana, etc.) podremos vencer la dinámica contradictoria que se da, incluso en períodos de crecimiento, entre población activa y puestos de trabajo.

La innovación debe concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permite la aplicación de políticas integradas. No pueden abordarse eficazmente las problemáticas de vivienda, de pobreza, de medio ambiente, de educación, de promoción económica, de cultura, etc. por medio de políticas y organismos sectoriales. Lo cual nos plantea la necesidad de definir nuevos bloques competenciales y nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

NUEVAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Las competencias y funciones de los gobiernos locales no pueden definirse mediante una legislación estatal uniformista ni basarse en una rígida separación según criterios de exclusividad. Creemos que hay que hacer entrar en la definición otros criterios como son: proximidad, capacidad, concertación, demanda social y diversidad.

Las ciudades y los entes territoriales deben poder ejercer todas aquellas competencias y funciones que no sea obligado por su propia naturaleza ejercer en ámbitos más amplios: el principio de proximidad es un elemento esencial de la legitimación democrática. Las ciudades son distintas por su tamaño, población, actividades, cualidad de sus recursos humanos, etc. El principio de capacidad significa que cierto tipo de ciudades pueden asumir o atribuirse competencias porque generan recursos políticos, económicos, sociales o técnicos que les permite asumirlos con garantías de eficacia. Por ejemplo: elaboración del planeamiento o coordinación de las fuerzas de orden público.

El principio de **concertación** nos conduce a dar primacía a las relaciones contractuales sobre las jerárquicas en lo que se refiere a la articulación entre las administraciones públicas (Estado y gobiernos territoriales) y con los agentes privados. Se trata de desarrollar fórmulas como los consorcios, los contratos-programa las empresas mixtas, etc.

Siempre deberá tenerse muy en cuenta la expresión de la **demandas social**. Ningún gobierno local puede aducir que no es competente cuando existe una problemática grave

en temas como empleo o seguridad ciudadana. La legislación debe permitir y facilitar la actuación de los gobiernos locales en todos aquellos casos que la demanda social y la voluntad política coincidan para afrontar retos que en teoría o según la inercia legal afecten a competencias del Estado o son propias de la actividad privada.

Todo ello nos lleva a reivindicar el principio de diversidad. Las ciudades son y deben ser distintas en sus formas y en sus actividades. También deben poder serlo en su organización y en sus competencias. A continuación, exponemos sucintamente la posible ampliación del campo de actuación del gobierno de las ciudades:

a) Bloque económico.

Tradicionalmente las únicas empresas municipales han sido empresas de prestación de servicios públicos en régimen de monopolio. En cuanto a la actividad de promoción económica se ha limitado casi siempre a la definición de áreas o zoning via el planeamiento. Y a la publicidad turística de la ciudad. Actualmente la promoción económica de la ciudad requerirá que el gobierno local tenga competencia y medios –en colaboración con otros actores públicos y privados pero con iniciativa propia– para desarrollar zonas de actividades empresariales, para crear bancos con líneas de capital–riesgo, para promover empresas públicas y mixtas competitivas con el sector privado, para realizar compañías internacionales que atraigan inversores y visitantes, para promover y gestionar recintos feriales y centros de convenciones y parques industriales y tecnológicos, para establecer oficinas de información y asesoramiento a empresarios e inversores locales e internacionales, etc.

b) Bloque urbanístico, de vivienda y medio ambiente.

Aunque corresponde a competencias más tradicionales del gobierno local, en la práctica las decisiones principales las toman los gobiernos nacionales (financiación de grandes obras públicas, uso de áreas centrales o aptas para el desarrollo urbano de propiedad o gestión estatal o de empresas nacionales, programas de vivienda social, capacidad sancionadora de los atentados al medio ambiente) o los agentes privados (que toman las decisiones de invertir o no en las áreas urbanas y de definir los proyectos constructivos y los usos específicos de las áreas construidas). Sin perjuicio de que el gobierno local haga valer el poder teórico que le da la competencia de planeamiento territorial, al contrario utilizando ésta para obligar a negociar a los agentes públicos y privados, debemos priorizar la concertación de los mismos.

Es uno de los aspectos principales del planeamiento estratégico. El rol promotor y el liderazgo local puede así concretarse en la definición de las grandes obras públicas que financia el Estado, en la recuperación de áreas obsoletas en posesión de autoridades portuarias, militares o Ministerios diversos, en la gestión de programas de vivienda, en la delegación o transferencia de la competencia disciplinaria en todos los temas de medio ambiente urbano, en la definición de nuevas figuras de planeamiento que vinculen el

mismo a la ejecución de proyectos, en la posibilidad de crear holdings, consorcios o empresas mixtas para ejecutar conjuntamente con otras administraciones y con los agentes privados grandes operaciones de desarrollo urbano, la asunción del dominio público del subsuelo, rehabilitación cascos viejos, planes de uso, etc.

c) Bloque de seguridad ciudadana y de justicia

En este bloque el gobierno local debe asumir competencias que le permitan ejercer:

- una función coordinadora sobre la base de su capacidad y del principio de proximidad. Por ejemplo: la coordinación de las fuerzas de orden público o conjunto de policías actuantes en la ciudad (seguridad espacios y edificios públicos, tráfico, pequeña delincuencia urbana, etc.) En algunas ciudades la policía nacional, en estos casos depende funcionalmente de la Alcaldía (sin perjuicio de que exista una policía local)
- una función innovadora para llevar a cabo aquellas políticas preventivas y/o represivas que corresponden a problemáticas nuevas. Por ejemplo: tráfico de drogas y reinserción drogadictos, desarrollo y aplicación de las normativas de protección del medio ambiente, represión del racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación social, étnica o religiosa. En algunas ciudades se ha planteado ya la necesidad de configurar un sistema propio de jueces y fiscales municipales: La justicia Municipal.
- una función complementaria de la justicia y de la policía estatales para aprovechar las mayores posibilidades de cooperación social que tiene el gobierno local. Es el camino más fácil para iniciar la asunción de competencias en este campo.

d) Bloque social y cultural

Las competencias y la capacidad de actuación de los gobiernos locales en política social y cultural acostumbran a estar ya ampliamente reconocidas. En estos casos más que una cuestión legal se trata de una cuestión de medios. La insuficiencia de éstos ha dado lugar a que en la práctica las Administraciones superiores, por medio de programas sectoriales o proyectos individuales substituyan al gobierno local. En otros casos es el sector privado el que actúa, sin que su acción se integre en un programa urbano coherente. Y en otros simplemente se deja a una parte importante de la ciudad y de sus gentes sin oferta cultural y sin servicios sociales. La competencia que hay que conquistar es la de gestión y/o coordinación de los programas y proyectos públicos o mixtos y el desarrollo de todas las formas necesarias de cooperación público-privada.

Tres campos de actuación nos parecen especialmente relevantes:

- a) Programas sociales de vivienda y urbanización básica con la cooperación de los propios habitantes. Reconocimiento previo del hábitat popular informal. Construir ciudad en la periferia (incluye monumentalización, comunicaciones, centralidades urbanas y descentralización político-administrativa)

b) Programas de generación de empleo en sectores al margen de la competencia internacional, servicios personales, mantenimiento de la infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana..

c) Oferta cultural tanto en lo que se refiere a la oferta destinada a públicos externos (atractividad) como internos (integración).

La educación y la sanidad en algunos países es una competencia municipal, en otros estatal y en otros compartida. En general, no puede ser una competencia exclusivamente local (la programación y la financiación deben ser estatales para no generar mayores desigualdades) pero sí que conviene atribuir la gestión de la red básica (enseñanza no-universitaria y asistencia sanitaria primaria) al gobierno local.

e) Bloque de infraestructuras de servicios urbanos, transportes y comunicaciones

En este bloque se plantean por los menos tres tipos de problemáticas:

1) La financiación de la infraestructura y el mantenimiento de servicios básicos. Por ejemplo: transporte público, abastecimiento de aguas y red de saneamiento. Requiere un acuerdo contractual con el Estado y, eventualmente, con las empresas concesionarias. Modelo: contrato-programa.

2) La relación con empresas públicas estatales o paraestatales que actúen en régimen de monopolio. Por ejemplo: Compañía Telefónica, Empresa de Ferrocarriles. El gobierno local debe obtener una posición favorable para negociar en buenas condiciones. Un Plan Estratégico puede legitimar un plan intermodal de transportes y comunicaciones que integre la red ferroviaria regional con la red urbana u obligue a la compañía Telefónica a cofinanciar galerías de servicios.

3) La posibilidad de asumir competencias políticas y empresariales en campos novedosos. Por ejemplo: torre de telecomunicaciones, cableado de la ciudad, autorización de emisoras de radio y televisiones locales, experimentación de multimedias para la relación con la ciudadanía.

Conclusión: Nuevas competencias, nuevos recursos y nuevos modos de gestión.

Muchos gobernantes locales dicen: no queremos más competencias, más obligaciones, sino más recursos financieros, más medios. Es cierto que se ha producido un desfase entre el crecimiento de las funciones y las demandas al gobierno de la ciudad y el de los recursos para darles respuesta.

Pero en muchos casos lo que se requiere es más poder, más libertad, más autonomía. Por ej. la ordenación de las actividades económicas (incluso algo tan sencillo como los horarios comerciales), la aplicación de la competencia sancionadora en temas de medio ambiente (p. ej. frente a los agentes contaminantes) o la autorización de radios y televisiones locales no requieren grandes recursos financieros (incluso pueden

proporcionar ingresos). En otros casos de lo que trata es de poder organizarse de forma distinta para flexibilizar las contrataciones de bienes y servicios (siempre que redunde en una mayor transparencia) o para innovar en los procedimientos administrativos (para facilitar las relaciones con los ciudadanos). Es decir un mayor grado de libertad y de autonomía. Lo que es seguro es que no se puede hacer nueva política y asumir más competencias manteniendo viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados más para controlar que para actuar.

LA REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Parece evidente que las actuales estructuras políticas locales, sus esquemas organizativos y medios de gestión no son las más adecuadas para construir este liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones que se proponen. Sin poder extendernos, ahora, permítasenos, únicamente, indicar cinco líneas de reforma.

a) Gobierno metropolitano del territorio y descentralización de la gran ciudad. Por una parte, es preciso crear estructuras metropolitanas de planificación territorial y estratégica, de programación conjunta de las inversiones de desarrollo urbano y de gestión de los servicios de ámbito supramunicipal. El gobierno metropolitano debe entenderse más como una relación contractual o consorcial entre Administraciones que no como una relación jerárquica, aunque sus acuerdos se impongan a todos. El gobierno del territorio metropolitano no puede corresponder a un único nivel del Estado sino a todos (central, departamental, municipal). Paralelamente la gran ciudad debe descentralizarse por distritos o localidades, tanto a nivel político como administrativo.

b) Organización política que reconozca la personalización de los liderazgos, la necesidad de superar la confrontación legislativo–ejecutivo y la continuidad de la gestión municipal. Entre otras reformas se proponen:

- La elección directa de Alcaldes, incluidos los Alcaldes Locales o Presidentes Distritales.
- La homologación entre mayoría ejecutiva y legislativa. Por ejemplo: el Alcalde puede ser el cabeza de la lista más votada o atribución a la lista del Alcalde de la mayoría de puestos en el Consejo.
- Supresión de los impedimentos de reelección y/o alargamiento de los mandatos a cuatro a seis años.
- Atribución de los puestos ejecutivos a profesionales mediante concurso y sin que el contrato vaya unido a la duración de los mandatos políticos.

c) Financiación gobiernos locales. La doctrina y la experiencia internacionales, por los menos los que se orientan según posiciones federales y descentralizadoras, proponen una distribución del gasto público tipo 50% Estado Central y 50% Gobiernos Territoriales

(municipios y provincias, departamentos o regiones). La financiación de los gobiernos locales debe ser en gran parte automática (ingresos propios y participación en impuestos nacionales como renta o IVA), siendo la aportación del estado de carácter compensatorio (política de reequilibrio) o vía contratos-programa u otros instrumentos finalistas.

La financiación de proyectos de desarrollo urbano deben comportar una parte importante de autofinanciación vía apropiación pública de plusvalías urbanas generadas y mediante la cooperación público-privada.

d) Gestión empresarial de los servicios y actividades públicas. No pretendemos imponer un modelo único y menos, aún, la privatización a ultranza, sino defender, por el contrario, la diversidad de modos de gestión, con el fin de conseguir la máxima eficiencia económica y transparencia social. Pero estamos convencidos que un gobierno local promotor no puede funcionar según las formas de gestión y de contratación propias de la Administración tradicional. Algunas propuestas:

- Centros gestores autónomos (que pueden revestir diversas formas: institutos, patronatos o fundaciones, empresas públicas o consorcios, etc.) para aquellas actividades o servicios que puedan materialmente separarse de los servicios generales. Estos centros tendrán sus propios ingresos y realizarán ellos mismos el control de gastos, contratación de personal y servicios externos, etc. El control administrativo se realizará a posteriori.
- Empresas mixtas o privadas que reciben vía concesión o contrato la realización de una actividad o la prestación de un servicio de titularidad pública. Es perfectamente aceptable siempre que la Administración pública establezca las condiciones de prestación del servicio o la calidad de la actividad y que la gestión empresarial se demuestre más eficiente.

Una parte muy importante de la actividad municipal puede realizarse mediante estas fórmulas de descentralización funcional que se acaban de proponer, desde la gestión de la actividad cultural hasta la promoción económica, desde la implementación de los proyectos de desarrollo urbano hasta la gestión del transporte público. Cuando esta descentralización no sea posible conviene, por lo menos, agilizar los procedimientos de gestión y contratación de bienes y servicios.

e) Relaciones con los administrados, comunicación y participación. Es probablemente uno de los campos en los que más necesario y más posible es la innovación. Apuntamos tres tipos de reformas:

- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración y empresas de servicios públicos. Por ejemplo: ventanilla única, gestiones por teléfono, valor de la declaración oral, consulta a domicilio, etc.
- Comunicación basada en el uso generalizado de las nuevas tecnologías por una parte (por ejemplo: multimedia que permiten el feedback o la respuesta del ciudadano)

y las relaciones personalizadas apoyadas en las elecciones directas y la descentralización territorial y funcional.

- Participación ciudadana mediante programas concertados basados en la cooperación de los usuarios, apoyo a las organizaciones sociales de base y su reconocimiento como interlocutores, gestión compartida de equipamientos, etc.

f) Internacionalización de los gobiernos locales. Tradicionalmente las relaciones exteriores es una competencia exclusiva del gobierno nacional. Sin embargo, las ciudades necesitan hoy promocionarse internacionalmente, tienden a integrarse en sistemas o ejes transnacionales, forman parte de redes y organizaciones regionales o mundiales de ciudades y autoridades locales, multiplican sus relaciones bilaterales y multilaterales. Sería una paradoja que los actores privados de la ciudad (Cámaras de Comercio y Empresas, Universidades y organizaciones profesionales y sindicales, entidades culturales, etc.) tuvieran proyección y presencia internacionales y no la pudieran tener los gobiernos locales. Al contrario corresponde a los gobiernos nacionales facilitar esta presencia internacional de varios modos:

- Apoyo político y financiero a las actividades de promoción exterior de las ciudades, así como a las actuaciones encaminadas a atraer sedes y eventos internacionales públicos o privados.
- Facilitar la constitución de ejes y redes entre ciudades que permitan a las ciudades del país reforzar sus posiciones en el continente y en el mundo, teniendo en cuenta la competencia creciente entre territorios.
- Acción ante los organismos intergubernamentales (NN.UU. en primer lugar, pero también, organismos regionales, económicos, etc.) para que las ciudades y sus organizaciones sean reconocidas como partners.
- Reconocimiento del derecho de los gobiernos locales para acudir al crédito internacional y para gestionar los créditos y/o subvenciones de los organismos internacionales.
- En general, reconocimiento a los gobiernos locales de la capacidad de actuar como sujetos políticos en la vida internacional y ante los organismos hasta ahora exclusivamente intergubernamentales, siempre que se trate de cuestiones de su interés o competencia.

3. EL PROYECTO CIUDAD

La eficacia de estos Planes o Proyectos de futuro depende 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 implementarse 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. Ésto 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 a 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 al 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 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.

Un Plan Estratégico es la definición de un Proyecto de Ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.

El proceso participativo es prioritario respecto a la definición de contenidos, puesto que de este proceso dependerá la viabilidad de los objetivos y actuaciones que se propongan.

El resultado del Plan Estratégico no es una Norma o un Programa de Gobierno (aunque su asunción por el Estado y por el Gobierno Local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, iniciativas políticas, etc.) sino un Contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil. Por ello el proceso posterior a la aprobación del Plan, el seguimiento e implantación de las medidas o actuaciones es tan o más importante que el proceso de elaboración y aprobación consensuales.

En un momento histórico caracterizado por la globalización de la economía y las políticas de apertura de los mercados, por la descentralización política, por la revalorización de los ámbitos y de las identidades locales o regionales y por la multiplicación de demandas sociales heterogéneas que no se sienten satisfechas por las

respuestas estatales, el Proyecto de Ciudad (o de región), basado en un Plan Estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática. Por una parte, ofrece una respuesta integrada desde el lugar donde se plantean los problemas de la sociedad y desde donde pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente. Por otra, nos puede permitir reconstruir el sentido de la ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, nos plantea el reto de rehacer nuestros sistemas de convivencia.

V PLANES ESTRATEGICOS Y PROYECTOS METROPOLITANOS

1. DEL PLAN TERRITORIAL A LOS PROYECTOS URBANOS

Crisis del Planeamiento, ambigüedad de los Proyectos

La crítica al planeamiento territorial urbano (o planes generales) se ha convertido en un lugar común desde los años setenta. Está generalmente aceptado la relativa inoperancia de estos planes cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos. En cambio parecen muy exageradas formulaciones del tipo "los grandes desastres de los grandes planes". Sobretudo porque se han realizado desastres mucho mayores sin planes ni visiones globales del futuro de la ciudad. Quizás mejor sería recordar la reflexión de Brecht: "si hay ciudades horrorosas que se han hecho siguiendo un plan, ello es debido a que el plan era horroroso y no a que hubiera un plan".

La experiencia histórica pone de manifiesto la importancia de los planes, normas y concepciones generales sobre la relación entre edificios, actividades y espacios públicos en la producción de la ciudad. Esto vale tanto para las ciudades homogéneas derivadas de una trama regular como la cuadrícula o de un modelo viario y edificatorio monumental (Edimbourg, Lisboa de Pombal, Paris de Haussman) como para las realizaciones más exitosas de "new towns" y "villes nouvelles". Incluso aquellos "productos urbanos" que nos parecen aparentemente más caóticos o espontáneos (plazas y paseos animados, mercados y áreas culturales, etc.) deben mucho al planeamiento y a las ordenanzas de la Administración.

Hoy se tiende a reconocer nuevamente el rol regulador e impulsor de la Administración pública en la definición y puesta en marcha de los grandes proyectos, aunque se requiera casi siempre el partenariado con los actores privados para su ejecución y gestión.

La inercia ideológica de los años 80 lleva sin embargo, a muchas Administraciones a renunciar a este rol para confiar ciegamente en las iniciativas privadas. La crítica de los proyectos realizados únicamente en función del lucro privado a corto plazo (p. ej. Docklands) debiera conducir a la reasunción de responsabilidades públicas.

Existe una cierta ambigüedad sobre el concepto de "gran proyecto" como motor y orientador del desarrollo urbano.

En primer lugar se olvida que detrás de un gran proyecto hay siempre, explícito o implícito, un plan o esquema global de ciudad. El plan o esquema puede tener soportes jurídicos diversos, más o menos consenso social, apostar por un desarrollo equilibrado o fuertemente desequilibrado, pero existe una voluntad política que se expresa por acción o

por omisión. Aunque con orientaciones muy distintas. Por ejemplo los proyectos urbanos de Barcelona y de Londres en los años 80.

En segundo lugar en bastantes ocasiones los grandes proyectos corresponden a iniciativas promovidas por actores que tienen sin embargo interés en situarse fuera de cualquier marco global coercitivo. Pueden ser grupos económicos privados, pero también agentes públicos, especialmente aquellos que disponen de patri-monio de suelo bien posicionado (autoridad portuaria, sociedad ferroviaria, ejército, etc.). Y no puede prescindirse tampoco de la particular cultura de "autor" de los diseñadores de los proyectos urbanos, que pueden apostar por la singularidad formal en vez de la articulación con el entorno.

En tercer lugar las actuaciones puntuales, aunque sean o debieran ser operaciones complejas, en la medida que son promovidas por Administraciones públicas deben adaptarse al carácter sectorial o unidimensional de éstas. Es decir, la Administración promotora tiende a considerar únicamente una función (p. ej. viaria, o vivienda) en detrimento de la complejidad del proyecto, imprescindible para que sea "productor de ciudad".

Por todas estas razones nos parece que hay que guardarse de mitificar el gran proyecto en sí mismo, suponer que la flexibilidad o la desregulación (respecto a planes o normas generales) resuelven automáticamente su viabilidad y su adecuación al entorno y que el partenariado por su parte garantiza la complejidad posible.

El agotamiento del planeamiento territorial clásico y la ambigüedad del gran proyecto supuestamente aislado obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos o urbano-regionales.

Las escalas de intervención y la pertinencia del Planeamiento Estratégico

La ciudad difusa (o los nuevos espacios urbano-regionales) requiere intervenciones de gran escala que articulen el territorio. Estas intervenciones se entienden muchas veces como operaciones funcionales, especializadas, casi siempre vinculadas a las comunicaciones o a las actividades conectadas con la economía "globalizada" (telepuertos, World Trade Centers, recintos de ferias y congresos, parques tecnológicos, zonas de actividades logísticas, etc.). Este planteamiento refuerza los efectos territoriales perversos de la globalización puesto que acentúa las desigualdades y fragmenta y segrega tanto los espacios de actividad (zoning de facto) como los grupos sociales (ghetización generalizada).

Conviene distinguir las intervenciones por su escala (grande, intermedia, menor) y por su articulación con un planeamiento que articule las estrategias económico-sociales con las actuaciones en el territorio.

La gran escala de intervención más modernamente parte de una visión estratégica del territorio. No se trata tanto de realizar intervenciones que de entrada sean multidimensionales sino de que cumplan tres condiciones:

- a) Correspondan a un escenario de futuro y a unos objetivos económicos, sociales y culturales.
- b) Son coherentes con otras actuaciones y dinámicas que se realizan en otras partes del territorio.
- c) Tienen efectos metastésicos sobre sus entornos, es decir generadores de iniciativas que refuerzan el potencial articulador.

Es decir se trata de intervenciones complejas en su concepción, multifuncionales en su dinámica y generadoras de centralidades de ámbito urbano-regional, es decir del nuevo sistema urbano metropolitano, que se sitúa a escala de región o macro-región.

La escala intermedia es la que se da en la ciudad existente entendiendo por tal la aglomeración, es decir la ciudad-centro y su primera periferia. Es la escala que corresponde a las intervenciones de renovación de centros y de promoción de nuevos ejes de desarrollo y de nuevas centralidades.

Son operaciones que se apoyan a veces en la recuperación de espacios potentes y obsoletos (puertos, estaciones, cuarteles, industrias, etc.), otras veces en una realización infraestructural cualificadora del entorno y con elementos de centralidad atractivos (por ejemplo la combinación de una vía o eje de calidad y de inversiones en "terciario de excelencia").

Cuando estas intervenciones no responden a una visión estratégica del desarrollo urbano (o se trata de una visión errónea porque no corresponde a una dinámica real) se reducen a actuaciones anodinas, sin otro efecto que un cambio de uso o de forma de una zona de la ciudad. Su valor estratégico vendrá dado:

- a) por la coherencia de la intervención con otras intervenciones paralelas o complementarias que condiciona aspectos importantes de su viabilidad (accesibilidad, decisiones públicas de carácter fiscal o inversor, medidas de ordenación de la circulación o ambientales, etc.).
- b) Por la calidad de la ejecución de los proyectos, tanto en sus aspectos físicos como de equipamiento, servicios, promoción de imagen, etc.
- c) Por la capacidad de movilizar iniciativas y recursos públicos y privados y de generar los usos sociales requeridos por la intervención.

La escala menor de intervención es la que corresponde a actuaciones puntuales. Se trata de proyectos que a pesar de su escala relativamente reducida tienen también una función estratégica en el desarrollo urbano. Nos referimos a intervenciones que se distinguen:

- a) Por un carácter integrado, es decir que unen en su concepción una cierta diversidad de usos y unas determinadas cualidades formales.

- b) Porque dan respuesta a unos desafíos o déficits que condicionan el desarrollo de la ciudad o porque refuerzan decisivamente dinámicas existentes.
- c) Porque constituyen en sí mismas elementos cualificadores de determinadas áreas de la ciudad.

Estas intervenciones son de tipo muy diverso y pueden referirse a actuaciones monumentales, a la realización de unos equipamientos o locales de negocio (hoteles, centro comercial, locales de esparcimiento, etc.), a la rehabilitación de unas calles o conjunto de edificios valorizables por su posición o por su simbolismo, a la creación de un punto dotado de fuerte visibilidad y accesibilidad, etc.

Pero su valor estratégico no reside tanto en la función o la forma específicas de la intervención sino en su efecto sobre la dinámica urbana.

El planeamiento estratégico.

Ya nos hemos referido al planeamiento estratégico pero conviene detenerse en precisar cuales son sus elementos básicos. Y en que se distingue del planeamiento territorial convencional (al que denominaremos plan director).

a) El planeamiento estratégico es una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución y en la definición de una estrategia de inversión de los escasos recursos disponibles en los puntos críticos.

b) El diagnóstico toma en consideración los entornos (globalización), el territorio (en sus distintas dimensiones) y la administración (o sistema de actores públicos). Se consideran especialmente las dinámicas y las actuaciones en marcha, las demandas sociales, los puntos críticos y los obstáculos o cuellos de botella y las potencialidades.

c) Sobre las base del diagnóstico se determina la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseable. A partir de la cual se definen las acciones a emprender para llegar a ella. Estas acciones comprenden objetivos, líneas o estrategias a desarrollar y proyectos concretos que pueden ponerse en marcha a corto plazo (proyectos físicos, programas económicos o sociales, medidas administrativas, campañas cívicas, etc.).

d) Los planes estratégicos incluyen generalmente acciones respecto a:

- Accesibilidad y movilidad
- Equilibrio Social
- Recursos Humanos
- Información y Telecomunicaciones
- Servicios a la Producción
- Calidad de Administración Pública
- Calidad de Servicios Públicos
- Cultura
- Infraestructuras Económicas



e) Los beneficios de la planificación estratégica territorial que se citan comúnmente son:

- Acción a corto plazo
- Ayudar a identificar el uso más efectivo de los recursos
- Posicionar la ciudad para aprovechar las oportunidades
- Identificar y desarrollar los "product champions"
- Visión de futuro
- Concentrar energías
- Ganar perspectiva
- Objetividad
- Separar la realidad de la ficción
- Colaboración entre sectores público y privado
- Conciencia de ciudad y construcción de consenso
- Hacer las cosas importantes

El objetivo final es la difusión del pensamiento estratégico: es más importante el proceso que los propios resultados.

f) Los riesgos del Plan estratégico se derivan de la insuficiente participación y consenso sociales, de la incorrecta definición de objetivos y selección de proyectos o de la incapacidad para impulsar un seguimiento y una promoción eficaz de los mismos. Se citan como errores más frecuentes:

- Generar más expectativas que percepción final de realizaciones.
- Objetivos demasiado genéricos.
- Poco compromiso ejecutivo de los agentes.
- Percepción exclusivamente política del plan.
- No ejecución del plan.

g) Semejanzas entre el Plan estratégico y Plan director territorial (o plan general)

- Planificaciones de amplio horizonte temporal.
- Escenario o modelo de ciudad como punto de partida
- Importancia similar de temas de desarrollo económico, calidad ambiental y equilibrio social.
- Gran relevancia de estudios de diagnóstico y pronóstico
- Los proyectos adoptados llevan una acción inmediata que condiciona el futuro.
- Facilitan perspectiva y visión de futuro a la ciudad.
- Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno inmediato
- Rechazo de la improvisación.

h) Diferencias entre Plan estratégico y Plan director

Plan estratégico territorial	Plan Director
Plan integral con algunos objetivos territorializables.	Ordenación del espacio urbano
Prioriza proyectos, pero no los localiza necesariamente en el espacio.	Determina los usos del suelo en su conjunto y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas
Basado en el consenso y la participación en todas sus fases.	Diseño responsabilidad de la administración y participación a "posteriori".
Utilización de análisis cualitativos y de factores críticos.	Utilización de estudios territoriales y de medio físico.
Plan de compromisos y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto plazo.	Plan normativo para regular la acción privada futura y posible.
Es un plan de acción	Es un plan para regular la acción

i) La participación de los agentes públicos y privados es una condición indispensable del Plan estratégico, que lo distingue de las otras formas de planeamiento. Esta participación tiene como principales características:

- Se produce en todas las etapas del planeamiento, desde la elaboración del diagnóstico hasta la implementación del seguimiento de los proyectos.
- Idealmente debe incluir a todos los agentes públicos y privados. Contra lo que puede parecer lógico lo más difícil es casi siempre conseguir la participación de las Administraciones públicas (excepto la o las que lideran el Plan).
- Una parte de la población tiene bajos niveles de organización, de liderazgo y de visibilidad social. Sin embargo casi siempre es precipitado concluir que no cuentan a la hora de incorporarles en la estructura del Plan Estratégico.
- La comunicación hacia la ciudadanía y el marketing hacia el exterior forman parte del proceso mismo del planeamiento estratégico.
- La concertación sobre las actuaciones estratégicas, tanto entre los agentes responsables de realizarlas como entre los que deben impulsarlas o hacer su seguimiento, así como el consenso social sobre las mismas, constituyen el elemento esencial del proceso participativo.

j) La banalización es probablemente el mayor riesgo que acecha hoy al planeamiento estratégico. Precisamente porque se trata de una estructura flexible, de un proceso relativamente abierto, y de un acuerdo global que tiene valor de "contrato político" pero no de norma jurídica, requiere una voluntad directiva muy fuerte. Pero también se presta a formar parte del "pensamiento blando" y convertirse en una pseudo legitimización de un conjunto de actuaciones y proyectos solamente articulados sobre el papel.

k) El seguimiento de los proyectos, la impulsión de los mismos por parte de comités participativos ad hoc, el compromiso de los agentes responsables de cada uno de ellos que han participado en el plan, el grado de cumplimiento de los objetivos y la evaluación de los impactos de los mismos permitirán medir la eficacia del Plan Estratégico. El Plan Estratégico se justifica por sus resultados y éstos deben percibirse a corto plazo (entre 2 y 5 años desde su aprobación).

De los Planes Estratégicos a los grandes proyectos urbanos

Cada vez se cuestiona más la relación jerárquica o en cascada del planeamiento territorial. Algo parecido puede decirse sobre los planes estratégicos. Los proyectos no son el último derivado de un proceso que baja lógicamente del escenario deseable, los objetivos luego, las estrategias o líneas de acción a continuación y finalmente las actuaciones, proyectos o medidas. Los Planes estratégicos más modernos tienden a establecer una relación dialéctica entre elementos básicos del diagnóstico y grandes objetivos que se apuntan ya en la primera fase de elaboración y los grandes proyectos que están sobre la mesa de los principales actores urbanos públicos y privados. A medida que avance el Plan tenderá a establecer prioridades y relaciones entre los proyectos, pero éstos a su vez contribuirán decisivamente a definir los objetivos y las líneas de acción del Plan.

Antes de pasar a analizar las principales características de los grandes proyectos urbanos expondremos brevemente qué aporta el Plan Estratégicos a los grandes proyectos y el proceso de definición de éstos en el ámbito del Plan.

El Plan Estratégico deviene un proceso legitimador de los grandes proyectos urbanos.

a) Debe dar coherencia territorial y económica a los principales proyectos y garantizar que sirven para desarrollar la articulación del conjunto del espacio urbano–regional.

b) El impacto o los efectos resultantes de estos proyectos deben mantener un compromiso entre la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. El carácter participativo del Plan Estratégico debe contribuir a integrar estas dimensiones en los grandes proyectos.

c) El Plan en consecuencia justificará ante los autores responsables de los grandes proyectos la exigencia de garantizar su multidimensionalidad (no únicamente su funcionalidad inmediata y su rentabilidad máxima) y creará las condiciones de obligatoriedad que la hagan posible.

d) El ámbito del Plan, a la hora de precisar los contenidos, las formas y los tiempos de los proyectos, debe permitir reequilibrar hasta cierto punto las negociaciones entre los agentes más fuertes (Administraciones, grupos económicos, etc.) y los menos fuertes (colectivos sociales populares, centros de investigación, etc.).

e) La inclusión de los grandes proyectos en el Plan Estratégico, en la medida que éste es una gran operación comunicacional y obtiene normalmente un amplio consenso social, transfiere estas cualidades a los grandes proyectos (muchas veces acusados de despilfarradores, incluso antisociales). Aunque también puede ser que ocurra lo inverso, es decir que proyectos puntuales populares contribuyan a legitimar y difundir el Plan y sus propuestas.

f) La dialéctica Plan Estratégico – grandes proyectos puede convertirse así en un proceso de movilización y educación cívicas. Los proyectos ganan en contenidos, transparencia

(es más difícil la corrupción) e impacto dinamizador. El Plan por su parte manifiesta su eficacia y aumenta su credibilidad y su difusión.

g) La complejidad de este proceso, aunque puede darse en periodos de tiempo relativamente cortos (entre 2 y 5 años), entra normalmente en contradicción con los tiempos políticos, electorales y administrativos. Por ello el Plan y los grandes proyectos deben poseer un timing propio independiente de los ritmos políticos y administrativos de las instituciones.

El proceso definitorio de los grandes proyectos, en el marco del planeamiento estratégico, no es un simple resultado de la voluntad de los actores que participan en su elaboración. Por lo menos deben tenerse en cuenta estos aspectos

a) Existencia de un Plan nacional o regional, de una ley o de un programa de gobierno, que le proporcione una base política o jurídica.

b) Posibilidad de acordar una decisión compartida entre los principales actores responsables de su aprobación y ejecución (públicos y privados) sobre el carácter prioritario de la actuación.

c) Oportunidad financiera (por ejemplo crédito internacional), política (por ejemplo gran evento en preparación) y física (por ejemplo suelo recuperable por obsolescencia de instalaciones presentes)

d) Existencia de un promotor o operador líder del proyecto.

e) Consenso social, incluido en ello la aceptación por la opinión pública y por los medios de comunicación.

No es preciso que todas estas condiciones se den a la vez pero la falta de alguna de ellas debe considerarse un obstáculo a vencer.

En la práctica del planeamiento estratégico, el proceso definitorio pasa generalmente por las siguientes fases:

a) En la etapa inicial de "Pre-diagnóstico" puede ocurrir que aparezcan ya algunos proyectos "maduros" bien porque los agentes responsables tienen ya prevista su realización, bien porque sectores urbanos cualificados los reclamen con fuerza y tienen ya aceptación social.

b) El diagnóstico pro-activo permite que las Comisiones del Plan, de composición amplia y plural, definen algunas actuaciones emblemáticas de los objetivos propuestos. Sobre esta base los órganos directivos pueden ya impulsar la definición y promoción de algunos grandes proyectos, paralelamente a la elaboración del Plan.

c) Una vez elegido el escenario deseable, los objetivos y líneas de actuación, se elabora por parte de las Comisiones un listado de proyectos. Las Comisiones en esta etapa no son las mismas que en la etapa anterior, sino que están compuestas por representantes

públicos y privados de aquellas instituciones y organizaciones orientadas a impulsar una determinada línea estratégica.

d) Los órganos centrales del Plan (políticos y técnicos) reelaboran y seleccionan estos listados para conseguir la máxima coherencia posible y para establecer un orden de prioridades que facilite la ejecución del Plan. Sobre la base del listado de proyectos aprobado se crean grupos o comités reducidos encargados de elaborar (o hacer elaborar) un diseño básico de cada uno de ellos (este diseño debe incluir organismos o agentes responsables, financiación, timing, etc.) Los grupos o comités de proyecto tienen una composición reducida y un carácter predominante político (decididores, impulsores) y técnico (expertos).

e) Los proyectos pre-diseñados (diseño básico) y aprobados por los órganos centrales del Plan (es la última fase de elaboración y aprobación del Plan) son asumidos por Comisiones ad-hoc encargadas de su seguimiento, promoción y, eventualmente, implementación. Es la etapa final de implantación del Plan. Aquellos proyectos que en un plazo de pocos años (entre 2 y 4 una vez aprobado el Plan) no se han implementado y no hay indicios de que vayan a serlo en un plazo próximo deberán considerarse por el momento inviables.

2. LOS GRANDES PROYECTOS METROPOLITANOS

Ciudad Metropolitana: Sistema y Proyectos Urbanos

1. La ciudad metropolitana es hoy una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución. La complejidad de la realidad metropolitana incluida la complejidad institucional, tiene como consecuencia que la nueva ciudad, un espacio urbano–regional, se construye más por grandes proyectos que como resultado de la organización institucional y la gestión de los servicios.

La ciudad metropolitana actual ya no es la simple yuxtaposición de centros densificados, barrios o áreas especializadas social o funcionalmente y periferias sucesivas.

Esta ciudad metropolitana existe y requiere obviamente coordinación institucional (es plurimunicipal y en ella actúan todas las Administraciones Públicas a la vez) y gestión en común de algunos servicios (agua, eliminación de residuos, transportes, etc.). Pero hay otra ciudad metropolitana, a una escala mayor.

La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano–regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

2. La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como resultado de tres procesos o tres dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación.

a) La globalización exige a las grandes ciudades, a las ciudades metropolitanas, ofrecer plataformas competitivas a sus actividades económicas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de intercambios con ámbitos cada vez mayores (incluso continentales y mundiales), promocionar su imagen inter–nacional y funcionar internamente de forma eficiente y con reglas y convenciones claras y estables.

Pero a corto o largo plazo la globalización tiene impactos territoriales que suponen un reto a la cohesión del conjunto. La globalización fragmenta al territorio urbano–regional en áreas y grupos "in" y "out", al mismo tiempo que "universaliza" los productos y los mensajes de la ciudad metropolitana.

b) La concentración de actividades y funciones, pero no necesariamente de población. El territorio metropolitano se convierte en el medio natural de la actividad económica, caracterizado por su articulación con mercados de geometría variables y por las

sinergías que se producen entre actores (institucionales, empresariales, profesionales, etc.) interdependientes.

Esta concentración tiene sus puntos fuertes, en lo material y en lo simbólico, en los nodos de comunicación, entendidos como centros urbanos, o lugares dotados de polivalencia. Sin embargo estos nodos son muchas veces monofuncionales y expresan más la dinámica fragmentadora citada que la necesidad de cohesionar el territorio y la población.

- c) La comunicación es a la vez la característica y el reto principales de las ciudades metropolitanas. La competitividad en la globalización exige maximizar tanto la comunicación con el exterior (puerto y aeropuertos, telecomunicaciones, nuevas infraestructuras viarias y de ferrocarril, centros de convenciones y congresos, ferias y exposiciones, etc.) como la comunicación interna, en la medida que la ciudad metropolitana es un sistema de centros urbanos. La comunicación óptima es el requisito indispensable de funcionamiento de la nueva metrópolis, como lo era en la antigua, pero a una escala mucho mayor, tanto con relación a su hinterland (que puede ser nacional o continental) como al propio territorio metropolitano (discontinuo, variable y en el que se dan dinámicas fragmentadoras y marginadoras).

3. Es en este marco de nuevos retos que se plantean las actuaciones metropolitanas.

Las actuaciones metropolitanas deben responder a tres exigencias que son a la vez complementarias en sus objetivos y contradictorias en su modo de ejecución sectorial o puntual: la competitividad, la integración y la sostenibilidad.

Las áreas metropolitanas son objeto de dos tipos de grandes actuaciones. Las que se derivan de la Acción Planificadora del sector público, que se expresa en documentos como son los planes territoriales y los planes sectoriales (de transportes, de accesos, del litoral, de equipamientos diversos, etc.) y las que se derivan de decisiones puntuales tanto de actores públicos como privados, que muchas veces se hacen al margen del planeamiento (por ejemplo obras de accesos y enlaces, creación de un centro comercial,...).

En los últimos años se ha desarrollado una vía intermedia: los planes estratégicos. El planeamiento estratégico parte de tres principios:

- a) la definición de objetivos urbanos a partir de las dinámicas en curso,
- b) la dialéctica permanente entre objetivos-proyectos-impactos
- c) la concertación de actores públicos y privados en todas las fases del proceso de elaboración y ejecución.

El espacio metropolitano, entendido como urbano-regional, es decir discontinuo, funcional y objeto de las actuaciones de futuro, es pues el espacio estratégico por excelencia. Un espacio estratégico entendido como espacio económico. El ámbito

urbano-regional es hoy el "marco natural" de la actividad económica. Más que la empresa, cada vez más dependiente de sus entornos y de las sinergias de éste. Y más que el Estado-nación, desbordado por los procesos de globalización y menos capaz de articularse con la diversidad de actores económico-sociales privados.

El espacio estratégico metropolitano es también el nuevo espacio de integración socio-cultural. La constitución de espacios urbanizados en los que la ciudad corre el riesgo de diluirse, las desigualdades y las marginaciones de grupos sociales y de territorios y la complejidad del entramado institucional que dificulta su visibilidad, son desafíos a los que la ciudad debe dar respuesta para evitar que los procesos de desintegración socio-cultural se impongan a los de integración económica y funcional.

4. ¿La nueva ciudad metropolitana puede reconstituir, a una escala mayor, el modelo de ciudad del pasado? Antes debemos responder a la pregunta ¿Cuales son los elementos definitorios de este modelo? A lo largo del siglo XX, tanto en la cultura europea como americana, se coincide en indicar por lo menos siete elementos: a) la concentración de población y actividades (industriales y de servicios). b) la densidad de relaciones sociales derivada de la heterogeneidad y comple-mentaridad de los grupos sociales. c) la diversidad de funciones. d) la centralidad respecto a un territorio (hinterland). e) la cohesión socio-cultural expresada en la cultura cívica. f) la existencia de Instituciones políticas y la capacidad de autogobierno. g) la imagen o visibilidad desde el exterior.

¿Estas características, consideradas aun hoy como positivas o deseables para muchos, exis-ten o son viables en la nueva ciudad metropolitana? En la ciudad metropolitana coexisten dos dinámicas contradictorias que alimentan dos visiones opuestas de ciudad. Estas dos visiones (que a veces se simplifican como modelo americano y modelo europeo) forman parte, como las dinámicas en que se sustentan, por igual de la realidad y muchas veces coexisten en los programas y proyectos urbanos.

Por una parte tenemos la urbanización resultante del espacio de flujos, del territorio de geometría variable, de los nodos mono-funcionales que producen "lugares débiles"... Al limite podría hablarse de urbanización sin ciudad.

Por otra parte nos encontramos ante la voluntad (política, intelectual, social, profesional) del producir ciudad, como espacio optimizador de las sinergias, como territorio de la cohesión y de la gobernabilidad, como conjunto de "lugares fuertes" que generan identidad cultural.

En ambos casos una cuestión clave es la movilidad-accesibilidad que garantiza la articulación del sistema urbano. Y otra cuestión clave es la concepción de las centralidades, bien entendidas como nodos funcionales, bien como lugares polivalentes, que cohesionan el territorio para que funcione como un todo.

5. Los objetivos principales de las grandes actuaciones estratégicas son aquellos que permiten dar un salto cualitativo en cuanto a la accesibilidad y movilidad del espacio urbano-regional y a la generación y reconversión de centralidades en el conjunto del territorio urbano-regional.

La accesibilidad y la movilidad interna son requisitos indispensables para la competitividad de la ciudad como "medio económico" y para que cumpla su función de integración social. Por ello la mayoría de grandes proyectos estratégicos van ligados a operaciones de vialidad y transporte masivo, de zonas de actividad logística, de realización o reconversión de infraestructuras de comunicaciones (estaciones, puertos), etc. Sobre esta base se realizan operaciones infraestructurales y pro-mocionales de carácter económico: parques tecnológicos, recintos de exposiciones y congresos, áreas para empresas de servicios a las empresas, etc. Actualmente se tiende a considerar los equipamientos culturales y turísticos también como infraestructuras eco-nómicas, así como a integrar ambos usos en las mismas áreas del territorio.

Pero la construcción de la ciudad metropolitana exige completar la movilidad con la multi-plicación de centralidades. La dinámica actual conduce casi siempre a la congestión de las áreas centrales fuertes, polivalentes e inte-gradoras y por otra parte a la difusión de una urbanización anómica en la que los vicios del zoning público multiplican los efectos per-versos de las iniciativas sectoriales de la Administración con los que se derivan de la lógica mercantilista de cada agente privado. La creación y/o reconversión de centros urbanos supone una poderosa iniciativa pública (recuperación de áreas obsoletas, actuaciones infraestructurales de accesibilidad, expropia-ciones, equipamientos públicos atractivos o de prestigio, etc.) que dinamice la inversión privada. La generación de centralidades cumple no solamente el objetivo de multiplicar los centros existentes congestionados o de recuperar para ciertas funciones centrales los antiguos centros degradados, sino también se plantean como operaciones destinadas a cambiar la escala de la ciudad, articular y cualificar las periferias urbanas y proporcionar una imagen de modernidad fuerte al territorio.

Los espacios públicos son por ello un objetivo clave de la construcción de la ciudad metro-politana, en la medida que se concilian como creadores de centralidad y potenciadores de una movilidad integradora.

Las infraestructuras y los sistemas de transporte no garantizan la movilidad, aunque sean indispensables. La creación de un conglomerado de actividades de terciario cualificado no produce automáticamente centralidad. Sola-mente la existencia de espacios y equipamientos públicos, accesibles, seguros, polivalentes, dotados de calidad estética y de carga simbólica, es decir culturalmente significativos, crea centralidad. Porque la centralidad urbana, entendida como condensación de la ciudad, no es tanto el nodo donde confluyen los flujos del espacio metropolitano, como el lugar de los

encuentros y de las identidades, la expresión del civismo y el sustrato del marketing y del patriotismo de la ciudad.

Proyectos Urbanos: Estructuración de la ciudad metropolitana

Los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana. La eficacia de los proyectos infraestructurales vinculados a la movilidad y virtualmente multiplicadores de accesibilidades y generadores de centralidades dependerá del carácter integral de los mismos, es decir de su polivalencia, de su capacidad de servir más allá de su función específica o sectorial. Estas actuaciones deberán formar parte de un proceso articulado en el que las actuaciones de un tipo (por ejemplo infraestructuras físicas de movilidad) se conciben como elementos de un sistema y se articulan con otras, incluso contribuyen a generarlas (por ejemplo nuevas áreas de desarrollo urbano con elementos de centralidad, elementos físicos y simbólicos de identidad, espacios públicos y equipamientos como factores de redistribución social, creación de empleos, etc.). Finalmente los grandes proyectos tendrán un valor estratégico según sea su capacidad de promover transformaciones del medio urbano regional que aumenten su atractividad y su cohesión.

Proponemos a continuación los criterios que, a nuestro parecer, permiten evaluar la viabilidad y el efecto urbano de las grandes actuaciones estratégicas de carácter infraestructural:

1. Formar parte de un Proyecto de Ciudad. Puede ser un Plan Estratégico, o un Plan de desarrollo o de ordenación territorial, o un Programa de actuación municipal apoyado en un amplio consenso, o un catálogo coherente de actuaciones concertadas con el Gobierno de la nación. También puede darse un marco general con un planteamiento urbanístico global de las obras relativas a un gran evento o de la reconversión de un conjunto de áreas estratégicas (puerto, estaciones de ferrocarril, etc.) o industriales obsoletas o de la ejecución de un programa ambicioso de accesos y enlaces, etc. La cuestión clave es que se establezca siempre una relación vinculante entre el Proyecto Global (más o menos explícito, pero que sea muy asumido por el liderazgo político y cuente con apoyo social) y las Actuaciones físicas, debidamente programadas y financiadas.
2. Oportunidad. La oportunidad puede venir dada o puede "inventarse". En las grandes ciudades las diversas administraciones toman decisiones puntuales que son potencialmente estratégicas, se producen eventos que si se prevén y se promocionan pueden ser palancas transformadoras, algunos agentes privados (o empresas públicas) definen estrategias y preparan iniciativas susceptibles de generar fuertes impactos sin que se negocie antes su inserción en el conjunto.

Una zona obsolescente es una oportunidad, incluso de centralidad. Una operación inicialmente "especializada" (una ronda perimetral o una zona de actividades logísticas) puede propiciar un desarrollo urbano a una escala superior. Un gran evento internacional (Exposición Universal, JJ.OO, etc.) puede transformar la ciudad (Barcelona) o dejar solo algunas infraestructuras subutilizadas (Sevilla).

Aprovechar la "oportunidad" es un test excelente para verificar el potencial de liderazgo promotor del gobierno local. O del actor público o público-privado que tenga la iniciativa. La exigencia o la definición de un horizonte temporal (determinado por un evento tipo JJ.OO o por una agenda externa -p. ej. decisión sobre la sede de un organismo internacional o establecido por un Plan -p. ej. Plan Estratégico 2000 o 2010-) crea condiciones favorables para vincular Proyecto Global y catálogo de Grandes Actuaciones, para concertar a los actores públicos entre ellos (muchas veces lo más difícil) y concretar la cooperación público-privada y para promover un ambiente social favorable y participativo.

3. La mixtura: Concepción plurifuncional o polivalencia de los grandes proyectos urbanos. No hay gran proyecto urbano, por "especializado" que sea y por "marginal" que parezca respecto a las centralidades que no sea susceptible de promover un desarrollo urbano diversificado, de mejorar la accesibilidad y la movilidad del área metropolitana y de crear espacios públicos y de proporcionar "sentido de lugar" al territorio.

La voluntad de mezclas usos y actividades, de juntar poblaciones diversas y de articular las operaciones especializadas con procesos de desarrollo global debe estar presente desde el inicio de cualquier operación. Aunque la ejecución empiece por una actuación sectorial la concepción debe ser global. La polivalencia será posible si está prevista y, luego, determinará la capacidad de evolución y de adaptación de los tejidos urbanos.

Téngase en cuenta la obsolescencia que acecha en nuestra época a proyectos ambiciosos como un telepuerto, un nudo de comunicaciones o un parque tecnológico, por ejemplo.

Tres funciones complementarias nos parecen especialmente importantes:

- la generación de espacios públicos, equipamientos colectivos y monumentos que refuercen la identidad simbólica.
- el impacto sobre el empleo.
- el desarrollo urbano de los entornos, teniendo en cuenta tanto las posibilidades de generar centralidades, el impacto redistributivo (vivienda y servicios), la sostenibilidad medioambiental y la calidad formal o estética, como la utilización del desarrollo urbano para financiar la operación.

La experiencia reciente en la realización de infraestructuras de movilidad proporciona ejemplos positivos y negativos, incluso en la misma ciudad (p. ej. Rio: linea vermelha realizada en el 92 comparada con planteamiento actual de vías para el 2004).

4. Integración y transformación del tejido urbano.

En muchos casos es importante preservar o producir la continuidad formal entre la nueva operación y el tejido preexistente, sobretodo si es de calidad (p. ej. Puerto Madero – Buenos Aires – Plan Estratégico inicial). En otros casos conviene ejecutar una actuación fuerte de desenclavamiento y de prestigio precisamente para hacer posible esta continuidad (p. ej. Balmaseda – Santiago de Chile o Villa Olímpica – Barcelona). En algunos casos la realización de una actuación fundamentalmente simbólica resulta de gran eficacia (p. ej. Arche de la Defense – París) para establecer la continuidad. En otros casos la operación requiere una fuerte actuación de ruptura formal con el entorno inmediato, p. ej. áreas degradadas, precisamente para establecer la relación física, social y simbólica con la ciudad y sus centralidades, por ejemplo un buen equipamiento cultural en una área histórica degradada (Ciutat Vella en Barcelona). En todos estos casos conviene distinguir y propiciar tres procesos urbanos distintos:

- la integración con el entorno inmediato pero también los efectos de contaminación transformadora, bien porque propician otras actuaciones fuertes, bien por "metástasis" urbana (muchas veces producto no tanto de una actuación fuerte inicial como de acciones de "acupuntura" urbana).
- el equilibrio entre el cambio de actividades, usos y poblaciones y el mantenimiento, aunque sea parcial, de tejidos y colectivos sociales propios de la zona.
- el efecto dinamizador sobre una parte (o toda) de la ciudad, tanto en lo físico, como en lo económico y cultural.

5. Cambio de escala de la estructura urbana: nuevas centralidades.

No todos los grandes proyectos urbanos son susceptibles de generar nuevas centralidades. Y, por otra parte, las nuevas centralidades no son resultado de un solo proyecto, sino de un conjunto de actuaciones múltiples (sin perjuicio que puede haber un proyecto de diseño urbano básico y un programa de ejecución de las principales obras). Pero si que todos los grandes proyectos deben tener alguna relación o articulación con centralidades viejas o nuevas, es decir tener impactos favorables. Y también, en la mayoría de casos generan algunos elementos de centralidad. Por ejemplo no parece un buen planteamiento hacer una operación como Río Centro (¡con el nombre de Centro incorporado!) tan marginal respecto a la estructura urbana. En cambio una operación especializada como situar algunas de las principales actividades olímpicas en la isla de Fundão se plantea como una área con elementos y articulaciones que la dotarán de una centralidad relativamente fuerte (Proyecto Río 2004).

Las nuevas centralidades se caracterizan:

- son un conjunto de actuaciones muy complementarias y concentradas, en algunas áreas definidas como prioritarias y viables, casi siempre situadas en zonas fronterizas entre áreas centrales y periferias.

- las actuaciones en curso o previstas son a la vez infraestructuras y nudos de comunicaciones, zonas atractivas para el terciario cualificado y operaciones emblemáticas o monumentales.
- En ellas se da ya, o es relativamente fácil impulsar, actuaciones articuladas o concertadas de actores públicos y privados.

El resultado de las nuevas centralidades es:

- Cambia la escala de la ciudad, es decir se amplía el territorio estructurado en el ámbito urbano-regional.
- Un mayor número de residentes y usuarios de la ciudad puede acceder a las áreas cualificadas por su oferta de servicios y por su carácter simbólico. En bastantes casos la nueva centralidad permite a sectores poco integrados a la ciudad acceder a un nivel superior de calidad urbana.
- Se crean condiciones de desarrollo más sostenible en la medida que las nuevas centralidades permiten reducir la congestión, los costes y el despilfarro de las existentes.

6. El diseño urbano (formal) es un elemento constituyente del contenido material y de la viabilidad económica de los proyectos metro-politanos. Como se dice en Italia, primero el dibujo, la maqueta, el video... luego las reglas, el programa, el plan. Es lo que denominan "el proyecto preliminar". Las operaciones que pretenden reestructurar una área central de la ciudad o crear ciudad en un no man's land deben primero visualizarse. Si no es así difícilmente los actores públicos y privados se comprometerán a fondo con un proyecto complejo y a largo plazo. Y más difícil será aun obtener los apoyos institucionales, sociales y mediáticos. El diseño supone definir un conjunto de formas que garanticen la polivalencia y la accesibilidad, que faciliten la diversidad de usos y su evolución y que impriman un sello de calidad al conjunto. La estética forma parte de la viabilidad económica de una operación y de la calidad de vida de las gentes.

7. El modelo de gestión de los grandes proyectos se define desde el inicio de la operación.

Un gran proyecto (suma de proyectos) supone una gestión compleja que comprende por lo menos:

- Programación de las operaciones.
- Concepción de los proyectos.
- Financiación de las actuaciones.
- Coordinación de los actores.
- Ejecución de las obras.
- Comercialización de los productos.
- Mantenimiento del conjunto.

Es necesario establecer de entrada los contenidos principales de cada uno de estos elementos para que estén estructuralmente relacionados. Por ejemplo el timing de la programación condiciona la financiación, la concepción de los proyectos arquitectónicos y la ordenación urbanística de los entornos permite determinar plusvalías que pueden orientarse a la financiación, la comercialización de los productos va ligada a la concepción y a la participación de unos u otros actores, el coste y las obligaciones de mantenimiento deben establecerse al principio pues condicionan la eficacia de la operación, etc.

Es sobre la base de definir este modelo de gestión complejo que puede regularse la cooperación público-privada.

Los grandes proyectos urbanos requieren un líder inicial, normalmente una Administración pública. Este líder encarga la dirección de la gestión a una estructura "menaferial".

A medida que avanza el proyecto la coordinación de los actores participantes y la relativa autonomía de cada uno de ellos para desarrollar sus proyectos adquieren una mayor relevancia. Sin embargo el líder-coordinador es el garante de la coherencia del conjunto. O debiera serlo.

La cooperación público-privada no sigue hoy el esquema tradicional de las 2 fases, primero la actuación pública que realiza la operación no rentable (¿cómo la podría financiar?) y luego los actores privados que promueven el desarrollo de las iniciativas lucrativas. Es preciso prever una financiación público-privada desde el principio bien sobre la base de ingresos a posteriori (atención: no puede optarse sistemáticamente por la ciudad de peaje), bien por recuperación de plusvalías y desarrollos urbanos complementarios.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este texto hemos querido enfatizar algunas ideas-fuerza.

- a) El objetivo principal de la política urbana hoy es hacer ciudad.
- b) El gobierno de la ciudad se encarna hoy en aquellas instituciones, colectivos o personalidades capaces de generar un liderazgo promotor que defina o asuma un proyecto de ciudad.
- c) Este proyecto se concreta principalmente en un conjunto de grandes actuaciones aparentemente sectoriales o especializadas pero que son o pretenden ser polivalentes, transformadoras y articuladas en un conjunto coherente. Es decir estratégicas.

La idea de hacer ciudad plantea hoy una cuestión clave que los grandes proyectos urbanos deben resolver: la dialéctica entre centralidad y movilidad. O como optimizar los activos de la ciudad metrópolis mediante proyectos reestructuradores (de reconversión o ex novo) que posibilitan la reproducción ampliada de la ciudad como capital fijo, capital humano y capital simbólico. Estos proyectos físicos son la materialización de procesos e

iniciativas de carácter económico, social, cultural, político y de imagen. El proyecto físico es un compromiso entre decidi-dores políticos, dirigentes empresariales profesionales, agentes culturales y representantes sociales.

El gobierno de la ciudad se enfrenta a una paradoja. Por una parte la globalización revaloriza el rol de los gobiernos locales (principio de proximidad) y las grandes actuaciones complejas pero muy localizadas requieren precisamente instituciones y entidades políticas muy pegadas al territorio.

Por otro los gobiernos locales tienen escasa o nula presencia internacional, están sometidos a la legislación y dependen de los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados, las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia (o solo en parte) y además corresponden a una ciudad metropolitana institucionalmente fragmentada.

En estas condiciones la creación de un liderazgo promotor dependerá más de la Iniciativa política que no de la regulación legal de las competencias. Esta iniciativa se concretará en un conjunto de grandes actuaciones estratégicas, que correspondan a un proyecto global consensuado, que tengan un modelo lógico y viable de priorización, que sean legítimos y visibles para la sociedad y que creen así un marco favorable para la negociación y la concertación con los niveles superiores del Estado y con los agentes económicos.

Las grandes actuaciones estratégicas no pueden ser unidimensionales, es decir están al servicio de un objetivo y en contradicción con otros. Si aceptamos que los objetivos de la política de hacer ciudad son competitividad económica, la integración social y la sostenibilidad estas dimensiones deben estar presentes, en mayor o menor grado, en todos los grandes proyectos urbanos.

Así por ejemplo, cuando se hace la crítica a ciertas operaciones infraestructurales, o incluso a algunos planes estratégicos, de responder únicamente a objetivos de competitividad, de dos cosas una: O la crítica es válida y no lo son en cambio estas actuaciones o estos planes. O no lo es, es decir responde más a prejuicios ideológicos que al conocimiento del proyecto. Una gran obra infraestructural, como una Ronda perimetral o la reconversión de una zona ferroviaria o febril , pueden ser también operaciones de redistribución de rentas si garantizan la creación de centralidades accesibles a los sectores populares y mejoran los equipamientos y los servicios de los entornos.

Otro ejemplo: cuando se considera que una operación de recalificación de una periferia degradada es un gasto que se hace en detrimento de inversiones productivas se olvida que si la operación está bien planteada puede significar un ahorro importante en otros

rubros: seguridad, contaminación de las aguas, etc. Y es también una actuación cualificante de recursos humanos.

Y aun otro ejemplo: la oferta cultural. Es una inversión que sirve tanto a la integración social como a la competitividad. Y en la medida que desarrolla la cultura cívica incide positivamente en la sostenibilidad.

Podemos multiplicar los ejemplos indefinidamente. En cualquier caso ahí va nuestro desafío: apostamos a que ante cualquier gran operación urbana es posible encontrar la presencia de estas dimensiones positivas, o en caso contrario, argumentar que era posible que estuvieran y muy criticable que no sea así.

Por último, pero no precisamente lo último en importancia: la condición para que los grandes proyectos urbanos tengan esta multidimensionalidad depende de la eficacia del sistema democrático basado en la descentralización del Estado y la autonomía local, la representatividad y la transparencia del gobierno de la ciudad y la multiplicación de los mecanismos de participación y de comunicación.

VI LAS CIUDADES–ACTORES: EUROPA Y AMERICA LATINA

1. EL RENACER POLÍTICO DE LAS CIUDADES

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

Se 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.
- movillización 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 (Maastricht 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, Shanghai, 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 a 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 del tejido de pequeñas y medianas empresas articuladas con grandes empresas en red al exterior y con el poder político al interior. Éste asegura importantes funciones de información y promoción y garantiza el ordenamiento y la prestación de servicios del sistema 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 atractividad 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 desocupación 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 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 puesta 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 en 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 de 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 DF, 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 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 como 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 proyectos infraestructurales de comunicación en Bogotá (Perimetral o vía periférica de 47 Km., propuesta de Metro y sistema intermodal de transporte masivo) o la propuesta de candidatura olímpica de Rio 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 participar 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 Municipalidades – 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).

2. LAS CIUDADES CON PROYECTO

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 facilitara 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 1992. 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 a 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. Es el caso de las ciudades citadas, especialmente Lisboa (Sampaio) y Barcelona (Maragall). La crisis de gobierno de la mayoría de ciudades italianas en los años 80 explica asimismo el fracaso de sus

proyectos estratégico (p.ej..Milán y Turin 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 el dinamismo de sus alcaldes (Mauroy, Frêche, 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 los 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).

¿Puede 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 movilizadado a los agentes económicos. Éstos 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 unas condiciones de vida difícilmente soportables. Un desarrollo económico urbano basado en 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 tienen costes económicos. Una ciudad competitiva debe tener capacidad de integración socio-cultural de la gran mayoría de su población. Hoy las 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 un 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 del 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 Rio, Porto Alegre, Salvador de Bahia 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, Sao Paulo y también Bogotá).

3 **SOBRE EL SISTEMA DE CIUDADES DEL MARCO SUR Y SUS RETOS ACTUALES.**

1) **Sobre el rol de las ciudades en la organización de los espacios económico-políticos supraestatales.**

Todas las reflexiones anteriores confirman la importancia de rol de las ciudades en el funcionamiento y el desarrollo de los nuevos espacios supraestatales.

En primer lugar porque el carácter **nodal** de los centros urbanos les hace jugar un papel decisivo en el desarrollo de los intercambios económicos, objetivo inicial de estos espacios. En consecuencia la existencia de infraestructuras, equipamientos y servicios de **comunicaciones** y de "**centralidad**" (terciario de excelencia, oferta cultural, ambiente urbano atractivo, etc.) es a la vez un reto y una oportunidad para las ciudades.

En segundo lugar porque como ya dijimos anteriormente (3.2) las ciudades, o los nuevos ámbitos urbano-regionales, son los espacios de las sinergias entre agentes económicos y entre actores públicos y privados. Las uniones supraestatales tienden a constituir organismos y relaciones burocráticas y opacos ("intergubernamentales") y cuando se desarrollan se generan órganos tecnocráticos y poco accesibles (por ejemplo los de la Unión Europea con sede en Bruselas). Las ciudades pueden ejercer un contrapeso importante a estas tendencias perversas. Es decir pueden ser un elemento **democratizador** de las uniones supraestatales.

En tercer lugar estas uniones requieren que se estimulen los intercambios sociales y culturales, universitarios, profesionales, etc. Solo así se crea un ambiente multiplicador de las relaciones entre sociedades civiles y se legitiman las Instituciones y las normas supraestatales que se vayan construyendo. Las ciudades son por excelencia los puntos de encuentro y de intercambio.

2) **Sobre el sistema de ciudades del Marco Sur y sus potencialidades.**

En el marco Sur se perciben inmediatamente tres aspectos positivos de sus sistema de ciudades.

a) Existencia de grandes capitales potencialmente competitivas a nivel mundial, es decir con vocación de Ciudades Globales: Sao Paulo, Buenos Aires y Rio de Janeiro. Abordar los grandes problemas de Infraestructura, de cohesión social y, hasta cierto punto, de gobernabilidad, es o debiera ser un objetivo político del Marco Sur.

b) Dinamismo en algunos casos y calidad urbana (relativa) de centros urbanos con potencial de centralidad subregional que estructuran una parte importante del territorio. Además de las capitales de los Estados se incluyen en este grupo ciudades como Concepción y Valparaíso, Córdoba, Rosario y Mendoza, Porto

Alegre, Curitiba, Santos, Belo Horizonte, Salvador, Recife y Fortaleza. Pero hay que tener en cuenta que otras ciudades, más pequeñas, pueden tener su oportunidad si saben jugar sus cartas (el ejemplo de Curitiba lo demuestra).

c) La configuración de un **eje urbano** que puede jugar un papel equivalente al que ha jugado en Europa la famosa banana (Londres–Milan siguiendo el eje Rhin–Ródano). Este eje es el de Valparaiso–Rio de Janeiro, via Santiago, Mendoza, Cordoba, Rosario, Buenos Aires, Montevideo, Porto Alegre, Curitiba y Sao Paulo. Otros ejes complementarios pueden desarrollarse aprovechando ejes fluviales (Rosario–Asunción–Sao Paulo) o pasos de cordillera (Antofagasta, Salta, Resistencia, Curitiba). Por la configuración y posicionamiento del territorio nos parece conveniente el apoyarse sobre todo en ejes paralelos, más que meridianos (con excepciones, como los citados).

Estos aspectos positivos tienen sin embargo importantes contrapesos negativos, como son:

a) Crisis estructural de las grandes ciudades por su gap respecto a la inserción en los flujos globales (incluso Sao Paulo), la baja competitividad de una parte importante de su base económica tradicional (desindustrialización en Buenos Aires y Rio) y sobre todo los desequilibrios de sus estructuras de centralidad. Por ejemplo Buenos Aires posee una extraordinaria oferta cultural pero es débil la infraestructura moderna de comunicaciones (a pesar de progresos recientes), y sobre todo los mecanismos y las pautas de colaboración entre los agentes públicos y privados distan de ser ágiles, transparentes y estables. Rio tiene una área lúdica de alta calidad pero un centro terciario poco cualificado y con un entorno social y físico degradado. Sao Paulo tiene enormes problemas de funcionamiento a pesar de la multiplicación de sus centros debido a la congestión interna (las grandes obras recientes que apuestan sobre todo por la vialidad y el auto privado a medio plazo agravarán más que resolverán los problemas de cohesión e incluso de funcionamiento).

b) Las ciudades que hemos denominado centros subregionales adolecen a su vez de serias limitaciones para desarrollar sus potencialidades. Bien sea por la falta (o deterioro) de una base económica moderna, por el escaso dinamismo público–privado o por la deficiente inserción en sistemas de comunicaciones regionales. Sin embargo es de notar el relanzamiento de muchos de estos centros, que se ha expresado por ejemplo mediante planes estratégicos y propuesta de proyectos urbanos ambiciosos. (por ejemplo Córdoba, Rosario, Porto Alegre, Valparaiso).

c) El principal handicap no se encuentra tanto en las ciudades como en los deficientes **sistemas de comunicaciones** tanto a nivel de cada país como de la región. La cuasi desaparición de la red ferroviaria (que era insuficiente y excesivamente radial pero una baza importante), el poco aprovechamiento de la red fluvial, las rupturas de los grandes sistemas viales (además de ser insuficiente, mal mantenimiento, problemas de trazado, de capacidad y de seguridad), la falta de pasos de cordillera y de puentes en puntos estratégicos, la crisis de la mayoría de los puertos, por no haberse modernizado a tiempo, la insuficiencia de muchos aeropuertos, y evidentemente la muy desigual implantación de las Infraestructuras modernas de telecomunicaciones, representan un gran desafío que tienen hoy los países y las ciudades del Mercosur.

En esta nota no hemos hecho referencia a otro problema importante El sistema urbano regional al que nos hemos referido deja "fuera" a una parte importante del territorio de los países del Mercosur: gran parte del interior de Brasil, zonas importantes al Norte y al Sur de Chile y Argentina, Paraguay (excepto si Asunción logra insertarse en un eje dinámico). La política territorial del Mercosur debiera desarrollar programas compensatorios o reequilibradores hacia estas zonas y potenciar, por lo tanto, sus centros urbanos (como la política mediterránea, del frente atlántico y ahora de centro-Europa de la Unión Europea).

CONCLUSIÓN: LAS CIUDADES EN LA ESCENA MUNDIAL

1. ROL DE LAS CIUDADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA REGULACIÓN MUNDIAL

La Globalización económica, la multiplicidad de actores actuantes por las posibilidades de las nuevas tecnologías de información y las múltiples interdependencias que se crean a escala mundial, exigen dar un salto político para crear mecanismos de regulación que respondan a esta nueva realidad. El sistema de NN.UU y la multiplicidad de Conferencias internacionales (de carácter político-militar; sobre Estados, pueblos y fronteras; o de carácter económico, especialmente para regular el comercio) no son mecanismos suficientes para ordenar las dinámicas contradictorias de la competitividad económica, la sostenibilidad del desarrollo, la calidad de vida de las gentes y la gobernabilidad de los territorios. Uno de los grandes desafíos que tiene hoy que resolver la comunidad internacional es el de la inserción de los gobiernos locales y regionales (es decir las instituciones políticas de proximidad) y de las organizaciones de la sociedad civil en los sistemas de regulación de carácter continental y mundial. Sobre todo el de las NN.UU, que a pesar de su nombre y de su declaración de principios (que se refiere a la unión de los pueblos) es por su composición estrictamente gubernamental muy insuficiente para establecer los mecanismos de regulación que requieren las nuevas relaciones económicas, sociales y culturales.

Conferencias de NN.UU. y globalización

Las conferencias de NN.UU, a partir de la Conferencia de Río 92 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, han permitido plantear los problemas que afronta la humanidad en su conjunto. Ello ha sido posible porque se han combinado tres factores.

- a) La globalización de la economía debido sobretodo a la revolución de las telecomunicaciones. Las economías locales y nacionales se han abierto y cada región del mundo por acción o por omisión, es interdependiente del resto. No es posible resolver los problemas aisladamente, ni en su aspecto sectorial (p. ej. sólo medio ambiente) ni regional (p. ej. sólo mediterráneo)
- b) El fin de la guerra fría y de la política de bloques ha hecho posible una nueva relación entre los Estados. Si por una parte la globalización ha debilitado el rol de los gobiernos nacionales por otra les ha convertido en las grandes protagonistas de los problemas de regulación económica y política a escala mundial (Conferencias de

Paz, GATT, etc.). Son los gobiernos los que representan a las colectividades humanas en los organismos y conferencias internacionales.

- c) La famosa "aldea global" de la Información ha creado unas condiciones más favorables al desarrollo de valores universalistas. Los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la lucha contra la pobreza o el rechazo de la violencia son hoy valores ampliamente compartidos. Ya no es suficiente "pensar globalmente y actuar localmente". Véase la importancia internacional adquirida por las ONG's: Amnistía Internacional, Green-Peace, Médicos y otras "sin fronteras", Habitat Internacional Coalición y el conjunto de ONG's vinculadas a la vivienda y a la ciudad, las redes alternativas de telecomunicaciones como fue inicialmente Internet, las redes de colectivos que impulsan iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo (la otra cara de la globalización económica) etc.. Así mismo los actores más tradicionales de la sociedad civil tienden a actuar en el campo internacional: Cámaras de Comercio, Asociaciones Profesionales, etc.. Por su propia naturaleza originaria en unos casos (p. ej. las ONG's internacionalistas) o por el carácter público de su actividad (p. ej. congresos mundiales de asociaciones profesionales como la Unión Internacional de Arquitectos - Congreso 1996 sobre la ciudad) la actividad internacional de la sociedad civil es un factor fundamental de construcción de una conciencia universalista.

Como resultado de estos tres factores "procesionales" las conferencias de las NN.UU. como Río 92 (Medio Ambiente y Desarrollo), Viena 93 (Derechos Humanos), El Cairo 94 (Población), Copenhague 95 (Desarrollo Social), Beijing 95 (Mujer) y Istambul 96 (Habitat, ciudades), a pesar de su especialidad, han tendido a un planteamiento integral de las problemáticas de la humanidad.

Así mismo estas Conferencias formalmente intergubernamentales han desbordado ampliamente este carácter, tanto en su proceso de preparación como en su momento de celebración y en su posterior implementación (las famosas Agendas 21). Por una parte la intervención de las organizaciones no gubernamentales, en el sentido más amplio, ha sido cada vez más importante: participación en los Prepcop, Comités Nacionales y Delegaciones, Foros alternativos, Comités y Conferencias de seguimiento etc. Por otra parte las conferencias de NN.UU. se han convertido en grandes acontecimientos mediáticos, con un enorme impacto sobre la opinión pública, y en consecuencia con un gran poder de difusión y legitimación de las problemáticas, las propuestas y los acuerdos.

La glocalización

El planteamiento global de las problemáticas, el carácter integral o interdependiente de las propuestas y la vocación universalista de los valores exige una pista de aterrizaje. O, como en los grandes aeropuertos, por lo menos dos. Una pista son evidentemente los Estados o las naciones representadas por su Estado. Son el marco principal de las políticas públicas, además de ser los únicos actores que pueden tomar acuerdos de carácter general en las relaciones internacionales. Pero no es suficiente.

Las Conferencias de NN.UU. como la experiencia de las organizaciones internacionales tanto mundiales como regionales (Banco Mundial, Unión Europea, etc.) han revalorizado la dimensión local. En dos aspectos principales: a) ámbito para la aplicación de las políticas integrales (por ejemplo medio ambiente, promoción económica e integración social) b) marco para la concertación entre Administraciones públicas y actores privados. Se han valorizado el principio de subsidiaridad o proximidad de la gestión pública y el de participación o cooperación de la sociedad civil.

Hoy la dimensión local está muy vinculada a la Urbanización. No solamente la mayoría de la población vive en ciudades sino que en diversas regiones del mundo (Europa especialmente, pero también América y parte de Asia) la urbanización caracteriza tanto las formas de vida como de asentamiento de casi toda de la población.

En consecuencia las conferencias de NN.UU., especialmente las Agendas 21 destinadas a implementar sus acuerdos, asignan un rol importante a los gobiernos locales y, especialmente, a las políticas que puedan desarrollarse en los ámbitos urbanos.

Es lo que se ha llamado la glocalización es decir la articulación entre lo global y lo local. Esta noción se aplica hoy tanto a la economía (la ciudad como medio económico adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática). En este caso la glocalización supone enfatizar el ámbito urbano y el rol gestor-coordinador-promotor-de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta y se posicionan respecto a unos referentes globales. En síntesis: globalización más proximidad.

Aquí aparecen algunas paradojas que dificultan el progreso de la glocalización.

- a) Las Conferencias de NN.UU. son intergubernamentales. Las autoridades locales están ausentes o tienen sólo una presencia testimonial en algunas delegaciones y en algunos eventos "especiales". También tienen lógicamente una actividad marginal en los Foros alternativos. Este status de "capitis diminutio" caracteriza a la posición de las autoridades locales en los organismos y conferencias internacionales incluso cuando tratan temáticas de competencia local.

- b)** La práctica de la concertación a tres bandas entre organismos internacionales–nacionales y locales para la elaboración y/o ejecución de programas es muy escasa. También lo es la contractualización de las relaciones entre Administraciones nacionales y locales para la ejecución de proyectos o la prestación de servicios. En este campo la experiencia reciente europea es particularmente interesante y puede resultar de interés para otras regiones del mundo.
- c)** El reconocimiento de la dimensión local de las problemáticas económicas, sociales, demográficas, culturales y ambientales entra en contradicción tanto con la inercia administrativa de las Administraciones nacionales que actúan según una lógica sectorial–vertical como con la fragmentación de los poderes locales. Las zonas urbanizadas son hoy muchas veces áreas urbano–regionales sobre las que actúan una diversidad de entes locales con competencia propias, incluso exclusivas, pero sin los medios legales, territoriales y financieros para ejercerlas adecuadamente. En este caso la experiencia más interesante es la de aquellas ciudades (americanas y europeas pero también oceano–asiáticas) que han elaborado planes estratégicos o proyectos globales–concertados de Ciudad o realizado un conjunto de grandes proyectos integrales o polivalentes ligados a una política promocional ambiciosa (que a veces se apoya en la realización de un evento excepcional).
- d)** Los gobiernos locales adolecen muchas veces de debilidad política lo cual no facilita ni la construcción de un liderazgo promotor en la ciudad ni las relaciones de cooperación con la sociedad civil. También en este caso la aportación europea puede ser interesante, tanto por la larga tradición de autonomía local, como por experiencias más recientes de actuación promocional ambiciosa y exitosa (aunque fuera de Europa, América, Asia y Australia también se encuentran experiencias tan o más interesantes).
- e)** El énfasis que se pone en la cooperación social y la participación ciudadana está bastantes veces en contradicción con el alejamiento de las instituciones políticas de la ciudadanía y las prácticas burocráticas de las Administraciones. Sin embargo, también se dan fenómenos positivos como son el prestigio creciente de las autoridades locales respecto a otros poderes más alejados de la sociedad civil, la iniciativa colectiva de la gente (muchas veces los constructores de la ciudad real, más que la Administración o el mercado, sobretodo en los países en vías de desarrollo) o la multiplicación de formas diversas de cooperación debido a la complejidad e interdependencia de las problemáticas locales (p. ej. seguridad ciudadana, urbanización y empleo).

En resumen la glocalización es hoy una realidad escasamente institucionalizada pero no por ello menos fuerte. Su regulación solamente es posible si actúan los únicos mediadores que tiene los medios y la legitimidad formal para hacerlo: los gobiernos nacionales.

Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad: un reconocimiento internacional

Habitat I, Vancouver 1976, proclamó el derecho a la vivienda. Más precisamente: el derecho de todos a acceder a una vivienda socialmente digna y legalmente reconocida. Parece importante mantener este principio o consideración de la vivienda como derecho humano, equiparable a la educación, salud y empleo, a la igualdad de la mujer, o a la seguridad personal (tanto respecto a la violencia como a la arbitrariedad).

Sin embargo conviene desarrollar este derecho por lo menos en tres aspectos:

- a) El proceso de urbanización no se traduce necesariamente por la existencia de ciudad, es decir, una concentración de población en la que concurren la heterogeneidad (social, cultural, económica, profesional) con la igualdad (derechos formales, movilidad, acceso al empleo y a la cultura, etc.) La urbanización sin ciudad significa además la existencia de espacios definidos por flujos, de territorios de límites imprecisos o superpuestos y de lugares sin atributos y por lo tanto sin capacidad de integración simbólica. Son zonas en las que casi siempre la presencia del Estado es débil, la regulación por la vía del derecho escasa y el acceso a la justicia y a los servicios públicos urbanos deficiente y desigual. Por lo tanto, el derecho a la vivienda hoy debe ir unido al derecho a la ciudad. Por ello la convocatoria que lanzó Boutros-Ghali (Ginebra 1994) de "Cumbre de las Ciudades" tenía un carácter profético.
- b) En las áreas urbanas, donde vivirá el 90% de la población a principios de siglo XXI, la vivienda válida solamente lo es si forma parte de un conjunto formado por los servicios básicos (agua, saneamiento, energía etc.), el acceso a los medios de transporte que garanticen la movilidad en el conjunto del área, la formación que atribuye las "habilidades" para obtener empleo y aceptación social y por descontado la ocupación legal del suelo y el reconocimiento jurídico y cultural de la zona o barrio como parte integrante de la ciudad. La vivienda urbana es la suma de todos estos elementos, no es un elemento aislado.
- c) La vivienda y su entorno deben garantizar convivencia y seguridad. En las sociedades urbanas esta garantía la da el Estado de derecho. Si la presencia del Estado (policía, incluida) es débil, si la justicia es prácticamente inaccesible para la población de las periferias urbanas y las prestaciones sociales (especialmente las

denominadas de discriminación positiva) no alcanzan a todos, el habitat urbano no cumple los requisitos mínimos de dar seguridad y facilitar la convivencia.

Por lo tanto:

- derecho a la ciudad y en consecuencia obligación de que las políticas urbanas "hagan ciudad", es decir generen centralidades, articulen las partes de la ciudad como un todo y promuevan la polivalencia y la cohesión de cada zona.
- derecho a un entorno legalizado, socialmente valorado, equipado, accesible y educador.
- derecho a la seguridad y a un tratamiento adecuado para que el Estado de derecho sea realmente accesible.

Son derechos de las gentes de la ciudad y de todas y cada una de las áreas urbanas.

Europa y América, en su doble condición de cuna de los derechos humanos y de continentes de ciudades, pueden hacer, una aportación importante al rol de las ciudades en el sistema de NN.UU.

Para que esta aportación sea bien entendida creemos que deben combinarse propuestas relativistas con afirmación de principios universalistas.

- a) Los documentos y los acuerdos de la Conferencias de NN.UU deben reconocer la especificidad de los procesos y de las formas de los asentamientos humanos en cada región del mundo.
- b) Pero el proceso de urbanización es un proceso irreversible y en todas las culturas la ciudad es la forma más compleja y más satisfactoria de organización social. La ciudad, no la urbanización. La ciudad, grande o pequeña, pero densa, cohesionada, polivalente y bien comunicada.
- c) La ciudad no es exactamente un producto de la fatalidad histórica ni un resultado de un mercado abstracto ni una expresión de la voluntad política del soberano. Sólo lo es en parte. Pero en una parte, muchas veces mayor, es obra de sus gentes, de sus trabajos y de sus ilusiones. En unos casos, como en América, porque en buena medida la ciudad ha sido construida, casi al margen de la ley y del mercado, por sus habitantes. En otros casos, en Europa, porque la vida social urbana, probablemente la mayor riqueza de nuestras ciudades, es resultado de la acción cotidiana y conjunta, de los ciudadanos.
- d) Este reconocimiento no justifica una omisión de los organismos internacionales o de los gobiernos nacionales en la construcción de la ciudad. Al contrario. Hoy las ciudades son realidades plurimunicipales, ciudades-región, cuyo futuro va ligado a la potencialidad de los ejes o sistemas urbanos en los que están o pueden insertar, y a su promoción exterior, que exigen políticas ambiciosas. Hacer la ciudad como la forma principal de regulación de los procesos de urbanización es hacer una opción voluntarista que afecta a todas las dimensiones y a todos los niveles de la política.

- e) Las formas de organización política de cada país tienen especificidades propias. Pero de la misma forma que la democracia es en nuestra época un valor universal, la descentralización de los sistemas políticos nacionales nos parece un corolario indispensable de la globalización económica, de la creación de estructuras supra estatales, de la complejidad económico-social y de la necesidad de multiplicar los mecanismos de cooperación pública privada.
- f) En consecuencia, la reivindicación de la democracia y de las autonomías locales, la innovación permanente para desarrollar la participación ciudadana, la igualdad política y jurídica de todos los habitantes y la definición concertada de los proyectos de ciudad, nos parecen condiciones fundamentales para una buena gestión de los asentamientos humanos.

Las conferencias internacionales como las de Habitat deberían servir para realizar un importante avance en la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones ciudadanas en la vida internacional.

Por tres razones:

- Porque es conveniente para la implementación de los acuerdos y de las propuestas de la Conferencia. Por ello es importante apoyar y aplicar la recomendación de NN.UU. de que haya una significativa presencia de representantes de los gobiernos locales en los comités nacionales y en las delegaciones, así como que se incluya una delegación especial de representantes de las organizaciones internacionales de ciudades.
- Hay una razón más general. La globalización requiere crear nuevos mecanismos de regulación. Los procesos de carácter global, como los movimientos migratorios o las contradicciones entre defensa del medio ambiente y crecimiento económico, exigen políticas basadas en compromisos y acuerdos de base local. Ahora bien, estas políticas solamente avanzarán si los gobiernos locales y las organizaciones ciudadanas multiplican los intercambios y la cooperación entre ellos y están presentes en los Foros internacionales. Es decir se refuerzan mutuamente.
- Por último: la dialéctica entre universalidad y especificidad. En los puntos anteriores nos hemos referido a la necesidad de que los objetivos y valores universalistas impregnen las situaciones propias de cada región del mundo. Si los representantes locales no desarrollan una presencia continuada en la vida internacional, si no se reconocen a sus organizaciones derechos y obligaciones en este ámbito, si no se sienten corresponsables de los acuerdos y de las iniciativas de las organizaciones y conferencias superestatales (de hecho, intergubernamentales, como las mismas NN.UU.) será difícil evitar fenómenos de repliegue identitario en unos casos o actuaciones insolidarias en otros.

2. CONCLUSIÓN

NUEVOS DESAFÍOS, NUEVOS OBJETIVOS

El mundo tiende a la urbanización generalizada. Forma parte del mismo proceso de la globalización económica y de la revolución informacional.

Esta urbanización es a la vez creadora y destructora de la ciudad. La población se concentra y se generan nuevas centralidades. Pero el espacio se fragmenta (se "tayloriza"), los territorios se difuminan y los lugares se debilitan. Urbanización no es ciudad. O no es ciudad para todos. En muchos países las mayorías urbanas no son ciudadanas: marginadas del Estado de derecho y de la cultura cívica, subempleadas o sobreviviendo en la informalidad, localizadas en áreas mal equipadas y escasamente visualizadas desde la ciudad formal y legal. Este fenómeno que caracteriza a la urbanización del mundo menos desarrollado no solo se ha agravado sino que está cada vez más presente en las metrópolis de lo que se llamó primer mundo.

No es banal hoy hablar de crisis de la ciudad. Pero no es la misma crisis que las del pasado, incluso reciente. El problema a resolver no es únicamente el de proporcionar vivienda y servicios básicos a las poblaciones urbanas y periurbanas. El problema tiene otra escala, es el de hacer ciudad en los nuevos espacios urbano-regionales. Por hacer ciudad queremos decir dar respuestas eficaces a, por lo menos 5 desafíos relativamente novedosos.

- 1) **El trabajo, el empleo.** La **competitividad** y por lo tanto la productividad, es una parte de este desafío. Pero el espacio urbano-regional competitivo no garantiza ni mucho menos la integración socio-económica de toda la población activa. El mantenimiento de algunas actividades productivas de cada zona, los empleos de proximidad (de servicios a las personas o de ecología urbana) o la cooperación interciudadana son también respuestas necesarias.
- 2) **La seguridad.** No nos referimos únicamente a la seguridad ciudadana, a la reducción de la violencia urbana. La seguridad cubre un campo mucho más amplio. Incluye la convivencia, el saberse aceptado por el entorno social. El conocimiento de la ciudad y la accesibilidad de sus puntos fuertes, sean equipamientos o administraciones. El derecho a la movilidad y a la seguridad vial. El acceso a calles y espacios públicos acogedores y significativos. También la seguridad de tener derecho a la protección social a la educación y a la salud. La iniciativa económica también requiere un marco seguro: la ciudad, su gobierno, las políticas públicas y las convenciones sociales, deben reducir los márgenes de incertidumbre que provoca la globalización, incertidumbre económica pero también incertidumbre de identidad.

Y seguridad obviamente respecto a la vivienda, al techo y a la tierra, y a los servicios básicos (agua, saneamiento, eliminación de residuos, a la protección ante las agresiones del medio físico, etc.). Una seguridad que conlleva la obligación por parte de las Administraciones de colaborar con los habitantes para promover la legalización, la mejora y el equipamiento de las viviendas y barrios devenidos áreas urbanas porque la gente ha hecho un trozo de ciudad con su trabajo y su vida cotidiana

- 3) **El sentido.** Se han debilitado las ideologías universalistas precisamente en ¿o debido a? la era informacional. Se refuerzan en cambio las culturas de ghetto, de grupo, "el repliegue comunitario", los territorios étnicos. Es el gran fracaso de la globalización. Y la ciudad que acumula la segmentación del zoning, la taylorización de la competitividad, la privatización de los territorios, la marginalidad de unos y los miedos de otros, contribuye a este fracaso. Pero puede contribuir a reconstruir el sentido de la vida, para los individuos y para los grupos. La ciudad como productora de sentido se traduce en proyectos urbanos que provocan adhesión, que refuerzan el patriotismo ciudadano. Es revalorizar la estética, la monumentalidad, la calidad de los espacios públicos, su valor simbólico y su función integradora. Es concebir la vivienda y los equipamientos como "lugares", como construcciones que contribuyen a que la vida cotidiana tenga sentido social y cultural.
- 4) **La sostenibilidad.** No es una moda, es una exigencia de los tiempos. De la globalización, pero no únicamente. Es cierto que cada territorio debe aceptar un compromiso ante sus exigencias de competitividad y calidad de vida y las repercusiones sobre el sistema ecológico mundial (consumo de recursos energéticos no renovables, efecto invernadero, capa de ozono, etc.). También lo es que se deben aceptar equilibrios en el ámbito de las macroregiones, que pueden ser incluso subcontinentes (por ejemplo región mediterránea). Pero la sostenibilidad también es un desafío local, de preservación y mejora del medio y de sus recursos, para las generaciones futuras. Y en muchos casos para la supervivencia de las actuales. Lo cual implica importantes cambios en la gestión de la actividad económica y en los comportamientos sociales consumistas (por ejemplo en relación al agua).
- 5) **La gobernabilidad.** No es una cuestión únicamente político-administrativa. Pero también lo es. Los nuevos territorios urbano-regionales son supramunicipales, a veces incluso supra-departamentales o van más allá de las regiones administrativas y de las fronteras nacionales. Por otra parte la gestión del territorio depende a la vez de una multiplicidad de Administraciones públicas y para públicas, de la realización y gestión de grandes proyectos y equipamientos, de las relaciones más contractuales que jerárquicas o compartimentadas entre estas Administraciones y de la concertación público-privada para la ejecución y la gestión de obras y servicios

urbanos. Es una nueva cultura política, jurídica y administrativa, hecha de normas, de hábitos y de estilo que debe construirse. Pero la gobernabilidad del territorio tiene otras dimensiones de carácter socio-político y cultural o dicho de otra forma de modo de relacionarse las instituciones y las agencias públicas con la población.

Queremos enfatizar especialmente las siguientes:

- La indefinición de un concepto de ciudadanía como conjunto de derechos y deberes, de cultura cívica compartida y de estilos de vida compatibles que se apliquen a las nuevas realidades urbano-regionales (ver Propuestas de "Carta de Ciudadanía" a nivel europeo y mundial).
- El anacronismo burocrático de la organización y del funcionamiento de las Administraciones públicas. Ya nos hemos referido a ello al tratar de la descentralización de las grandes ciudades y de la participación ciudadana. Otro aspecto relevante es la contradicción entre los ritmos sociales (organización y gestión de sus demandas y proyectos por parte de los colectivos ciudadanos) y los ritmos político-administrativos (electorales, presupuestarios) y lo absurdo de la subordinación de los primeros a los segundos.

Por todo lo dicho nos aventuramos a proponer tres principios o grandes objetivos respecto a la ciudad.

PRIMERO: El derecho a la ciudad. Reconocimiento de este derecho a todas las poblaciones que viven procesos de urbanización. El ejercicio de este derecho incluye vivienda digna y no precaria, barrio dotado de servicios básicos y socialmente valorizado, articulación con el conjunto de la ciudad y movilidad que haga accesibles las centralidades, posibilidades de empleo y de formación adecuada para la inserción social e igualdad política y jurídica de todos los habitantes (residentes-usuarios).

SEGUNDO: Legitimidad nacional e internacional de los Gobiernos de proximidad. Es decir reconocimiento de los gobiernos locales y regionales como partners necesarios de los Estados y de las Organizaciones Internacionales (NN.UU, GATT, Banco Mundial/FMI, etc.) para intervenir en la definición y aplicación de los acuerdos y programas destinados a regular la globalización de los procesos económicos, sociales y culturales, y también los políticos, militares y de seguridad.

TERCERO: Declaración universal de los derechos de los ciudadanos. La progresiva participación en los Foros Internacionales de las organizaciones de ciudades y autoridades locales así como la creciente iniciativa y capacidad de innovación de las organizaciones no gubernamentales en estos mismos Foros crea condiciones favorables para la elaboración y aprobación de una Declaración de Ciudadanía que legitima los derechos y deberes de las poblaciones urbanas. La multiplicación de redes informacionales entre ciudades, autoridades locales y ONG's crea las bases materiales para la difusión de una cultura política con valores comunes.

Referencias bibliográficas

Alberti, M., Solera, G., Tsetsi, V. *"La città sostenibile"*. Franco Angeli, Milano, 1994.

Aleman, J., Borja, J. *"Formas de organización Institucional y Sistemas de Competencias de las Areas Metropolitanas"*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid, 1986.

Ascher, F. *"Metapolis"*. éditions Odile Jacob, 1995.

Ascher, F. Borja, J., de Forn, M. Marcelloni, M., Parkinson, M. *"Una política para las ciudades en Europa"*. Revista Estudios Territoriales nº 39. Madrid 1992.

Belil, M. *"Informe sobre organización de las áreas metropolitanas"*, Metrópolis, Melbourne, 1991.

Belil, M., Borja, J. y otros. *"Cities of the world. Urban Survey"*. Institut d'estudis metropolitans Barcelona. United Nations Population Fundation, 1988.

Belil, M., Borja, J., de Forn, M. *"Estrategias de desarrollo e internacionalización de las ciudades europeas. Las redes de ciudades"*. Consultores Europeos Asociados - DG16 - Comisión Europea, Barcelona y Bruselas, 1992.

Bohigas, O. y otros. *"La ville. Six interviews d'architectes"*. Centre Pompidou, Paris, 1994.

Bohigas, O. *"Reconstrucció de Barcelona"*, Edicions 62, 1985.

Borja, J. Castells, M., Dorado, R., Quintana, I. (editores), *"Las grandes ciudades en la década de los noventa"*, Editorial Sistema, Madrid, 1990.

Borja, J. *"Cities: New roles and forms of governing"*, in *"Preparing for the urban future"*, Wilson Center - Smithsonian Institute, Washington D.C. , 1996.

Borja, J. y otros. *"Barcelona, un modelo de transformación urbana"*. Programa de gestión Urbana. PNUD - Banco Mundial. Quito, 1995.

Borja, J. *"Estado y ciudad"*, PPU, Barcelona, 1988.

Busquets, J. *"Barcelona"*, MAPFRE, 1992.

Camagni, R. y otros *"L'Europe en villes"*, Presidencia Consejo de Ministros de Políticas Regionales de Europa, Roma 1996.

Castells, M., *"La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y desarrollo urbano-regional"*, Madrid:Alianza Editorial, 1995.

Castells, M., *"The information Age: Economy, Society, and Culture. Volume I: The Rise of the Network society"*, Oxford: Blackwell, 1996.

Castells, M. y Hall, P., *"Las tecnópolis del mundo"*, Madrid:Alianza Editorial, 1994.

Castillo, H., Navarro, B. Perló, M., Plaza, I., Wilk, D., Ziccardi, A., *"Ciudad de México. retos y propuestas para la coordinación metropolitana"*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Castro, R. *"Civilisation urbaine ou barbarie"*, PLON, Paris, 1994.

Cohen, M.A., y otros *"Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990"*. Banco Mundial, Washington D.C., 1991.

Cohen, M.A., *"The hypothesis of urban convergence: are cities in the North and South becoming more alike in an age of globalisations?"* in *"Preparing for the Urban future"*, 1996.

Consejo Territorial de Planeación Santafé de Bogotá (Pedro Santana Presidente. *"Transformar la ciudad con la ciudadanía"*. Santafé de Bogotá, 1995.

Charte de la citoyenneté. Maison Grenelle. Paris, 1996.

De Forn, M., Borja, J., Pascual, J.M., Segura, A., Sabartés, A. *"Ciudad, Estrategia y Territorio"*. Ajuntament de Barcelona, 1991.

Fortier, B. *"L'amour des villes"*. Liège, Éditions Mardaga, 1995.

Grimberg, E., *"O futuro das cidades"*, Polis nº 16. Sao Paulo, 1994.

Henry, G. *"Barcelona. Dix annés d'urbanisme:la renaissance d'une ville"*. Éditions du Moniteur, Paris 1992.

Herce, M. *"Una década de renovación urbana"* en *"Barcelona, un modelo de transformación urbana"* PGU –Banco Mundial, Quito, 1995.

Leira, E. *"Operazione Siviglia:primo bilancio. Piú di una esposizione universale"* en Casabella nº 593, Septiembre 1992 y Expo Sevilla '92: "ande o no ande ... caballo grande." en Geometria nº 3, 1987.

Martinotti, G. *"Metropoli. La nuova morfologia sociale della città"*. Il Mulino, Bologna, 1993.

Prud' Homme, R. *"Les sept grandes villes du monde"*, Observatoire de l'economie et des institutions locales, Paris, 1994.

Reese, E. *"Córdoba. De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano"*, Arquis nº 6, Buena Aires, 1995.

Rolnik, R. *"Planejamento urbano nos anos 90: Novas perspectivas para velhos temas"*. In *Globalização fragmentação e reforma urbana*. Editorial Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.

Sachs, C. *"Humanizing the city"* in *International Social Science Journal* nº 147, UNESCO, 1996.

Sassen, S. *"Cities in a World Economy"*, Thousand Oaks, California: Pine Forge Press, 1994.

Satterthwaite, D. *"Global report on Human Settlements"*, UNCHS, Habitat, 1995.

Topalov, C. *"Le logement, une marchandise impossible"*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.

Veltz, P. *"Mondialisation. Villes et territoires. L'economie d'archipel"*. PUF, 1995.

Vourg'h, C., Marcus, M. *"Sécurité et Démocratie"*. Forum Européen pour la Sécurité urbaine. Paris, 1993.

Wilheim, J. *"Urban challenges of a transitional period"* in *International Social Science Journal* nº 147, UNESCO, 1996.

Ziccardi, A. *"De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales"* en *"Procesos urbanos Contemporáneos"*. Fundación Alejandro Ángel Escobar, Colombia, 1995.

DOCUMENTOS ANEXOS

Anexo 1

Por su actualidad añadimos dos notas de trabajo (no publicado) del autor sobre 2 temas específicos

- 1) Sobre la ciudadanía en las uniones políticas supra-estatales. El caso de la ciudadanía europea.
- 2) Sobre juventud – equipamientos culturales y escolares y seguridad ciudadana.

Anexo 2

Como información complementaria incluimos dos documentos recientes de NN.UU incluidos en "An Urbanization Works – Global Report on Human Settlements" (1996)

- 1) Global Population Change and Urbanization
- 2) Regional Perspectives on population and Urbanization. Latin American and the Caribbean.

ANEXO 1

Dos documentos temáticos de J.Borja.

- Sobre la CIUDADANÍA en la Unión Europea.
- Sobre JUVENTUD y CIUDADANÍA: Ciudad, Equipamientos Sociales y culturales y Seguridad.

LA CIUDADANIA EUROPEA

Elementos introductorios a una contribución de las ciudades y poderes locales a la definición, protección y desarrollo de la ciudadanía europea.

Los derechos cívicos y sociales.

Jordi Borja (UTC)

1. Introducción

La REFERENCIA A LA CIUDADANÍA se ha convertido en una banalidad retórica en las declaraciones Institucionales y, en general, políticas, referentes a la construcción de la Unión Europea.

Sin embargo es un hecho repetidamente comprobado que las expectativas sociales respecto a Europa han obtenido más frustraciones que satisfacciones.

Finalmente el Tratado de 1994 (Maastricht) ha reconocido la necesidad de dar un contenido concreto al concepto de ciudadanía. El resultado merece la expresión francesa de "la vache qui accouche une souris". Derecho a votar y a ser elegido, derecho de petición y libertad de circulación. Con el agravante que luego los gobiernos nacionales, por omisión e incluso por acción, han limitado considerablemente el ejercicio de estos derechos.

Este documento pretende abordar tres temas principales:

- a) ¿Qué contenido podemos dar a la ciudadanía europea? ¿Es una ciudadanía meramente política, cuales son sus dimensiones sociales y cívicas, incluso culturales?
- b) ¿Cómo establecer una dialéctica positiva entre la ciudadanía europea y la "nacionalidad"? La nacionalidad es un status otorgado por el Estado (denominado muchas veces Estado-Nación, aunque haya casos de Estados que se consideren "plurinacionales"). Y la ciudadanía (como status caracterizado por un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales) ha ido históricamente y jurídicamente vinculada a la nacionalidad.
- c) ¿Qué propuestas pueden hacerse, en especial desde las autoridades "subestatales" (regiones, municipios) y desde la sociedad civil para desarrollar una ciudadanía europea, especialmente en sus dimensiones civiles y sociales?

El objetivo de este documento es una primera aproximación a una temática que deberá desarrollarse en un marco más amplio en el curso del año 1997.

2. Ciudades y Ciudadanía

Históricamente hombres y mujeres, obtuvieron el reconocimiento de sus derechos civiles en el ámbito de la ciudad. Expresiones famosas como "el aire de la ciudad nos hace libres" y "el municipio es la escuela de la ciudadanía" vinculan la vida urbana con los derechos de sus gentes.

La conquista de la ciudadanía como conjunto de derechos políticos vinculó este estatuto a la nacionalidad y al Estado. El posterior desarrollo social, por medio del Estado del bienestar, consolidó esta vinculación.

¿Por qué hoy debemos plantearnos nuevamente la vinculación ciudad y ciudadanía? ¿Por qué la ciudadanía europea puede ser una línea de intervención de las autoridades municipales?

Por tres razones, principalmente:

- a) Porque hay una **crisis de ciudadanía** que afecta a las gentes de nuestras ciudades (es decir a la casi totalidad de la población europea). Muchos de los derechos constitutivos de la ciudadanía no son de hecho ejercitables y en algunos casos no están reconocidos para sectores de población. Desde los derechos políticos y el respeto de los extranjeros (incluso cuando son residentes estables) hasta la marginación social de los sin trabajo. Desde los desconectados respecto a los nuevos medios de comunicación hasta los habitantes de periferias sin cualidades básicas de ciudad.
- b) Porque las ciudades y las **autoridades locales** deben y pueden dar respuesta a esta crisis puesto que el ámbito urbano es el lugar privilegiado para desarrollar políticas integradas y promover la innovación social, cultural y política.
- c) Porque las autoridades locales han conquistado ya una posición legítima en la vida **europea** (Comité de Regiones, CMRE, Eurociudades, etc.) y están bien situadas para exigir tanto un desarrollo de la incipiente ciudadanía europea como un mayor reconocimiento institucional.

3. Sobre la Ciudadanía

La ciudadanía es un status jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales a los sujetos que la poseen, por nacimiento o por adquisición posterior.

La "ciudadanía" permite ejercer, por lo menos en teoría, el conjunto de roles sociales que permiten a los "ciudadanos" intervenir en los asuntos públicos (votar y ser elegido, formar parte de organizaciones políticas y sociales, ejercer en toda su plenitud las libertades y derechos reconocidos por las leyes).

La ciudadanía se basa por una parte en un atributo que reconoce o concede el Estado. Por otra en el supuesto que los ciudadanos comparten unos valores y unas pautas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica.

Este concepto de ciudadanía se ha forjado entre el S. XVIII y el S. XX a través de un proceso acumulativo. En una primera etapa los ciudadanos eran aquellos a los que se les reconoce un conjunto de derechos y libertades individuales, de naturaleza civil (especialmente de carácter económico).

En el S. XIX la ciudadanía adquirió un carácter predominantemente político. Los ciudadanos eran aquellos que gozaban de la plenitud de derechos políticos.

La construcción de la ciudadanía por lo tanto ha sido un proceso vinculado a la consolidación del denominado Estado-Nación y al progresivo establecimiento, en este marco, de la democracia representativa.

En el S. XX la ciudadanía ha adquirido un nuevo contenido: el social. Ser ciudadano hoy es tener derecho a recibir educación y asistencia sanitaria, prestaciones sociales diversas, servicios públicos subvencionados, salario reglamentario, protección laboral, etc.

La ciudadanía moderna es también un resultado del desarrollo económico y social del S. XX que ha configurado el "Welfare State".

Este conjunto de procesos constitutivos de la ciudadanía no han sido procesos automáticos derivados de un progreso moral ineludible, o del desarrollo inercial de las instituciones públicas, o un efecto milagroso del mercado. La construcción de la ciudadanía ha sido el resultado de múltiples conflictos. De conflictos sociales, de confrontaciones de valores, de enfrentamientos políticos. Y también de conflictos entre las propias instituciones del Estado.

4. Sobre la Ciudadanía Hoy

Hoy la ciudadanía se enfrenta a un doble desafío. Por una parte hay factores que ponen en cuestión los contenidos de la ciudadanía adquirida. Por otra nuevos fenómenos plantean la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el concepto de ciudadanía.

Entre los factores que cuestionan la ciudadanía los más importantes son los que resultan de la crisis del Estado del Bienestar y del aumento persistente del desempleo. En los países europeos una parte de la población (que tiende a crecer) pierde progresivamente sus atributos ciudadanos: no vota, no tiene trabajo, vive en zonas marginales, se siente excluida de las instituciones, no está conectada con el progreso de las redes de comunicación. Este out, que es peor que estar abajo.

Esta situación se agrava porque entre los ciudadanos con probabilidad de ejercer "sus derechos" el temor a quedar fuera estimula los comportamientos corporativos insolidarios, la intolerancia, la xenofobia.

A lo cual hay que añadir que una parte significativa de la población no pierde la ciudadanía, porque nunca la ha tenido: son los extranjeros. Muchos ilegales (total o parcialmente, por ejemplo los que pueden residir pero no trabajar). Otros legales, pero con derechos limitados.

Entre los factores que inciden a una ampliación del concepto de ciudadanía cabe citar:

- a) La necesidad de regular derechos "universales" que garanticen a la población la protección del medio ambiente, el acceso a las nuevas tecnologías de comunicación y la posibilidad de utilizar los servicios de "interés general" pero de gestión privada.
- b) La redefinición "feminista" del concepto de ciudadanía pues subsisten en importantes factores de desigualdad jurídica, social, política y cultural entre los géneros (por ejemplo derechos económicos, de acceso a determinadas instituciones, etc.).
- c) La expansión de la ciudadanía a los "no nacionales" (es decir "no comunitarios") bien a través del acceso a la nacionalidad, de la multinacionalidad o de la separación entre ciudadanía y nacionalidad.

5. Ciudadanía y Nacionalidad

La redefinición de la ciudadanía, su defensa y su ampliación, requiere según lo expuesto hasta ahora una triple renovación: de los sujetos "ciudadanos", de los "**derechos**" que formalicen los atributos de la ciudadanía y de las Instituciones que hacen posible el ejercicio de estos derechos.

Hasta ahora el Estado (el Estado-Nación) tenía (tiene) el monopolio de la definición de la ciudadanía. Sin embargo, el Estado-Nación sufre hoy un triple cuestionamiento.

En primer lugar la globalización económica y la revolución informacional ha reducido considerablemente los márgenes de las políticas económico-sociales públicas.

En segundo lugar los Estados tienden a integrar una unión política y económica que asume una parte de las competencias estatales. La Unión Europea es el caso más avanzado.

En tercer lugar dentro de los Estados se produce procesos de diferenciación y de fractura, que afectan no sólo a la sociedad civil sino también a las instituciones. Dos procesos son especialmente importantes. El desarrollo de los "localismos" y "regionalismos" que tienen sustrato cultural y político, reforzado por instituciones (federalismo, autonomías, descentralización) y el otro proceso es el auge del multiculturalismo, o la necesidad de articular la existencia de grupos sociales con elementos fuertes de identidad cultural específica.

Nos encontramos pues ante la paradoja que un Estado debilitado, del cual se puede discutir su carácter "nacional", que ha perdido competencias constituyentes de su soberanía y con una capacidad de regulación económica reducida, es el único que puede consolidar y ampliar la "ciudadanía".

Sin negar la necesidad de plantear en el ámbito estatal estas exigencias, parece lógico también proponer a los nuevos ámbitos políticos, tanto los supraestatales (como la Unión Europea) como a los subestatales (regiones y municipios) la regulación, la protección y la ampliación de la Ciudadanía.

6. Ciudadanía Europea: una exigencia histórica

Se ha enfatizado tanto la importancia, incluso la urgencia de formalizar la ciudadanía europea que parece casi innecesario argumentar al respecto.

Resumamos de todas formas algunos de los principales argumentos en favor de dotar de formalización eficiente y de contenido material a una "ciudadanía europea" que hoy es más deseo que realidad.

- 1) Ante todo el desfase entre el nivel de integración económica y el de integración política reduce considerablemente el grado de legitimidad y por lo tanto de eficacia los acuerdos, las normas y las decisiones de los organismos comunitarios.
- 2) El tan citado déficit democrático, o la débil representatividad de las instituciones europeas agrava el problema de la legitimidad y establece una distancia casi insalvable entre los ciudadanos de cada país de la UE y la UE.
- 3) Por descontado que si la representatividad falla la dimensión participativa de la democracia es prácticamente inexistente. Excepto los referéndum nacionales (en algunos países) los momentos de debate y de información, de movilización social, sobre la construcción europea, han sido rarísimos.
- 4) La casi inexistencia de un espacio comunicacional europeo, la reducción a minorías (importantes pero minorías) del espacio cultural y educativo y la diversidad lingüística acelera la dificultad para construir una **identidad** sociocultural europea.
- 5) Falta un proyecto político-ideológico movilizador y legitimador y unos referentes institucionales y jurídicos, algo así como supraconstitucionales, que proporcionen el ámbito de desarrollo de la ciudadanía europea.
- 6) La dimensión social de la ciudadanía europea no puede quedar por debajo de los contenidos ya adquiridos en cada país. No solo debe homologarse por arriba sino añadir un Plus Social para que la UE sea aceptable para el conjunto de los europeos.
- 7) No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre "nacionales" "extranjeros comunitarios" y extranjeros no comunitarios (residentes que a su vez se dividen entre legales e ilegales). Los valores "universales" constitutivos de la cultura política europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.

7. ¿El marco político europeo actual establece las bases de la ciudadanía europea?

El tratado de la UE (Maastricht 1994, a partir de ahora TUE) establece una base político-legal de "ciudadanía europea". Pero entendida únicamente como un complemento de la nacionalidad. Es decir solamente son "ciudadanos europeos" los nacionales de un Estado de la UE. Y la ciudadanía consiste en que obtienen algunos de los derechos en el conjunto de los Estados de la UE que eran exclusivos de los "nacionales". La ciudadanía europea formal hoy consiste en:

- a. Derecho a circular , residir y trabajar en cualquier país de la UE. En la práctica es un derecho limitado por las legislaciones nacionales que imponen condiciones de seguros sociales, disponibilidad de recursos económicos, titulación profesional, etc.
- b. Derecho a votar y a ser elegido en las elecciones locales y en las elecciones al Parlamento Europeo. Una disposición importante, pero por ahora poco efectiva. En el Parlamento Europeo es excepcional la presencia de un diputado elegido en un país distinto al suyo (ahora hay un holandés residente en Alemania). En cuanto a las elecciones locales lo menos que puede decirse es que los gobiernos nacionales no han sido muy diligentes en tomar las medidas para hacer efectivo este derecho y cuando lo han hecho han impuesto restricciones (por ejemplo en Francia los extranjeros comunitarios pueden ser concejales pero no ocupar cargos ejecutivos, ni de Alcalde, ni de Teniente de Alcalde o "adjoint").
- c. Derecho de petición ante el "mediador" europeo. Muy poco utilizado.
- d. Reconocimiento y homologación de la participación política. Se establece la posibilidad de una regulación uniforme de las elecciones parlamentarias europeas (o competencia exclusiva de los estados), así como el reconocimiento de los partidos políticos de ámbito europeo (o superestructuras de coordinación de las cúpulas o de formación de grupos en el Parlamento Europeo).
- e. Por último se abre una puerta a la extensión de la ciudadanía europea por medio de acuerdos unánimes del Consejo Europeo, según propuesta de la comisión y previo Informe del Parlamento. El Consejo Europeo (formado por los representantes de los gobiernos nacionales) hasta ahora es la institución europea menos proclive al desarrollo de la ciudadanía (Recuérdese que no aceptó la propuesta española, más ambiciosa, de 1990 ni la de la comisión, de 1991, que se inspiraba y reducía la anterior).

En resumen por ahora la base político-jurídica de la ciudadanía europea es muy débil.

8. Políticas sectoriales europeas y ciudadanía

No puede desconocerse sin embargo la importancia de una gran diversidad de políticas sectoriales que tienen un evidente efecto positivo en la configuración de la ciudadanía europea, tanto desde el punto de vista **formal** (sientan un precedente que legitima futuros derechos) como **material** (refuerza o amplía los derechos sociales y en general del bienestar de los europeos) como **simbólico** (refuerza elementos de identidad colectiva).

- a) Los Fondos estructurales (social, regional, agrícola) y más recientemente los Fondos de cohesión.
- b) Programas específicos contra la exclusión social ("adaptación de los trabajadores a las mutaciones", "contra la pobreza", "por una Europa solidaria") y Programas de ocupación como ADAPT (apoyo a la creación de puestos de trabajo), Horizon (formación y reciclaje), Now (mujeres), Youthstart (jóvenes), etc.
- c) Programas educativos y culturales (como Erasmus, Commett, Petra, Lingue, Jóvenes por Europa, etc.).
- d) Programas urbanos y territoriales específicos (como Urban, Recite).
- e) Programas de salud y medio ambiente (Sida, Life).
- f) Iniciativas propias o apoyo a iniciativas con fuerte impacto social o cultural (droga, nuevas tecnologías de comunicación, difusión de la lectura, protección del patrimonio, de apoyo a discapacitados).
- g) Cooperación técnica y cultural con terceros (piases, ciudades y ONG's del resto del mundo).

Estos programas tienen dos virtudes importantes para la construcción de la ciudadanía europea. Refuerzan la dimensión social y cultural, de interés para la inmensa mayoría de los europeos, a diferencia de la dimensión estrictamente económica que es vivida como una ventaja (o un derecho interesante) solo por una minoría. Y en segundo lugar la ejecución de estos programas se realiza siempre siguiendo fórmulas de partenariado, se reconocen así partners territoriales y sociales y se contribuye al desarrollo de redes europeas en las que participa la sociedad civil.

Pero por otra parte la mayoría de estos programas se basan en la cooperación intergubernamental y la Comisión de la UE se propone con ellos estimularla o complementarla. Se trata de un conjunto de políticas públicas "subsidiarias" de las gubernamentales. Este carácter secundario viene además confirmado y

reforzado por la falta de un proyecto político y de una estructura de gobierno homogénea que de coherencia el conjunto de programas y coordine su ejecución.

Aunque no se trate de programas sectoriales conviene citar también algunas medidas de carácter simbólico que contribuyan a crear fermento de identidad como son el pasaporte y el permiso de conducir homologados, el himno y la bandera, la proclamación de municipios europeos, etc.

Sin embargo estos fermentos solamente fructificarán en la conciencia colectiva si tienen un marco político, ideal e institucional, para desarrollarse. La inexistencia de una **Declaración de derechos del Ciudadano europeo** y de una **Carta Constitucional** es un déficit de referente político-cultural muy difícil de compensar.

9. Sobre el déficit democrático (político) de la construcción europea

La Unión Europea adolece hoy de una crisis de legitimidad. Los referéndums de Francia y Dinamarca fueron un síntoma alarmante.

Esta crisis de legitimidad es el resultado de un conjunto de procesos complejos como son

- a) La globalización económica, la competencia creciente entre sectores y territorios y el estancamiento o débil crecimiento que ha predominado en Europa desde mediados de los 70.
- b) La falta de un proyecto político europeo fuerte, agravado por la inexistencia de un sistema adversario global (caída del muro de Berlín).
- c) El carácter funcionalista, tecnocrático y economicista de la construcción europea. La política de la Unión Europea, que puede entenderse como un conjunto de políticas públicas más o menos sectoriales, ha perdido credibilidad al no haber conseguido dar una respuesta eficaz al estancamiento económico, al desempleo y a la reducción del Estado del bienestar.

Hechos recientes como la ortodoxia monetarista con que se plantea la consecución del ECU, la escasa atención práctica a las recomendaciones del Informe Delors (a pesar de su aprobación formal) y el rechazo del Informe Santer (es decir la negativa a desarrollar una política europea de empleo) así como la escasa efectividad de la Carta Social (rechazada incluso por el Reino Unido) explican fehacientemente el escaso arraigo y la desconfianza de amplios sectores de la población ante la Unión Europea.

- d) La debilidad de la democracia tanto representativa como participativa entre las instituciones europeas. Es un tema clave. Veamos:
 - El **Consejo Europeo** es intergubernamental. Sus reuniones son secretas. La gran mayoría de las decisiones son aprobadas de hecho por funcionarios de los gobiernos nacionales de segundo o tercer nivel y aplicados por los servicios de la Comisión.
 - La **Comisión** es una estructura compleja, con escasa visibilidad y accesibilidad, solamente responsable ante el Consejo y no es ni electa ni representativa.
 - El **Parlamento europeo** es más consultivo que decisorio. Su elección por circunscripción nacional (en la mayoría de países) impide tanto la formación de proyectos políticos europeos fuertes como la relación efectiva con los territorios (locales o regionales).

- El **Consejo Económico Social** y el **Comité de Regiones** son organismos consultivos. El primero por su composición opaca y por su casi nula influencia prácticamente no cuenta en la forja de una ciudadanía europea. El **Comité de Regiones**, compuesto por Presidentes regionales y Alcaldes de grandes ciudades preferentemente, puede convertirse en una fuerza importante del entramado político europeo. Pero, de creación reciente, aun no lo es.

- La **Corte de Justicia** tiene competencias muy limitadas. Finalmente el TUE no le atribuyó la protección de "los derechos del hombre (y de la mujer) y del ciudadano". No es un buen síntoma.

- e) La insuficiencia (como uso mayoritario) del **espacio comunicacional europeo** y la relativa escasa **movilización social** respecto a Europa. Contra lo que opinan muchos europeistas consideramos positivamente la convocatoria de **Referéndums**, aunque hayan estimulado las peores demagogias. Los referéndums han tenido una función positiva extraordinaria: han creado conflicto, han movilizado en un sentido u otro a las opiniones públicas, han multiplicado las redes europeas de todo tipo. Los procesos políticos necesitan el **conflicto** para progresar.

10. Sobre el déficit social de la construcción europea

El debate sin resolución positiva sobre el Pacto de confianza propuesto por el Presidente Santer ilustra bien este déficit. Es lamentable que a estas alturas un proyecto político de Unión europea que se puso en marcha hace 50 años deba debatir sobre si el trabajo y el bienestar de los ciudadanos forma parte de sus objetivos. El que de facto se rechaze el Pacto no merece más comentario.

El desafío social principal al que debe responder hoy la Unión Europea es el de dar "**sentido**" a la ciudadanía europea. Es decir legitimar las instituciones y las normas y los programas europeos por su capacidad de dar respuestas positivas a las demandas principales de los ciudadanos: trabajo, prestaciones sociales, seguridad, integración cultural y participación cívica.

En consecuencia las políticas económicas de la Unión Europea y las reformas institucionales en curso deben ser evaluadas en función de este desafío social. Si no hay respuestas positivas la crisis de legitimidad, las tendencias centrífugas (sin el contrapeso de una identidad fuerte) y la fragmentación socio-cultural se agudizarán. El funcionamiento económico y la gobernabilidad del sistema se verán seriamente afectados.

Para responder a estos desafíos no es suficiente el replanteo de las políticas económicas y de las instituciones. Es necesario un planteamiento más global.

La Unión Europea ha de dar respuesta a "todo". La subsidiaridad no puede consistir en que la Unión Europea establece una política económica global según un modelo hipercompetitivo y los gobiernos nacionales ahcen las políticas públicas de carácter social, según lo que pueden o el "parti pris" de mayorías cambiantes. Si hay política económica europea debe haber política social europea. Si hay que construir la ciudadanía europea esta debe tener un contenido social del que se deriven derchos y mecanismos institucionales.

En consecuencia se requieren políticas comunitarias en materia fiscal, de empleo, de regulación básica de las condiciones de trabajo, de balance social de las empresas, etc.

En el marco europeo deben establecerse marcos de regulación y concertación entre los actores sociales y económicos. Actualmente, ni por sus competencias ni por su composición, el Consejo Económico Social no cumple esta función.

De una forma más general deben multiplicarse los mecanismos de petición y consulta entre la ciudadanía y las instituciones europeas.

Hay que realzar el rol de las autoridades locales y regionales en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas comunitarias. Las autoridades locales y regionales disponen de una baza fundamental: la relación con el **territorio**, con el entramado social, económico y cultural que constituye el ámbito de vida y actividad de los europeos. Las peores políticas acaban siendo aquellas que por su elaboración distante, su ejecución sectorial y su evaluación únicamente por los resultados del mercado, separan en vez de unir a los pueblos.

11. Avance de propuestas para un desarrollo democrático representativo

Nos limitaremos a exponer esquemáticamente algunos puntos, sin pretensiones exhaustivas.

- a) **"Declaración solemne de los derechos del ciudadano europeo"** que configuren el proyecto ideal.
- b) **"Carta Constitucional europea"** que integre, sintetice y reforme (para hacer posible el desarrollo institucional) el marco político-jurídico. Esta Carta, en las actuales condiciones deberá ser un compromiso entre "federalistas" y "confederalistas".
- c) **Parlamento europeo** elegido según un sistema mixto. Sistema mayoritario para ámbitos locales o regionales y sistema proporcional compensatorio con candidaturas de ámbito europeo. Este Parlamento tendrá las competencias propias de una asamblea legislativa.
- d) **Consejo europeo** con funciones consultivas preceptivas en el proceso legislativo y derecho de iniciativa o propuesta ante el Parlamento y la Comisión.
- e) **Comisión de la UE** con funciones ejecutivas, las que corresponden normalmente a los gobiernos. Responsable ante el Parlamento.
- f) **Corte o Tribunal Europeo.** Ampliación de sus competencias o ámbito jurisdiccional. Inclusión de todos los temas relativos a los derechos de los ciudadanos.
- g) **Mecanismos de participación** (no electoral): derechos de iniciativa, referéndum, consulta, petición, etc. La UE recogerá los mecanismos participativos más avanzados experimentados en cualquiera de los países de la UE.
- h) **Comité de Regiones.** Atribuir al Comité un rol de iniciativa o impulso así como de seguimiento y evaluación de las medidas y programas con impactos territoriales.
- i) **Consejo Económico Social.** Reforma del Consejo. Distinción entre sectores profesionales y asociaciones. Creación paralela de un **Comité del Empleo.**

- j) **Principio de transparencia** en la actividad de todos los organismos de la UE (Excepto en los casos y materias que específicamente se regulen como reservados).

Estas propuestas parten de 2 consideraciones elementales. Primero: no habrá integración política europea si no hay integración política de los ciudadanos europeos (es decir participación efectiva en las instituciones europeas). Segundo: no es posible mantener mucho más tiempo la contradicción actual entre la capacidad de la ciudadanía y la opacidad de los mecanismos institucionales europeos.

12. Los ciudadanos europeos

La **ciudadanía europea** será un atributo automático de todas las personas que tengan la **nacionalidad** de un país de la UE. Sea cual sea la nacionalidad, los ciudadanos europeos gozarán de la plenitud de derechos en los países en los que residan.

Se sugiere crear el estatuto del **Ciudadano europeo** para los **extranjeros** residentes en los países de la UE. Sin que ello implique poseer la nacionalidad, los ciudadanos europeos "no nacionales" gozarán de todos los derechos mientras residan en la UE.

La alternativa a esta propuesta es la "**multinacionalidad**", es decir la posibilidad de poseer a la vez distintas nacionalidades (según nacimiento, lugar de residencia, de trabajo, país donde reside la familia, país de origen de los padres, etc.

Por otra parte la UE tendrá competencia para establecer una política común, ambiciosa y solidaria, para regular la **inmigración** y el **derecho de asilo**.

La Unión Europea tomará las medidas necesarias y desarrollará los programas oportunos para promover la formación, la participación y la integración socio-política de todos los ciudadanos, con especial atención hacia aquellos que sufren de algún handicap colectivo o individual. Por ejemplo:

- a) **Mujer.** Principio de paridad en todas las instituciones de base representativa general así como en todos los organismos del poder ejecutivo y judicial.
- b) **Desempleo.** Programas de inserción mediante el desarrollo de todas las modalidades de la economía social, los servicios de proximidad, la protección medioambiental, el mantenimiento de las infraestructuras, etc.
- c) **Capacitación** de los grupos que sufren handicaps de carácter cultural (colectivos inmigrados por ejemplo) o debido a discapacitaciones individuales.
- d) Regulación de los derechos de los **niños** y de las personas de la **tercera edad** y desarrollo de políticas específicas para hacerlos efectivos.
- e) Medidas y políticas destinadas a impedir o combatir las prácticas discriminatorias respecto a colectivos específicos (por su orientación sexual, por su origen étnico o por sufrir dependencias patológicas).

La construcción de la ciudadanía europea requerirá la universalidad de los sujetos (todos los que viven en la UE), la universalidad de los derechos (todos deben tener los mismos derechos) y la universalidad en el acceso a las instituciones (para lo cual hacen falta los mecanismos adecuados y diferenciados).

13. Los territorios de la Unión Europea y la subsidiaridad

La dialéctica globalización-localismo es una de las características de nuestra época.

La constitución de uniones políticas supraestatales introduce un nuevo cuestionamiento al estado-nación.

En consecuencia no es posible prescindir de los ámbitos territoriales (regionales y locales) puesto que en ellas se concentran tres procesos decisivos

- a) El proceso sinérgico que determina la competitividad económica y la cohesión social de los territorios.
- b) El proceso articulador de las políticas públicas sectoriales (comunitarias y nacionales) y la concertación con los agentes económicos y sociales.
- c) El proceso integrador basado en el reconocimiento de la multiculturalidad, el reforzamiento de identidades colectivas y la participación en las políticas e instituciones nacionales y comunitarias.

Por lo tanto la construcción de la ciudadanía europea requiere una concepción moderna de la subsidiaridad que además de enfatizar la autonomía de los poderes locales y regionales les reconozca el derecho y los mecanismos y medidas para:

- a) Participar en la elaboración, seguimiento, ejecución, evaluación y proposición respecto a las **medidas y programas comunitarios y estatales**.
- b) Promover **planes y programas para sus ámbitos territoriales**, conjuntamente con los actores públicos y privados, incluidos los estatales y comunitarios.
- c) Innovar tanto en las fórmulas de **organización, gestión y participación** como en **políticas sociales, económicas y ambientales**, para dar respuestas a los nuevos desafíos.
- d) Asumir nuevas competencias en campos hasta ahora propios de los Estados (o de la UE) pero que en las actuales condiciones debido a la globalización, a la crisis del Estado del bienestar o a la mayor complejidad de las problemáticas sociales territorializadas, requieren tratamientos específicos y descentralizados. Por ejemplo justicia y seguridad.

- e) Tener presencia en las estructuras supraestatales tanto de la UE como de carácter mundial, puesto que su participación es indispensable para establecer mecanismos de regulación global.

14. Derechos Sociales y Servicios de interés general

La ciudadanía europea debe hoy dar respuesta a tres desafíos sociales principales: la ocupación, el mantenimiento y ampliación del Welfare State (universalidad) y la inserción socio-cultural.

En consecuencia

- a) La política de **Empleo** debe ser también una política comunitaria.
- b) Los contenidos de la **Carta Social** o Carta Comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores debe ser incorporada en los textos "constitucionales" de la UE.
- c) Abrir un debate sobre el "**SALARIO CIUDADANO**" que tendrán todos los ciudadanos europeos, con independencia de su ocupación o empleo.
- d) Definir los principios europeos básicos de los **Servicios públicos** con el fin de garantizar su universalidad (en la medida que se incluyan en la declaración de derechos fundamentales de los ciudadanos) y su modo de regulación (para compatibilizar la igualdad de acceso con la diversidad de contenidos concretos según los destinatarios y la diversidad de modos de gestión en función de la subsidiaridad).
- e) Los derechos sociales deben incluir todos los que forman parte del patrimonio del Estado del bienestar como la educación, la sanidad, las pensiones, la vivienda y la cultura.
- f) Así mismo deben incluirse nuevos derechos sociales derivados de los cambios económicos y tecnológicos en unos casos o del desfase entre la burocratización de los Estados y la complejidad de las relaciones sociales. Por ejemplo:
 - Acceso a las nuevas tecnologías de comunicación
 - Conocimiento de un mínimo de 3 lenguas comunitarias al finalizar el ciclo escolar obligatorio.
 - Justicia de barrio.
 - Identidad cultural.
 - Movilidad cotidiana para todos los residentes en el ámbito de las regiones urbanas.
 - Derechos ambientales.
 - derechos a la seguridad y a la intimidad.

- g) Por último la UE debe reconocer y proteger el derecho de todos los actores y colectivos sociales a participar en la elaboración y ejecución de planes y proyectos de base territorial. Esta participación permitirá desarrollar la pluridimensionalidad de la democracia europea.

15. Sociedad civil y sociedad política para construir la ciudadanía europea.

LA CIUDADANIA ES UN CONJUNTO DE Derechos que configuran un ESTATUTO que se materializa o que se hace efectivo por medio de Instituciones y procedimientos.

Si estos derechos son sólo embrionarios, si el estatuto como realidad global de hecho no existe y si las instituciones no son aún las adecuadas o son poco accesibles es obvio que la construcción de la ciudadanía requiere un importante esfuerzo colectivo.

En consecuencia la ciudadanía europea dependerá del grado de movilización social y de la capacidad de generar una correlación de fuerzas favorable tanto frente al inmovilismo de los "aparatos" estatales como las tendencias "provincianas" de amplios sectores de la sociedad civil.

La movilización social dependerá a su vez de la idoneidad de los objetivos y del desarrollo de redes de ámbito europeo.

Además de los objetivos que se deducen de las propuestas políticas y sociales citadas en los puntos anteriores en este apartado corresponde enfatizar los siguiente:

- a) La democratización , transparencia y accesibilidad de las instituciones europeas como objetivos políticos prioritarios.
- b) El espacio comunicacional europeo.
- c) Recurso especial para la protección de los "derechos de los ciudadanos" configurados en una Declaración con rango supraconstitucional.
- d) Legislación europea básica para promover y garantizar los mecanismos participativos a todos los niveles de la UE.
- e) Promover Campaña de Información , de bate y participación en los procesos constituyentes de la UE (como el actual proceso de CIG para la revisión del TUE), abierta al conjunto de la sociedad europea.
- f) Reconocimiento de derecho de ciudadanía a todos los residentes en la UE.

Sobre esta base puede conseguirse que el conjunto de sociedades civiles europeas estructuren en su seno una "sociedad política" mucho más amplia que el conjunto de instituciones estatales y locales.

16. Elementos de conclusión

La UE actual necesita propuestas fuertes, conflictivas y movilizadoras.

El objeto de este documento es aportar ideas para debate, elaboración y priorización, que estimulen la creación de propuestas y de campañas movilizadoras.

Los destinatarios de esta propuesta son:

- a) Las autoridades locales y regionales, semimarginadas del proceso constituyente europeo y con vocación de implicarse en él. Los líderes de ciudades y regiones están en general al frente de un complejo público-privado de actores sociales que si actúan conjuntamente tienen una gran fuerza.
- b) Las organizaciones sociales, sindicales, profesionales, económicas y culturales, especialmente aquellas que han creado estructuras o redes de ámbito europeo.
- c) Los medios de comunicación social, y por último pero no es lo último en importancia, los forjadores de opinión. En nuestra sociedad mediática el desafío hoy es encontrar contenidos no medios. Es decir el reto es Intelectual.

JUVENTUD Y CIUDADANÍA HOY. CAUSAS SIN REBELDES.

***Sobre ciudad, equipamientos escolares
y culturales. Inserción y exclusión de
los jóvenes en la ciudad de hoy.***

Nota: Este artículo no se refiere a Barcelona, sino a aspectos más generales o comunes de las ciudades europeas. Se enfatizan las dinámicas negativas porque son las que inciden en las problemáticas de exclusión juvenil y crisis del sistema escolar en los barrios populares.

"Hay un evidente elemento de suicidio colectivo en la actual obsesión por la competitividad. Es reconocible en el analfabetismo de masas, en la destrucción de los centros y los barrios de la ciudad, en la criminalidad, en la droga y, sobre todo, en una generación de jóvenes sin esperanza" **Ralf Dahrendorf** (*Economic opportunity, civil society and political liberty*. Copenhagen, 1995).

No son palabras de un publicista izquierdista, ni de un alternativo radical. Ni se pronunciaron en una asamblea cualquiera. Las pronunció el ya anciano profesor **Dahrendorf** en la conferencia de NN.UU. sobre desarrollo social. Son palabras de un ex-comisario europeo, alemán de origen, de nacionalidad británica, que ha dirigido durante años la prestigiosa London's School of Economics. Uno de los grandes pensadores **liberales** de nuestra época. Habla de la globalización y de sus efectos sobre las políticas públicas y las dimisiones irresponsables de éstas. Se refiere especialmente a Estados Unidos y Gran Bretaña pero añade (La República, Roma 21-9-95) que es una tendencia que se expande por Europa. Sobre Italia hace un diagnóstico que se puede aplicar a España. "Mi juicio no es bueno. Es una democracia aun muy débil y con un mercado al que le faltan elementos equilibradores".

Los síntomas patológicos que especifica Dahrendorf son cinco: La incultura social (es suficiente ver los rankings televisivos), la fragmentación de la ciudad (a pesar de contra-ejemplos positivos como los que se dan en Barcelona), la violencia delictiva y por lo tanto la inseguridad, la droga y la ausencia de proyectos y de esperanzas de la juventud.

El diagnóstico es ampliamente compartido, aunque se debatan los juicios sobre las causas y sobre las políticas públicas. En este artículo no pretendemos proponer una explicación global ni una política que lo resuelva todo. Nos centraremos en el rol de los espacios públicos y de los equipamientos culturales y escolares en la exclusión o inserción de los jóvenes. Los análisis y las propuestas de las políticas públicas pueden ser considerados parciales o de alcance limitado. Pero como diría Popper mejor desconfiar de la "solución global" que cuando no es retórica es "final".

I. GLOBALIZACIÓN, ESPACIO PÚBLICO Y JÓVENES

La Globalización económica y la competitividad a cualquier precio tienen un impacto urbano específico:

- a) La urbanización invertebrada o la ciudad-territorio, o la ciudad de la edad III (Parent y Portzamparc, 1995). El proceso de metropolitanización difusa fragmenta la ciudad en zonas in y zonas out, se especializan o se degradan las áreas centrales y se acentúa la zonificación funcional y la segregación social. La ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora. Es una tendencia, no la única. El peso de la historia, la acción social ciudadana y las políticas urbanas pueden desarrollar dinámicas de signo contrario. Pero la tendencia disolvente es, muchas veces, la dominante.
- b) La ciudad como sistema de espacios públicos se debilita, tiende a privatizarse. Los centros comerciales substituyen a calles y plazas. Las áreas residenciales socialmente homogéneas se convierten en cotos cerrados, protegidos los sectores medios y altos, por policías privados. Los flujos predominan sobre los lugares. Y los servicios privados sobre los públicos.
- c) La sociedad urbana de la era de la globalización se caracteriza por una desigualdad sin movilidad, por una vida social en la que prevalece la inestabilidad y la inseguridad. El mercado de trabajo es más reducido que la población activa, los jóvenes son los principales afectados y les acecha la exclusión. La violencia difusa que hoy se identifica con la vida cotidiana de muchas ciudades es más producto de la anomía que de la conflictividad social.

Uno de los aspectos más negativos de esta evolución urbana es el efecto multiplicador de la combinación de estos tres impactos. Físicamente la nueva metrópolis tiende a segmentar más que a integrar. Funcionalmente privatiza, lo cual obstaculiza la inserción socio-cultural. Y socialmente la exclusión de una parte de la población activa, los jóvenes especialmente, agrava la anomía.

El urbanismo no puede resolver todos los problemas derivados de los procesos económico-sociales excluyentes. Pero puede por lo menos no potenciarlos. Y algo más: reducir y hasta contrarrestar algunos de sus efectos, introduciendo

dinámicas distintas. Parece lógico que éste debiera ser el objetivo de las políticas públicas. Para lo cual se requieren políticas integradas (no sectoriales) y participativas (no burocráticas). En el marco de estas políticas urbanas tienden a expresarse algunas prioridades, como:

- a) La generación de **empleo** para los jóvenes, tanto en el sector público como en el privado, así como la innovación social para desarrollar nuevas fuentes de actividad: empleos de proximidad, ecología urbana, oficios ligados a la comunicación, cultura y empleo de tiempo libre, etc.
- b) La reconstrucción del tejido asociativo, de la **sociedad civil**, por medio de la descentralización político-administrativa, de la participación ciudadana y del reconocimiento de partners o interlocutores colectivos en todos los ámbitos de la vida local.
- c) La revalorización de la ciudad como conjunto de **espacios públicos**, de equipamientos y servicios colectivos y de lugares simbólicos o cargados de sentido. Por lo tanto creación de nuevas centralidades y recuperación de las viejas y posibilitar paralelamente la movilidad de toda población urbana. Construir y mantener espacios públicos y estimular el uso colectivo, cotidiano y extraordinario (por ejemplo: fiestas) de los mismos. Los espacios públicos deben caracterizarse por su accesibilidad, multifuncionalidad, seguridad, calidad formal y fuerza simbólica. Su éxito dependerá de la intensidad y de la densidad de relaciones sociales que se den en su seno. Garantizar, of course, el acceso de toda la población a los servicios propios del bienestar social: sanidad, educación, cultura, transportes, etc. Mediante una distribución igualitaria en la región metropolitana. Monumentalizar todas las áreas de la metrópolis, darles visibilidad y reconocimiento social y estimular el desarrollo de su identidad.

Queremos enfatizar especialmente la importancia de los espacios públicos en la política de construcción de la ciudad integradora. El espacio público cualificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niños, adolescentes y jóvenes.

Hoy tiende a predominar una dialéctica negativa entre espacio público ciudadano (decreciente) y sensación de inseguridad difusa y exclusión social juvenil (crecientes). Pero es posible una política urbana activa que invierta este círculo

vicioso, que lo convierta en virtuoso. Es una de las bazas principales de cualquier ciudad exitosa, incluso en el terreno de la competitividad. No es una anécdota arquitectónica que Barcelona sea un punto de referencia internacional por la importancia y la calidad de sus espacios públicos. Importa más su uso social que su diseño, aunque éste forme parte de la calidad y por lo tanto de la funcionalidad de cada espacio público.

II. EQUIPAMIENTOS CULTURALES Y SU IMPACTO EN EL ENTORNO

Una política que adquiere hoy una importancia creciente es la realización de equipamientos culturales potentes tanto en las áreas centrales degradadas como en barrios populares más o menos periféricos.

En un encuentro reciente celebrado en París (La Villete, 1996) se expusieron un conjunto de operaciones y su impacto sobre el entorno. Un conjunto bastante significativo pues comprendía además de París (La Villete y Pompidou), Londres, Johannesburg, Dublín, Montreal, San Francisco, New York, Leipzig, Lujbljana, Marsella, Strasbourg, Tunis, Vitoria, Barcelona, etc.

A pesar de la heterogeneidad de estos equipamientos y de la diferencia de contextos ciudadanos en los que se inscriben aparecen elementos comunes interesantes, sobretudo teniendo en cuenta que se seleccionaron solamente experiencias exitosas.

- a) **Localización.** El entorno degradado o periférico no representa en ningún caso un obstáculo insuperable. Incluso en las ciudades o zonas más difíciles. Ver los casos de Johannesburg o de Marseille. O Ciutat Vella en Barcelona. En general no resulta difícil garantizar la accesibilidad así como la seguridad del interior y del entorno inmediato. Ahora bien cuánto más pobre o deteriorado sea el entorno más fuerte conviene que sea la Arquitectura, como factor de atracción, de identidad y de prestigio (por ejemplo Pompidou, MACBA o CPCs –centros de participación cívica, de Córdoba, Argentina–).
- b) **Multifuncionalidad.** Cuanto mas diversificada es la operación mas posibilidades de éxito. La oferta cultural convencional (museo, exposiciones, espectáculos, etc.) casi siempre va unida a espacios interactivos y de creatividad, a centros de formación, a talleres y comercios, etc. En algunos casos se integran servicios de carácter social o administrativo. En otros se realizan operaciones paralelas de oficinas y viviendas. O de servicios de comunicación y transportes. O equipamientos turísticos, hoteles, restaurantes, etc. Es importante la existencia de espacios de transición, abiertos al entorno (es decir sin controles de acceso ni elementos formales disuasorios) pero articulados (contigüidad, mantenimiento) con el equipamiento cultural.

- c) **Públicos objetivos.** En casi todas las operaciones se encuentran en proporciones diversas públicos distintos: el del entorno social inmediato, el destinatario de la oferta principal (por ejemplo estudiantes como en el caso de la Universidad Pompeu Fabra en Ciutat Vella), del conjunto de la ciudad o región, o turístico. Según cual sea el tipo de público que predomine el impacto sobre el entorno será distinto, pero siempre es un factor de animación de la vida urbana.

- d) **Gestión.** La gestión y el financiamiento son –salvo raras excepciones– públicos o mixtos. El sector público (local o estatal) juega casi siempre un rol motor indispensable. Pero también son cada vez más frecuentes las fórmulas de partenariado así como distintos mecanismos para facilitar la participación ciudadana, en especial de los colectivos sociales interesados o hacia los cuales se practica una política de integración (que en ciertos casos incluye sectores de jóvenes en situación considerada de riesgo).

- e) **Impacto sobre el entorno.** Es obviamente muy variable. Pero casi siempre se aprecian impactos positivos de imagen de la zona, de rehabilitación urbana, de mejora de los servicios públicos y de la seguridad, de aparición o modernización de actividades económicas (comerciales especialmente), de sensibilización de una parte de la población residente a la oferta cultural, de autoestima. En algunos casos hay un impacto significativo sobre el empleo, pero es menos frecuente. Hay otros impactos más discutibles o contradictorios como la "gentryfication" (la zona se pone de moda y es ocupada parcialmente por sectores medios "ilustrados" por ejemplo) o la terciarización más moderna que progresivamente hace perder al área su carácter residencial popular característico.

- f) **Seguridad Ciudadana.** Poco a poco se ha ido superando la idea que la única garantía de proporcionar seguridad es hacer de estos equipamientos un bunker con parking incluido. Las experiencias más exitosas han demostrado al contrario que una concepción más abierta y participativa no solamente crea una mayor seguridad en el interior sino que expande seguridad en los entornos inmediatos, en la medida que vigoriza el uso de los espacios públicos, estimula actividades comerciales y facilita una mayor relación de los habitantes de la zona con el equipamiento. Lo cual no quiere decir que se pueda prescindir de medidas y de cuerpos de seguridad. Pero si que la mejor manera de crear ambientes seguros es

generando procesos de complicidad con los colectivos del entorno. Los espacios de transición, antes citados, son casi siempre el test de la seguridad.

- g) **Acción preventiva e integradora con la juventud en situación de riesgo.** Como complemento del punto anterior es interesante citar la experiencia de la Asociación de Prevención de la Villette (París), en la que participan las Administraciones Gestoras y las Asociaciones Cívicas. Por medio de una imaginativa política respecto a los jóvenes de la zona ha desarrollado una importante labor que incluye generación de empleo (en las múltiples actividades del centro, el mayor equipamiento cultural urbano europeo: 55 ha., 300.000 m² de suelo en instalaciones), formaciones profesionales diversas, participación en la gestión, organización de actividades específicas y apoyo a iniciativas surgidas de los colectivos sociales. Para la realización de estas funciones y actividades se han incluso constituido empresas y asociaciones ad hoc.

Parece indudable que la política de equipamientos y actividades culturales en áreas deprimidas o marginales y con población en situación de riesgo de exclusión es una política que contribuye eficazmente a contrarrestar los efectos negativos de la globalización y que abre cauces de integración para algunos sectores de la juventud urbana. Sin embargo, a pesar de la generalización de algunas de estas experiencias (como los Centros Cívicos y similares) en muchos barrios, sus efectos son muy limitados. Hay que ver que pasa en los lugares de socialización de la mayoría de adolescentes y jóvenes, en la escuela y en los espacios públicos, para disponer de una visión más real de la eficacia de las políticas públicas respecto a juventud y seguridad en la ciudad.

III. ESCUELA Y BARRIO: ESPACIOS DE JÓVENES, PROBLEMAS DE SOCIEDAD

Partamos de tres consideraciones que ya han sido expuestas o se deducen de lo dicho anteriormente:

- a) La globalización fragmenta la ciudad como lugar de integración pero al mismo tiempo provoca la revalorización del nivel local como ámbito de integración y de gestión pública, de participación social y de identidad colectiva. Los centros urbanos y los barrios son espacios a (re)construir contra las dinámicas disolventes. Son espacios conflictivos.
- b) La nueva competitividad crea una situación de desigualdad con escasa movilidad, de inestabilidad social y de precarización económica y laboral, de marginación de colectivos cada vez más numerosos. Dos hechos aparecen como particularmente graves: la crisis de los servicios públicos y la exclusión de una parte creciente de los jóvenes.
- c) La ciudad y el barrio aparecen hoy como el espacio principal del conflicto social. Pero es un conflicto más bien asimétrico, anómico, difuso. Expresa más un malestar que una fuerza social. Afecta principalmente a los jóvenes y por lo tanto se manifiesta en sus lugares de vida: la escuela y la calle.

La consecuencia es la percepción del espacio público como inseguro y de la escuela como una institución en crisis.

Por lo tanto es preciso abordar a la vez la problemática de la débil integración de los jóvenes con la crisis de la escuela y de la convivencia social en los barrios y centros urbanos.

Hoy no tiene sentido proclamar que nuestra época es la de la emancipación de los jóvenes, del reconocimiento de sus derechos y de sus valores. Que los adultos, incluso los viejos, quieran parecer eternamente jóvenes expresa simplemente la influencia de las ideologías consumistas y la inmadurez de los adultos. Todo lo cual aumenta las dificultades de los jóvenes para asumir su identidad. La reducción de la mayoría de edad y en consecuencia la adquisición de los derechos civiles y políticos a una edad más temprana no se compadece con el hecho de que la mayoría de los jóvenes conviven con su familia de origen hasta pasados los 30 años (confirmado por casi todas las encuestas europeas).

La extensión y prolongación de la escolarización es más ficticia que real: el absentismo escolar alcanza en muchos barrios porcentajes superiores al 25%, a veces alcanza el 50%. Pero sobre todo la escuela no garantiza la inserción profesional y la remuneración económica posteriores. Más bien hace de parking de un equipo de reserva que en muchos casos ya no espera jugar un día el partido oficial. Más que emancipación hay exclusión. Más que autonomía hay dependencia. Más que rebelión hay marginación.

En los últimos años las políticas públicas para jóvenes han consistido en muchos países en espectáculos, servicios sociales, policía y jueces. Es decir, zanahoria y bastón. Pero no son los jóvenes los "inadaptados". Es la sociedad que está en crisis por su incapacidad de integrar el futuro.

A partir de este diagnóstico es tentador concluir que si no se transforman el modelo económico competitivo y el modelo socio-cultural consumista, ambos rígidamente excluyentes (desigualdad sin movilidad), en la medida que el sector más afectado son los jóvenes, la crisis de la escuela y el deterioro de la vida social en la calle son inevitables.

Pero es una conclusión que solo autoconfirma su certeza por la inoperancia a la que conduce. Pero demos la vuelta al razonamiento. Si los jóvenes están en las escuelas y en las calles de barrios y centros urbanos, en los equipamientos y en los actos culturales o deportivos, es decir, en los espacios públicos. Si son las principales víctimas de un modelo económico y social excluyente, que deja "sin esperanza" a muchos de ellos. Entonces la cuestión no es tanto tratarlos como problema real (que existe pero que no se resuelve actuando simplemente sobre los síntomas) sino como fuerza social potencial. Si los sectores excluidos no se convierten en fuerza social difícilmente se modificará la lógica del actual modelo. Y por lo tanto su inserción en el barrio, su relación con la escuela y los equipamientos debe hacerse de tal modo que contribuya a este devenir como actores sociales capaces de incidir en la dinámica y en las políticas urbanas.

Hoy es un tópico teorizar la inexistencia de fuerzas opositoras y alternativas al modelo existente precisamente porque a diferencia del proletariado industrial cuya capacidad de promover cambios fue evidente desde finales del siglo XIX hasta los años 70 de este siglo, los excluidos de hoy no parecen "necesarios". O, como dicen en algunos países de América Latina, son "desechables". Sin embargo, en la medida que se generen mecanismos de conexión o de inserción, mediante reformas aparentemente parciales y modestas, y que paralelamente se elabore un proyecto intelectual-político alternativo, la fuerza social se construirá.

En este artículo nos centraremos en las propuestas de algunas actuaciones correctoras e integradoras. Estas medidas se refieren especialmente a la escuela y el espacio público. Pero en la medida que estos dos ámbitos están en crisis por estar afectados por una dinámica excluyente de carácter económico y por la correlativa marginación político-cultural, es preciso también hacer propuestas que contrarresten estas tendencias negativas.



IV. EXPECTATIVAS ECONÓMICAS Y PROFESIONALES PARA RECUPERAR LA ESCUELA

La crisis de expectativas para el futuro post-escolar revierte en el presente escolar. La escuela hoy no garantiza el acceso al mercado de trabajo. El esfuerzo educativo no se transmuta en promoción y reconocimiento sociales. En cambio proliferan los mecanismos selectivos que reproducen y amplían las desigualdades sociales, económicas y culturales. Y las específicamente urbanas: los estudios recientes confirman que en un entorno marginal el fracaso escolar, dentro del mismo grupo socio-económico, es mucho mayor. Es decir los adolescentes y los jóvenes se encuentran orientados y seleccionados, con puertas educacionales que se cierran progresivamente, contra su voluntad. Y cada vez con menos expectativas de obtener trabajo, remuneración y status social satisfactorios.

En estas circunstancias es lógico que la escuela fracase, en muchos casos, como escuela de civismo, de ciudadanía. ¿Cómo se asumirán como ciudadanos si al final del ciclo educativo saben que no tendrán trabajo estable ni remuneración suficiente para autonomizarse y tener vivienda y familia propias? Desaparece entonces la motivación para aprender y para respetar las normas sociales y legales. Aumenta el absentismo escolar y la violencia y la delincuencia dentro y fuera de la escuela.

(Por cierto no confundir la violencia en la escuela con la delincuencia juvenil. Los delincuentes, si van a la escuela, no son precisamente los más violentos, les interesa mantener un perfil bajo).

La respuesta simplemente educacional no es suficiente. Sólo será eficaz si se vincula a la posibilidad real del acceso posterior al trabajo, a la remuneración y a la protección social. A continuación exponemos algunas sugerencias que se apoyan a experiencias locales diversas. (Ver en las referencias bibliográficas los Informes del *Foro Europeo de Seguridad Urbana* y de la *Fondation pour le Progrés de l'Homme*).

a) Integrar la **formación** y el **aprendizaje** en ámbitos de trabajo profesional durante el periodo de **escolarización**. Por ejemplo, estancias de 3 o 6 meses en empresas, asociaciones o administraciones, con remuneración equivalente a beca. O una año de trabajo como requisito previo a la entrada en la Universidad. Lo cual supone introducir la cultura del aprendizaje y de la alternancia formación-trabajo no solo en la Industria y en los oficios artesanales sino también en el terciario público y privado.

b) **Codificar nuevos servicios, actividades y profesiones**. Como los llamados servicios de proximidad, la ecología urbana, la cultura, la animación social y deportiva, la comunicación, la cooperación intergeneracional, la recuperación de oficios tradicionales, la acción humanitaria, etc. Lo cual conlleva formación específica y por lo tanto "formadores" y centros adecuados. Y supone una Administración pública y unas asociaciones con capacidad de innovación social. En Barcelona hay experiencias interesantes como la Escuela de Circo del Ateneo Popular de Nou Barris o El Far, Centre de Treballs del Mar. O que puedan serlo en el futuro como el Forum Nord.

c) Introducir en los acuerdos o convenios entre Administraciones Públicas, asociaciones patronales y sindicatos, mecanismos que prioricen el **acceso al empleo de los jóvenes**, incluyendo cuotas para colectivos en situación de riesgo. El sector público, en sus procedimientos de reclutamiento, no debería reproducir la jerarquía que se expresa por medio de diplomas académicos principalmente, tanto porque son socialmente injustos como porque no garantizan necesariamente la formación adecuada.

d) Establecer "**contratos de actividad**" (según una propuesta del comisariado del Plan del Gobierno Francés) que compatibilicen una cierta estabilidad de la remuneración y de la protección social con las inevitables exigencias de flexibilidad y movilidad del mercado de trabajo actual. Si la única perspectiva laboral son "los contratos basura", que no ofrecen los mínimos para garantizar la autonomía futura de los jóvenes es difícil que en las escuelas haya motivación para aprender. ¿Para qué?.

e) Establecer mecanismos socio–económicos de carácter general que corten las **raíces de la marginación** y que ofrezcan marcos globales securizantes. Hay propuestas interesantes como la Seguridad Social generalizada, el salario ciudadano, el apoyo público a todas las asociaciones u ONG's que cumplen funciones de interés social, cultural o humanitario, etc.

Estas propuestas tendrán más posibilidad de implementarse en la medida que los jóvenes, los principales interesados, tengan cauces e instrumentos propios para expresarse como ciudadanos.

V. APRENDIZAJE DE LA CIUDADANÍA: EN LA ESCUELA Y EN LA CALLE

El aprendizaje de la ciudadanía, y en consecuencia la integración cultural y política, no es evidentemente monopolio de la escuela. Hay medios más poderosos como las instituciones políticas y los medios de comunicación social... pero o no conectan, las primeras, o no están por la labor, las segundas.

Se reclama nuevamente a la escuela que cumpla una función para la cual hoy está mucho menos preparada que en el pasado. Y que debe ejercer muchas veces en un entorno muy desfavorable. Las causas de estas dificultades ya han sido expuestas. Veamos ahora algunas propuestas y experiencias que puedan estimular una dialéctica positiva entre escuela y civismo.

a) **La Escuela como aprendizaje de la democracia.** Avanzamos cuatro líneas de actuación que se apoyan en diversas experiencias europeas (ver Informe "Seguridad y Democracia", 1994).

– **Reglamento interior** conocido y consensuado con las asociaciones de padres y con los delegados de los alumnos, cuya aplicación dependerá de un Consejo Escolar participativo. La Escuela debe ser un lugar de encuentro y diálogo entre colectivos sociales organizados.

– **Relación con las normas legales y las Instituciones Políticas.** Conocimientos de las mismas con la colaboración de representantes de los distintos poderes del Estado. Jueces, Diputados, Concejales, Directores de Servicios de las Administraciones, etc. deberían frecuentar las escuelas. También aprenderían bastante. El conocimiento adquirido por los escolares serviría no sólo para facilitar el respeto a las normas legales, sino también para controlar su modo de aplicación en sus vidas. Y para, en ciertos casos, participar en esta aplicación. Por ejemplo Consejos de Seguridad Ciudadana de barrio o distrito. Una relación que en zonas difíciles es complicada pero necesaria es entre escuela y policía. Aunque sólo fuera para controlarse mutuamente y que cada uno conociera el carácter y los límites a no pasar en sus acciones de unos y otros. Tanto dentro como fuera de la Escuela... y de la Comisaría.

– **Formación** de los alumnos para posibilitar la participación en la gestión de la escuela, especialmente dirigida a los delegados electos. Esta formación debe preparar para la negociación, la definición de demandas y programas y el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

– Apoyo y formación de los **maestros y profesores** y liberación de los tiempos necesarios para desarrollar actividades sociales y culturales, para implementar y formar respecto a los mecanismos participativos, como, sobre todo, para actuar en entornos conflictivos y con colectivos de riesgo.

h) **Partenariado y espacios públicos.** La ciudadanía no se aprende únicamente dentro de las paredes de la escuela. Mejor dicho: solo así no funciona. Adolescentes y jóvenes, como maestros y responsables de la escuela, pueden y deben salir a la calle. No solo individual o informalmente, que por descontado lo hacen. Sino también como escuela, "institucionalmente", organizadamente. Y mediante acuerdos de colaboración y participación con Instituciones (especialmente locales o regionales) y asociaciones.

Como por ejemplo:

– Participación en la gestión social y cultural de servicios y actividades barriales: circulación , mantenimiento y mejora de espacios públicos, control ambiental, animación cultural, apoyo a grupos con problemas o discapacidades, difusión y gestión de nuevas tecnologías de comunicación, etc.

– Participación en los Consejos de Seguridad y en los Programas de prevención y de inserción social.

– Participación en los Comités o Agencias de desarrollo local y en los programas de generación de empleo.

– Partenariado con organismo públicos y ONG's para la acción humanitaria hacia el exterior.

c) **Relaciones intergeneracionales y afirmación juvenil.** Una de las dificultades de los jóvenes para asumirse como fuerza social es su indefinición generacional. La transición hacia la edad adulta es confusa, asincrónica (las etapas educativas, familiares, de trabajo, de vivienda, de adquisición de derechos, no se corresponden). Las estructuras de transición y de inserción son débiles, cuando no inexistentes. Los ritos de transición de una etapa a otra casi han desaparecido (aunque es significativo que se recuperen algunos, como los de graduación). El avance hacia la autonomía es lento, tortuoso, precario y sobre todo, individual. No hay acontecimientos colectivos que marquen

generacionalmente, ni proyectos históricos que ofrezcan un marco de movilización y de integración simbólica. Los principales momentos comunitarios para muchos jóvenes son los espectáculos musicales o deportivos, que son expresivos pero escasamente transformadores del entorno social y de las relaciones de fuerza.

Hay un desfase entre los estímulos de competitividad y de consumo (poco alcanzables) que transmite la sociedad de los adultos y las aspiraciones o valores solidarios en los que podría apoyarse una fuerza social juvenil. Es decir hay asimetría entre los actores y las bazas en juego.

La relación intergeneracional puede cumplir una doble función: de integración social de los jóvenes pero también de identidad frente a las generaciones adultas. En los apartados anteriores hemos expuesto mecanismos de aprendizaje democrático y de partenariado con instituciones y asociaciones. Lo cual debe entenderse tanto como un medio de inserción socio-cultural en el mundo adulto como de afirmación conflictiva ante él. Los adolescentes y los jóvenes sólo se valorizarán cultural y políticamente si actúan según motivaciones y valores propios. Hay que reconocer que las actuales estructuras políticas ni están muy valorizadas socialmente ni resultan muy motivadoras para los jóvenes. El fracaso de la gran mayoría de los partidos políticos en cuanto al reclutamiento juvenil es escandaloso. El espectáculo de los mitines de las campañas electorales parece muchas veces un festival de la tercera edad.

VI. ¿ESCUELA ABIERTA O CERRADA?

Las dificultades de relación con el entorno y la importancia social adquirida por la violencia dentro y fuera del recinto escolar han replanteado la discusión sobre la escuela-fortaleza o escuela-plaza pública. En los años 70 y 80 predominó progresivamente la concepción de la escuela "ciudadana", integrada al barrio, abierta a los agentes sociales, tanto para darles la posibilidad de intervenir en el proceso educativo como para facilitarles el uso del equipamiento escolar y la relación cívica con los alumnos.

Actualmente tiende a volverse a la escuela que afirma su especificidad, que marca su recinto y que distingue claramente a los de dentro de los de fuera. Hay razones sólidas para ello:

- La desmotivación respecto a la escuela y la descualificación en bastantes casos de la enseñanza parece justificar la recuperación de un marco más autocentrado que pueda disciplinar y estimular la adquisición de conocimientos.
- El deterioro social y la violencia cotidiana de los entornos lleva a considerar deseable que la escuela sea un espacio protector y protegido, capaz de defenderse de la violencia exterior y de controlar mejor la violencia interior.
- La multiplicación de intervenciones de agentes externos, en un momento de confusión sobre el rol de la escuela, aumenta esta confusión y añade una dificultad suplementaria en las relaciones maestros-alumnos.
- La relación con las familias, la participación de las asociaciones de padres y la responsabilización de los delegados de los alumnos es más fácil de implementar sino se multiplican las conexiones con el exterior.
- Una escuela autocentrada puede establecer más eficazmente relaciones institucionalizadas con los agentes externos a la escuela, tanto del barrio como de la ciudad.

Sin embargo, este retorno relativo a la escuela cerrada y protectora no debiera generar falsas ilusiones sobre que así se suprimirá la violencia interna, se

eliminará el absentismo, se motivará para el estudio y se recuperará un proyecto educativo que de sentido al periodo escolar.

- La violencia interna a la escuela, cuya gravedad a veces se exagera, se reduce a la larga mediante al aprendizaje de la democracia. Pero atención: la experiencia demuestra que en una primera fase la tolerancia y el diálogo pueden propiciar momentos de explosión o multiplicación de conflictos, que brote la violencia contenida (sobre todo si hay más intolerancia o represión en el espacio público del entorno). Por lo demás los estudios europeos muestran la persistencia de un "núcleo duro" de un 5% de alumnos difícilmente integrables a la disciplina escolar y a la convivencia pacífica. Sin embargo, la gran mayoría acepta como legítimas las normas básicas del funcionamiento escolar.

- El absentismo escolar, en parte facilitado por la negligencia o la crisis del núcleo familiar y a veces por el mal funcionamiento o las deficientes instalaciones de la escuela, tiene como causas principales factores externos a la escuela (como ya se dijo al principio).

- Se pueden obtener resultados positivos en cuanto a una mayor motivación para la adquisición de conocimientos mediante mejoras en las instalaciones, y el equipamiento técnico, (p. ej. ordenadores), y con iniciativas innovadoras respecto a los contenidos, las actividades paraescolares y las relaciones pedagógicas. Pero estos resultados serán precarios si no mejoran las expectativas económicas y profesionales.

- El proyecto educativo no lo puede generar la escuela sino el conjunto de la sociedad. Porque finalmente de lo que se trata es de hacer posible que cada uno construya un proyecto de vida con sentido. Y el sentido no lo puede proporcionar la escuela aislada del resto. El proyecto educativo es un desafío político.

VII. CONCLUSIONES

- a) No hay **Crisis de Ciudad**, ni la ciudad es la generadora de graves problemas sociales, como la exclusión o la violencia. En todo caso si la ciudad no cumple, hay una función más integradora es porque hay urbanización sin ciudad. El problema es la no-ciudad, no la ciudad. Es decir, debilitamiento de la centralidades, insuficiente comunicación y visibilidad de las distintas zonas urbanas, segregación social y especialización funcional contrarias a la cohesión ciudadana y degradación de los servicios y de los espacios públicos.
- b) Es posible mediante un conjunto de políticas públicas activas "**hacer ciudad en la ciudad**", por medio de proyectos urbanos complejos, multifuncionales. La experiencia de los grandes equipamientos culturales, vinculados a otras actuaciones paralelas, en la medida que incorporan una diversidad de usos y de públicos, se revela especialmente eficaz por sus efectos de centralidad y sus impactos sobre el entorno social y físico.
- c) Estas actuaciones por su naturaleza misma tienen efectos limitados. Si bien generan elementos de centralidad integradora no pueden articular el conjunto de la ciudad metropolitana ni cohesionar globalmente a una población que sufre **procesos excluyentes**. Los jóvenes son los principales afectados por la **exclusión** social, económica y política.
- d) No se trata de una **crisis de la juventud**. No nos enfrentamos a un problema de inadaptación de un colectivo social particular. Se trata de una crisis de sociedad, que excluye a una parte de los que representan su futuro. La cuestión es cómo hacer de esta población excluida una fuerza transformadora.
- e) En tanto que predomine la exclusión no es posible que un colectivo adquiera la capacidad para plantear una relación conflictual, de negociación y de transformación, con los otros grupos y con las instituciones. Es esta capacidad de conflicto que convierte a un colectivo en **fuerza social**. Hoy los jóvenes son más víctimas de las causas excluyentes que rebeldes para terminar con ellas. Las expresiones de protesta no tienen fuerza transformadora. Si bien hay un problema de violencia hay también un déficit de conflicto social.

f) Para que los sectores juveniles amenazados por la exclusión puedan desarrollar esta capacidad conflictual, es decir, actuar como fuerza social, deben conseguir mecanismos de **inserción** y poder interiorizar **expectativas** esperanzadoras. El ámbito local y más específicamente el **espacio público** ciudadano y la **escuela** son lugares privilegiados para construir procesos de socialización que se opongan a las dinámicas excluyentes. Es decir, realizar la transición de la **exclusión a la ciudadanía**.

g) Hoy tiende a establecerse una dialéctica a la vez contradictoria y complementaria entre **globalización y ciudadanía**. Crear mecanismos, desde los barrios y desde la escuela, productores de ciudadanía es contrarrestar los efectos disgregadores de la globalización. Y construir las bases para renovar el sentido de la ciudad y de la vida para las generaciones futuras.

Jordi Borja

Barcelona, Desembre '96

Referencias Bibliográficas

- 1) J.Borja (1990). "La ciudad conquistada" en el libro del primer Congreso de "Ciudades Educadoras". Ajuntament de Barcelona.
- 2) E. Argullol et al. (1993). *Universitat i Ciutat. Visions sobre el campus urbà de la Universitat Pompeu Fabra*. Barcelona. Edicions 62.
- 3) Foro Europeo de Seguridad Urbana.(1994). *Securité et Democratie*.Paris.
- 4) R. Dahrendorf (1995). *Economic Opportunity, civil society and political liberty*. Copenhagen.
- 6) C.Parent (1995). *La ville bousculée*. & C. de Portzamparc. *La ville âge III*. Pavillon de l'Arsenal. Paris.
- 7) Fondation Progrés de l'Homme (1996). *Dialogue et Confrontation entre jeunes et adults en Exclusion. Une loi cadre pour quoi faire?*. Paris.
- 8) Foro Europeo de Seguridad Urbana (1996). *Urban cultural spaces & urban security*. La Villete. Paris.
- 9) Foro Europeo de Seguridad Urbana (1996) *Gestire le crise urbane*. Torino.
- 10) J.Borja & M.Castells (1997). *The Global and the Local*. Earthscan.London.

ANEXO 2

AN URBANIZING WORLD: Global Report on Human Settlements 1996

(United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Oxford University Press. 1996.)

- Global Population Change and Urbanization

- Regional Perspectives on Population and Urbanization. Latin America and the Caribbean

1.2 Global Population Change and Urbanization

Changes in population and in households

The world's total population in 1995 was estimated at 5.7 billion.³⁵ The rate at which it is has been growing was essentially constant between 1975 and 1990 (at around 1.7 per cent a year) and it is projected to drop to an average of around 1.5 per cent a year during the 1990s.³⁶ Fertility rates have declined almost everywhere in recent years, although the pace of change differs greatly. For aggregate regional statistics, the exception is Africa, although fertility decline has started in a number of countries in East and Southern Africa.³⁷ However, the global picture is one of immense diversity.³⁸ Thus, the discussion of recent demographic changes and their implications for human settlements will be concentrated in Chapter 2, within sections that consider population and urban change in each of the world's regions.

In most societies in recent decades there have been rapid changes in the size of households and in their structure (including the proportion of households headed by women and the types of person within the household). One of the most dramatic has been the increase in the proportion of female-headed households which are now thought to comprise more than one fifth of all households worldwide—although with large variations between countries.³⁹ Box 1.2 gives more details and discusses the links between this growth and economic and urban change. It is also likely that in most societies there is or has been an increase in the proportion of nuclear families and a fall in the average size of households, which has accompanied (and is linked to) an increasingly monetized economy and increasing proportions of the labour force working in non-agricultural activities and living in urban areas. For the United States and for much of Europe, the average household size is now less than three persons. Another important change, recorded in many countries in the North, is a rapid increase in the proportion of single person households. In much of Europe, over a quarter of all households are one-person households; in the USA, over a fifth of all households are one-person households. These and other changes in the size and composition of households have important and often underrated influences on urban changes and

housing markets. They bring major changes in the number of households which need accommodation; a rapid growth in the number of households can mean that housing demand rises, even as the overall population of a city falls. They also bring changes in the type of accommodation that is sought, in household income and in households' preferences as to where they want to live.⁴⁰

However, the scale and nature of changes in household size and structure appear too varied from society to society or within a society over time (or perhaps even between income groups) to permit much detailed generalization. International comparisons are also hampered by the differences in definition or interpretation of 'household' between countries and the fact that there is no recent data on households in many countries. In addition, the assumption that economic changes always promote a change from a predominance of extended families to a predominance of nuclear families has been challenged both by historical studies which show that household composition has long been highly variable in rural areas and by contemporary studies which find extended households common in urban areas.⁴¹ The relative proportion of nuclear or extended families depends on a great variety of macro and micro factors—for instance, in rural areas, they include local forms of agricultural production, land availability and inheritance, kinship patterns and demographic variables such as life expectancy.⁴² There is also evidence of a rising proportion of extended families in many urban areas, largely as a response by households to falling real incomes.⁴³ Chapter 6 will describe one aspect of this—the number of young adults (single and married) who share the house of parents or other kin as they lack the income to afford their own accommodation. Chapter 3 will also give examples of the growth of extended families in urban areas as relatives come to live with nuclear families because they have lost their own livelihoods or as relatives are welcomed for the extra income and household work they can contribute—although there are also examples of extended families dividing, as the nuclear household can no longer support relatives. Thus, 'while there is little doubt that household composition usually undergoes some change in the course of urban development, these changes take different forms at different times and in different places and they can by no means be generalized.'⁴⁴

An urbanizing world

The last few decades have brought enormous changes to the world's settlements—cities, smaller urban centres and villages. They include new forms of city and metropolitan areas, some

BOX 1.2**Women-headed households and urbanization**

Women-headed households form a rising proportion of households in most parts of the world. Worldwide, it is estimated that one-fifth of all households are women-headed households.⁴⁵ This is not a homogeneous category as it includes not only single parent women-headed households (headed by unmarried, divorced, separated or widowed women) but also households headed by grandmothers and women who live alone or with other women. Although such households are not a new phenomenon and in many societies they have a long history, what is new is their importance relative to other forms of household and the fact that they have become common in many more societies.⁴⁶

There are large variations between regions and nations in the proportion of women-headed households and in the extent to which this proportion is changing. For instance, only an estimated 13 per cent of households in Asia and the Pacific are women-headed compared to 19.1 per cent in Africa and 18.2 in Latin America.⁴⁷ In some countries, the proportion of women-headed households can rise to more than a third of all households. In some countries such as India and the Philippines, female household headship does not seem to have risen much or at all since the 1960s while in others, especially in Latin America and the Caribbean it has grown quite substantially.

Although women-headed households are not unique to urban areas and in some regions such as South Asia and sub-Saharan Africa they are more characteristic of rural districts, many of the factors responsible for female-headed household formation arise

through urbanization. Urbanization and its outcomes brings changes in gender roles and relations and in gender inequalities (although with great variety in the form and intensity from place to place). This can be seen through the transformation of household structure, the shifts in household survival strategies, and changing patterns of employment.

In addition, the urbanization process is itself frequently shaped by gender roles and relations—for instance through the scale and nature of female migration into urban areas (which is much influenced by decisions in rural households about who should migrate and for what reason) and the influence on the urban labour market arising from constraints placed on women's right to work outside the home by households and societies and by the extent of the demand for female labour. The degree and nature of gender selective movement to urban areas is often a major influence on both the frequency and the spatial distribution of women headed households within countries.⁴⁸ In general, where men dominate rural-urban migration streams as in South Asia, North Africa, the Middle East and many parts of sub-Saharan Africa, urban sex ratios show more men than women and women-headed households are usually more characteristic of rural than urban areas. In the towns and cities of East and South-East Asia, and Latin America and the Caribbean, rural out-migration is female selective, urban sex ratios usually show more women than men and levels of female household headship are higher in urban areas.

There is a tendency to equate the growth in female households with the growth in poor or disadvantaged households—but this growth has positive aspects in many societies. For instance, women-headed households are likely to be free of patriarchy at the domestic level—

while other benefits may be greater self esteem, more personal freedom, higher degrees of flexibility in terms of taking paid work, enhanced control over finances, and a reduction or absence of physical and/or emotional abuse. Women-headed households are not always over-represented among the lowest income groups. In addition, when women decide to set up their own houses, it may be a positive and empowering step, especially if in doing so, they are able to further their personal interests and the well-being of their dependants. Various studies have shown that the expenditure patterns of female-headed households are more biased towards nutrition and education than those of male-headed households, with less spent on items that contribute little or nothing to the household's basic needs.⁴⁹ Where this is the case, women and children within a low income female-headed household will usually have better diets than those in male-headed households with the same income, and with less tendency for children or youth to be withdrawn prematurely from school. However, while female-headed households may be better off than they had previously been when male-headed, in most societies, they are still disadvantaged by the widespread discrimination against women and against single parent households. Women-headed households face greater difficulties than male-headed households because of the discrimination women face in, for instance, labour markets and in access to credit, housing and basic services. And single parent households, most of which are female headed, also face the difficulties of one adult having to combine income-earning with household management and child rearing and this generally means that the parent can only take on part time, informal jobs with low-earnings and few if any fringe benefits.⁵⁰

Source: Sylvia Chant, 'Gender aspects of urban economic growth and development', Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on 'Human Settlements in the Changing Global Political and Economic Processes', Helsinki, 1995.

of unprecedented size. The average population of the world's 100 largest cities was over 5 million inhabitants by 1990 compared to 2.1 million in 1950 and less than 200,000 in 1800.⁵¹ The last few decades have also brought a world that is far more urbanized, and with a much higher proportion living in large cities and metropolitan areas. Soon after the year 2000, there will be more urban dwellers than rural dwellers worldwide. There are also tens of millions of 'rural-dwellers' who may live in settlements designated by censuses as 'rural' but who derive their livelihood from work in urban areas or who work in industries or service enterprises located in 'greenfield sites.' In the North, most of these 'rural dwellers' also have homes that enjoy the quality of infrastructure and service normally associated with urban locations—for instance piped water and

water-borne sanitation and the regular collection of garbage.

Table 1.3 shows how the world's total, urban and rural populations were distributed among the regions in 1990.⁵² The extent to which Asia dominates each of the categories is particularly notable—with three-fifths of the world's population and just under three-quarters of its rural population. Despite being predominantly rural, it still had more than two-fifths of the world's urban population and more than two-fifths of the world's population in cities with 1 million or more inhabitants (hereafter called 'million cities'). Table 1.3 also highlights the scale of Africa's rural population—which in this year was larger than the rural population of Europe, North America, Oceania, Latin America and the Caribbean put together.

TABLE 1.3 The distribution of the world's total, rural and urban populations and its largest cities, 1990

Region	Total population (millions of inhabitants)	Percent of the world's:				Number of the world's	
		Total population	Rural population	Urban population	Population in 'million cities'	'million cities'	'mega cities'
World	5,285	100.0	100.0	100.0	100.0	281	12
Africa	633	12.0	14.4	8.8	7.5	25	0
Asia	3,186	60.3	72.2	44.5	45.6	118	7
Europe	722	13.7	6.7	22.8	17.9	61	0
Latin America & the Caribbean	440	8.3	4.2	13.8	14.7	36	3
North America	278	5.3	2.3	9.2	13.1	36	2
Oceania	26	0.5	0.3	0.8	1.3	5	0

Notes: The figures for the number of 'million cities' and 'mega-cities' and the population in 'million cities' should be treated with caution, as the criteria used in setting boundaries for cities or metropolitan areas varies greatly between nations. Some cities with more than a million inhabitants within their urban agglomeration or metropolitan area do not become 'million-cities' as the population for their 'city' as reported by governments to the United Nations does not contain a million inhabitants. There are also cities whose population may have exceeded 1 million inhabitants by 1990 but which have not been recorded by the United Nations Population Division in their 1994 revisions.

Source: United Nations, *World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*, Population Division, New York, 1995. The number of 'million cities' and their populations have been adjusted, where new data were available.

What underlies urbanization

Urbanization trends during the 1980s have to be understood within the longer term changes of a world population that has been urbanizing rapidly for several decades. Urban populations did grow rapidly in most parts of the world during the 1980s—but they actually grew faster during the 1950s.⁵³ Population growth rates for most major cities in both the North and the South were slower during the 1980s, compared to the 1970s and 1960s. And for many of the world's largest cities, including many in the South, more people moved out of the city than in during the last intercensus period.

Recent trends in urbanization reflect economic and political changes, some long-rooted, some of more recent origin. For instance, the steady increase in the level of urbanization worldwide since 1950 reflects the fact that the size of the world's economy has grown many times since then and has also changed from one dominated by relatively closed national economies or trading blocs to one where most countries have more open economies and where production and the services it needs (including financial services) are increasingly integrated internationally. In 1950, most of the world's workforce worked in agriculture; by 1990, most worked in services. The period since 1950 has brought not only enormous changes in the scale and nature of economic activity but also in the size and nature of house-

holds, in the scale and distribution of incomes within and between nations and in the scale and nature of government. All, inevitably, influence settlements patterns.

Perhaps the most fundamental influences on the world's settlement system in recent decades have come from the unprecedented changes in economic and political conditions. Section 1.1 outlined the main economic changes that meant that many countries in both North and South had the value of their per capita income multiply several times since 1960. In general, as the final section in this chapter describes in more detail, the countries with the most rapidly growing economies since 1950 were generally those with the most rapid increase in their level of urbanization while the world's largest cities are heavily concentrated in the world's largest economies. On the political front, virtually all the former colonies of European powers gained independence since 1950 and the political changes of that decolonization also meant major changes to settlement systems—especially through the concentration of economic and political power in national capitals and, in some nations, the removal of migration controls on indigenous populations. The more recent economic, social and political changes in East and Central Europe and the former Soviet Union and in South Africa are also fundamentally changing settlement patterns, although these changes are too recent to have been captured by available census data.

Many countries also experienced an unprecedented growth in their national populations. Over twenty nations with 1 million or more inhabitants in 1990 had populations that had more than tripled since 1950—most of them in Eastern Africa, Western Asia and Central America. Although rapid population growth does not, of itself, increase the level of urbanization, in most nations in the South it is the most important factor in increasing urban populations.⁵⁴ Even in regions with much less dramatic population growth and political change such as Western Europe and North America, there have been major demographic changes—for instance in age structures and household sizes and types—and as Chapter 2 will describe, these have contributed to major changes in settlement patterns.

But amidst rapid economic, social, political and demographic change, there are some elements of continuity in settlements. The average size of the world's largest cities may have changed enormously but their location has changed much less. For instance, in most of the world's regions, there is a perhaps surprising continuity in the list of the largest cities and metropolitan areas; more than two-thirds of the world's 'million-cities' in 1990 were already important cities 200 years ago while around a quarter have been important cities for at

least 500 years.⁵⁵ In Latin America, most of the region's largest cities today, including virtually all national and most provincial capitals were founded by the eighteenth century with most of the largest cities founded by the year 1580 AD.⁵⁶ In Asia, close to 90 per cent of all its cities that had a million or more inhabitants in 1990 had been founded by 1800 AD and around three-fifths were already important cities by that date. In countries or regions with long urban histories, there is often a comparable continuity, even for small market towns. For instance, studies of various regions of India have also found that most of the urban centres, even down to small administrative centres and market towns, have long histories.⁵⁷ In most countries, settlement patterns have changed much less than the degree of economic, social and demographic change might imply. One reason is that existing cities represent a considerable concentration of human and physical capital and it is difficult for new cities to arise that can compete with the old ones.⁵⁸ Another is that in most instances, cities adapt to changing circumstances. A third is that most major cities are also important administrative centres, and this generally provides some economic stability.

A predominantly urban world?

Perhaps too much emphasis is placed on the impending transition of the world to where the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers. There are two reasons for caution. The first is the extent to which this transition could be hastened or delayed by changes in definitions. It would only take China, India or a few of the other most populous nations to change their definition of urban centres for there to be a significant increase or decrease in the proportion of the world's population living in urban centres.⁵⁹ The proportion of the world's population currently living in urban centres is best considered not as a precise percentage (i.e. 45.2 per cent in 1995) but as being between 40 and 55 per cent, depending on the criteria used to define what is an 'urban centre'. What is perhaps more significant than the fact that more than half of the world's population will soon be living in urban centres is the underlying economic and social changes it reveals—that a steadily declining proportion of the world's population make a living from agriculture, forestry, hunting and fishing.

The second reason for caution arises from the confusion between the terms 'urban centre' and 'city'. Many people have commented that more than half the world's population will soon be living in cities—but this is incorrect since a significant proportion of the world's urban population live in small market towns and administrative centres. Certainly, the proportion of the world's

population living in 'cities', however defined, is substantially smaller than the proportion living in urban centres of all sizes.⁶⁰

The definition of city and metropolitan populations

Caution is also needed when considering the population of individual cities—or comparing populations between different cities—since the size of a city's population depends on the boundaries chosen. For instance, the current population of most of the world's largest urban areas including London, Los Angeles, Shanghai, Beijing, Jakarta, Dhaka and Bombay can vary by many million inhabitants in any year, depending on which boundaries are used to define their populations. Different boundaries also mean different population growth rates—so London, Los Angeles, Tokyo, Buenos Aires or Mexico City can be correctly stated as having populations that are declining and expanding in recent decades, depending on which boundaries are chosen for defining their populations.

Even the citizens of a city use its name in different senses, depending on context. A Parisian may at times think of Paris as the central *département* of that name—largely corresponding to the area of 19th-century Paris. At other times (especially if the Parisian in question is an inhabitant of, say, suburban Seine St Denis), the continuously urbanized area, including the surrounding *départements*, may be included in the implied definition. At yet others, the whole Paris region—the *Ile de France*—may be the intended sense.⁶¹

It is also difficult to compare the populations of major cities 'outside the central city' because of the different ways in which the areas outside the 'central city' can also be subdivided—for instance into inner suburbs and outer suburbs—and often into 'exurbs' or population living in the metropolitan area but outside the built up area of the city itself. In many countries, the boundaries of the metropolitan area may be extended further to include urban centres or other settlements from which a considerable proportion of the economically active population commute to work in the metropolitan area or whose work is tied into the economy of the metropolis. Boundaries may also be set for 'extended metropolitan regions' which provide a useful regional planning framework for public authorities but which often encompass significant numbers of rural inhabitants and have a significant proportion of the labour force working in agriculture. Comparing the size, population growth rate or density of the central city population of one city with the size population growth rate or density of another city but for its metropolitan area or 'extended metropolitan region' will produce dramatic contrasts but this is not comparing like with like. Eve

comparisons between two cities in terms of their 'central cities' can be invalid as in one city the central city refers to a very small central 'historic city' while in the other, it refers to a much larger area.

This is why any international list of 'the world's largest cities' risks great inaccuracy as some city populations are for large urbanized regions with thousands of square kilometres while others are for older 'city boundaries' with a few hundred square kilometres. It only needs a few cities to change the basis by which their boundaries are defined for

the list of the world's largest metropolises to be significantly altered. For instance, London has long dropped off the list of the world's largest cities since it had less than 7 million people in its metropolitan area in 1991—but it has a population of 12.53 million if considered as a metropolitan region.⁶² One of main reasons that Shanghai's population appears so large—at over 13 million—is that this figure is the population in an area of over 6,000 square kilometres which includes large areas of highly productive agriculture and many villages and agricultural workers.⁶³ The

TABLE 1.4 Examples of how the populations of urban areas change with different boundaries

City or metropolitan area	Date	Population	Area (sq. km)	Notes
Beijing ^a (China)	1990	2,336,544	87	4 inner city districts including the historic old city
		c.5,400,000	158	'Core city'
		6,325,722	1,369	Inner city and inner suburban districts
		10,819,407	16,808	Inner city, inner and outer suburban districts and 8 counties
Dhaka (Bangladesh)	1991	c.4,000,000	6	Historic city
		6,400,000	363	Dhaka Metropolitan Area (Dhaka City Corporation and Dhaka Cantonment)
		<8,000,000	780	Dhaka Statistical Metropolitan Area
			1,530	Rajdhani Unnayan Kartripakhya (RAJUK)—the jurisdiction of Dhaka's planning authority
Katowice (Poland)	1991	367,000		The city
		2,250,000		The metropolitan area (Upper Silesian Industrial Region)
		c.4,000,000		Katowice governorate
Mexico City (Mexico)	1990	1,935,708	139	The central city
		8,261,951	1,489	The Federal District
		14,991,281	4,636	Mexico City Metropolitan Area
		c.18,000,000	8,163	Mexico City megalopolis ^b
Tokyo (Japan)	1990	8,164,000	598	The central city (23 wards)
		11,856,000	2,162	Tokyo prefecture (Tokyo-to)
		31,559,000	13,508	Greater Tokyo Metropolitan Area (including Yokohama) ^c
		39,158,000	36,834	National Capital Region. ^d
Toronto (Canada)	1991	620,000	97	City of Toronto
		2,200,000	630	Metropolitan Toronto
		3,893,000	5,583	Census Metropolitan Area
		4,100,000	7,061	Greater Toronto Area
		4,840,000	7,550	Toronto CMSA equivalent ^e
London (UK)	1991	4,230	3	The original 'city' of London
		2,343,133	321	Inner London
		6,393,568	1,579	Greater London (32 boroughs and the city of London) ^f
		12,530,000		London 'metropolitan region' ^g
Los Angeles (USA)	1990	3,485,398	1,211	Los Angeles City
		9,053,645	10,480	Los Angeles County
		8,863,000	2,038	Los Angeles-Long Beach Primary Metropolitan Statistical Area
		14,532,000	87,652	Los Angeles Consolidated Metropolitan Area

Notes:

^a Information supplied by Richard Kirkby based on data from the 1990 Census, in *Zhongguo renkou tongji nianjian 1992* (Yearbook of Population Statistics, 1992), Beijing, Jingji guanli chubanshe (Economic Management Press), 1992, 448 and (for area) Beijing Municipal Statistics Bureau, *Beijing Statistics in Brief*, Beijing, China Statistical Publishing House, 1988, 1. Apart from the educational quarter in the Haidian District (northwest) and the steel works and heavy industrial area of Shijingshan (west), prior to the 1980s economic boom the city proper could be broadly defined as that area within the *san huan lu*—the Third Ringroad. This encircles an area of just 158 km² in a total municipality spanning almost 17,000 km². Its population comprises all of the four inner-city districts and parts of the four inner suburban districts. In total, this 'core city' comprises only around half of the 10.82 million official residents of the capital in 1990.

^b Garza, Gustavo 'Dynamics of Mexican Urbanization', Background paper for the UN Global Report on Human Settlements 1996.

^c This ensures the inclusion within Tokyo of the vast suburban areas and includes Tokyo-to (including the islands) and Chiba, Kanagawa and Saitama Prefectures.

^d Includes Greater Tokyo Metropolitan Area plus Yamanashi, Gunma, Tochigi and Ibaraki Prefectures.

^e This is what Toronto's population might be if it was defined with the methodology used in the United States for defining Consolidated Metropolitan Areas. This would include Toronto Metropolitan Area, the adjacent Hamilton CMA (0.6 million), Oshawa CMA (0.24 million) and the rest of York County.

^f Note that these figures for the City of London, Inner London and Greater London are census figures; official estimates for 1991 for Inner London were 2,627,400 and for Greater London were 6,889,900.

^g A. G. Champion—see Section 2.4.

TABLE 1.5 The world's largest urban agglomerations in 1990

Urban agglomeration	Population (thousands 1990)	Comments	A.A. increment in population 1980-1990	A.A. growth rate (thousand) 1980-1990 (%)
Tokyo	25,013	The population would be c.31.6 million if Greater Tokyo Metropolitan Area was taken — see Table 1.4 ^a	316	1.4
New York	16,056	19.3 million in the CMSA in 1990 ^b	46	0.3
Mexico City	15,085	Would be several million larger if considered as a polynucleated metropolitan region ^c	120	0.8
Sao Paulo	14,847	The population is for a large metropolitan region	275	2.1
Shanghai	13,452	This is the population within a large metropolitan region ^d	171	1.4
Bombay	12,223	One reason for its relatively rapid growth 1980-90 was a considerable expansion of its boundaries	416	4.2
Los Angeles	11,456	14.53 million in the CMSA in 1990 ^e	193	1.9
Beijing (Peking)	10,872	Population for a large metropolitan region; the core city has a much smaller population — see Section 2.6	184	1.9
Calcutta	10,741	Urban agglomeration	171	1.8
Buenos Aires	10,623	Urban agglomeration	72	0.7
Seoul	10,558		228	2.5
Osaka	10,482	The population would be larger if measured as a Standard Metropolitan Economic Area. ^f	49	0.5
Rio de Janeiro	9,515	Metropolitan area	73	0.8
Paris	9,334	Urban agglomeration	40	0.4

Source: United Nations, *World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*, Population Division, New York, 1995

Notes:

^a The figure for 25.0 million is for the contiguous densely inhabited districts of Tokyo-to (ku-bu) and 87 surrounding cities and towns including Yokohama, Kawasaki and Chiba, spreading through Tokyo, Kanagawa, Saitama and Chiba prefectures.

^b This figure of 16.1 million is for the urban agglomeration that includes Jersey City, Newark and part of north-east New Jersey; the Consolidated Metropolitan Statistical Area (CMSA) has a larger area—see Chapter 2.

^c This figure is based on the metropolitan area. A larger area could be considered as an emerging polycentric metropolitan region as different metropolitan areas fuse or overlap—for instance linking the metropolitan areas of Mexico City, Toluca, Puebla and Cuernavaca. See Garza, Gustavo, 'Dynamics of Mexican Urbanization', Background paper for the UN Global Report on Human Settlements, 1996; see also Box 2.3 in Chapter 2 that is drawn from this background paper.

^d The population in the core city or the built up area is substantially smaller; in 1992, the urban core districts contained less than 8 million inhabitants; see Box 2.6 in Chapter 2.

^e This population of 11.5 million is for the urban agglomeration that includes Long Beach; the CMSA is much larger and more populous—see Chapter 2.

^f The figure of 10.5 million includes Osaka densely inhabited districts and 36 cities surrounding Osaka. See Yamada, Hiroyuki and Kazuyuki Tokuoka, 'The trends of the population and urbanization in Post-war Japan', Background Paper for the United Nations Global Report on Human Settlements, 1995.

same is true for Beijing and Dhaka—see Table 1.4. 'Metropolitan Toronto' in 1991 can have between 2.2 million and 4.8 million inhabitants, depending on the boundaries used. Figures for the population of Katowice in 1991 can vary from 367,000 to nearly 4 million for similar reasons—and Tokyo can have anywhere between 8 and 40 million inhabitants.

To address the large physical expansion of major cities and the fact that their labour market may be considerably larger than the size of the urban agglomeration (for instance with settlements outside the urban agglomeration having mostly daily commuters to the urban area) new concepts have been developed as the basis for measuring urban populations. These include functional urban regions and statistical metropolitan areas.

These definitions seek to include in a city's total population all nearby settlements whose economies or residents can be considered too intricately related to the city core to be considered a separate settlement. The US definition of 'Standard Metropolitan Areas' delimits what can be called 'functional regions' that include suburbs and other settlements outside the core city's built up area if the proportion of residents commuting to work in the central core exceeds a certain level and if the settlement meets other criteria of metropolitan 'character' (e.g. population density). In Europe, the tendency seems to be more to view metropolitan areas as areas that conveniently encompass all the continuously built up area of a metropolis but that exclude large and small urban centres and rural settlements nearby, even though

TABLE 1.5 continued

Urban agglomeration	Population (thousands 1990)	Comments	A.A. increment in population 1980-1990	A.A. growth rate (thousand) 1980-1990 (%)
Tianjin	9,253	This is the population for a large metropolitan region; the core city has about half this population. ^a	199	2.4
Jakarta	9,250	The population of the wider metropolitan region is almost twice this ^b	327	4.4
Moscow	9,048	Urban agglomeration	91	1.1
Cairo	8,633	The population in the 'Greater Cairo Region' is several million larger than this. ^c	178	2.3
Delhi	8,171	Urban agglomeration	261	3.9
Manila	7,968	Urban agglomeration	201	3.0
Karachi	7,965	Some local estimates suggest this is rather low	294	4.7
Lagos	7,742	This appears high in comparison to the 1991 census ^d	336	5.8
London	7,335	The population could be 12.5 million within a metropolitan region boundary ^e	-41	-0.5
Chicago	6,792	8,240,000 in the wider CMSA ^f	1	0.0
Istanbul	6,507	Urban agglomeration	211	4.0
Lima	6,475	Lima-Callao metropolitan area	204	3.9
Essen	6,353	Urban agglomeration ^g	2	0.0
Teheran	6,351	Urban agglomeration	128	2.3
Bangkok	5,894	This is for Bangkok Metropolitan Area; Greater Bangkok Area or the metropolitan region have several million more ^h	117	2.2
Dhaka	5,877	Statistical metropolitan area	267	6.2

^a See Kirkby, Richard, Background Paper on China prepared for the United Nations Global Report on Human Settlements, 1995; more details are given in Chapter 2.

^b Jakarta metropolitan area (also called Jabotabek) is estimated to have had nearly 17 million inhabitants in 1990 within an area of around 5,500 square kilometres; about half of this was in the central city (DKI Jakarta); see Hadiwinoto, Suhadi and Josef Leitmann, 'Jakarta: urban environmental profile', *Cities*, vol. 11, no. 3, 1994, 153-57.

^c UNCHS (Habitat), *Metropolitan Planning and Management in the Developing World; Spatial Decentralization Policy in Bombay and Cairo, Nairobi*, 1993.

^d The 1991 census suggested that the population of Lagos was around 5 million inhabitants; Aina, Tade Akin, 'Metropolitan Lagos: population growth and spatial expansion; city study', Background paper for the Global Report on Human Settlements, 1995, suggested that this was an undercount but that Lagos still had less than 6 million inhabitants in 1991.

^e A. G. Champion, unpublished tabulation using 1991 census data. 'Main built-up area (core)', 'Urban region' and 'Metropolitan region' are definitions based on the CURDS Functional Regions framework; more details are given in Chapter 2, Table 2.12.

^f The figure for 6.8 million is for the urban agglomeration that includes part of Illinois and parts of north-western Indiana.

^g Includes Duisburg, Essen, Krefeld, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Bottrop, Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund, Hagen, Hamm and Herne.

^h See Chapter 2.

their housing and labour markets are fully integrated into those of the metropolitan centre. Extending metropolitan definitions in Europe to encompass 'functional urban regions' would considerably increase the population of most major cities—and for some would include many small cities, urban centres and villages at distances of 50 or even 100 kilometres from a large city, especially those close to railway stations with rapid services to the city.

No definition of urban areas is necessarily superior; each serves a particular purpose. Without more-or-less standardized definitions, however, international comparisons of urbanization may be highly misleading.

The world's largest cities

Table 1.5 lists the world's 30 largest urban agglomerations in 1990, and it shows that the population of most of them actually grew quite slowly during the 1980s—in terms of the annual rate of growth. Only two among these 30 cities (Dhaka and Lagos) had annual average population growth rates that exceeded 5 per cent during the 1980s—and it may be that Lagos had a much slower population growth rate than that shown in Table 1.5.⁶⁴ Most of the 'million-cities' with the highest population growth rates during the 1980s were not among the world's largest cities. Many examples will also be given in Chapter 2 of

relatively small cities that had much more rapid population growth rates than the cities listed in Table 1.5 during the 1980s.

But population growth rates can be misleading in that the larger the city population at the beginning of a period, the larger the increment in population has to be to produce a high population growth rate. Table 1.5 also includes figures for the annual average increment in the city's population which reveals that only one urban agglomeration, Bombay, had a population that had an annual increase of more than 400,000 during the 1980s—and a large part of this is the result of much-extended boundaries being used in the 1990 census compared to the 1980 census, with many people counted as part of its population in 1990 that had been excluded in 1980. Three urban agglomerations had populations that grew by more than 300,000 a year between 1980 and 1990: Tokyo, Jakarta and Lagos—although this may overstate the scale of population growth in Lagos.⁶⁵ Again, some caution is needed in interpreting these figures, as the population growth rate or the annual average increment in population will depend on which city or metropolitan boundary is chosen. For instance, if for Los Angeles it is the Consolidated Metropolitan Area that is taken, the average annual increment in population during the 1980s was also over 300,000.

If a much larger sample of the world's largest cities is considered—the 281 or so 'million-cities' that existed by 1990—Table 1.6 shows the much-increased proportion of each region's population that lives in million-cities. This Table also highlights some of the regional shifts in the concentration of the world's urban and large-city population. The much-increased role of Asia within the world economy since 1950 is reflected in the sharp increase in its concentration of the world's urban population, 'million-city' population and proportion of the world's largest cities between 1950 and 1990. The concentration of the world's million-cities in Asia can also be seen in Map 1.1. But this is not so much a new trend as a return to what had been the case in previous centuries. Historically, Asia has long had a high concentration of the world's urban population and has always had most of the world's largest cities.⁶⁶ As Table 1.6 shows, Asia had more than three-fifths of the world's largest 100 cities in 1800 AD. Many of Asia's largest cities in 1990 had long been among the world's largest cities—for instance Tokyo, Beijing (formerly Peking), Guangzhou (formerly Canton), Istanbul and Calcutta. Most of the others that grew to become among the largest cities in the region were also cities with long histories. Most were the major cities either in the most populous countries or in the most successful economies—for instance Kyoto in Japan, Seoul and Pusan in South Korea, Karachi and Lahore

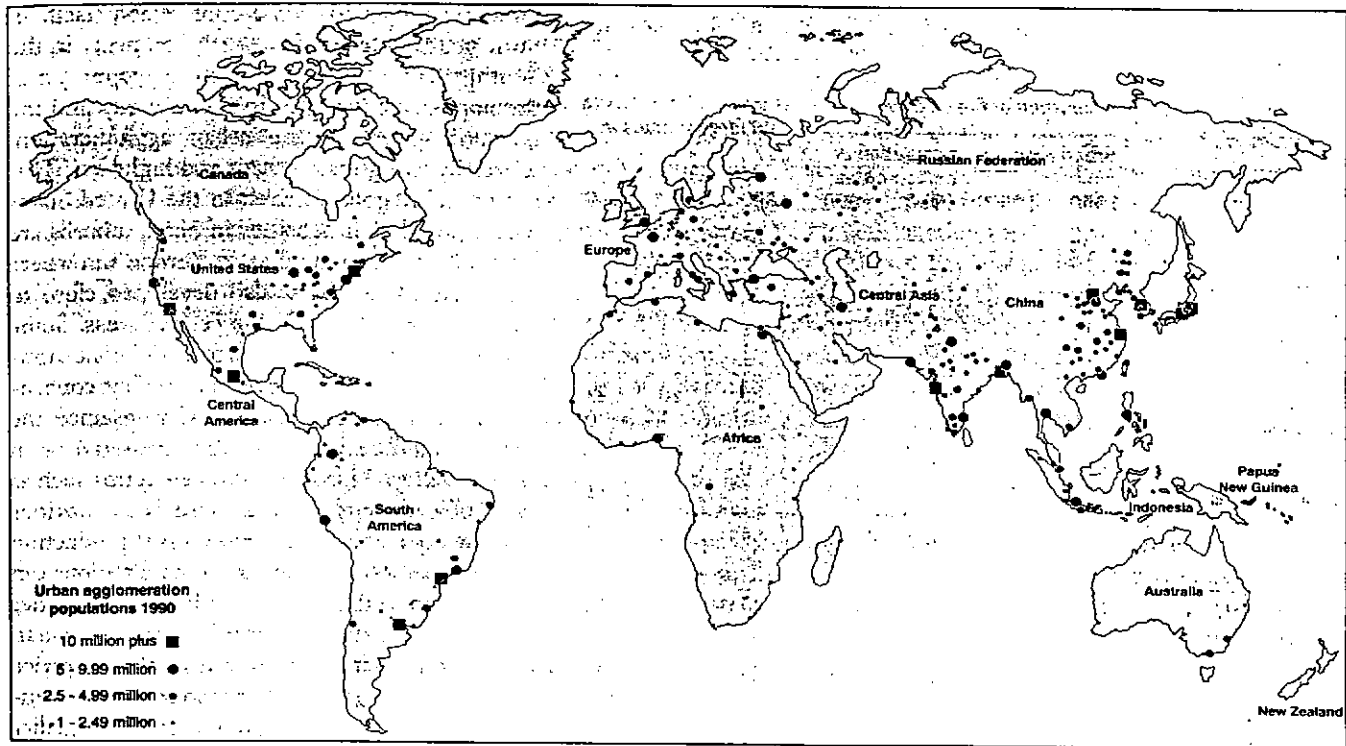
in Pakistan, Delhi, Bombay and Bangalore in India, Jakarta and Surabaya in Indonesia and many of China's major cities.

The Americas, as a region, increased its share of the world's urban population, and 'million-city' population and share of the world's largest cities between 1950 and 1990 but with an important intra-regional shift. In 1950, Northern America had most of the urban and 'million-city' population; by 1990 this was no longer so. This is also not a new trend but a return to what existed prior to rapid industrialization in Northern America in both pre-Columbian and colonial times when most of the urban population and major cities in the Americas were in Central and South America. There was also a strong contrast within the Americas between the major industrial centres of Northern America that had been among the world's largest cities in 1950 and were no longer so in 1990—and the growing prominence of the major cities in Latin America's two largest economies—Mexico and Brazil—especially their largest industrial concentrations, Mexico City and Sao Paulo. This does not imply a lack of rapid urban change in Northern America; as Chapter 2 describes, many of the relatively new cities in the South and West of the US have been among the world's most rapidly growing cities since 1950.

In Africa, there was a rapid increase in the proportion of the world's urban population and 'million-city' population between 1950 and 1990, although the speed of change appears particularly high in all but Northern Africa because it had such a small base in 1950. One reason why it began from such a small base is that colonial governments strictly controlled the right of Africans to live in urban centres.⁶⁷

In Europe, the rapid decline in the region's share of the world's urban population, 'million-cities' population and share of the world's 100 largest cities between 1950 and 1990 is particularly striking. Part of the reason is the dramatic decline in the relative importance of what were among the world's largest industrial centres in 1950—such as Naples in Italy, Hamburg and Dusseldorf in Germany and Birmingham and Manchester in the United Kingdom. But another important reason is the much slower rate of natural increase. Europe was the first of the world's regions to begin a rapid and sustained increase in its population, as birth rates came to regularly exceed death rates but also the first region to undergo a rapid decrease in birth rates to the point where the total population is hardly growing or even declining in many European countries.

But once again, the problem of urban boundaries is evident here. For instance, the number of 'million-cities' in Europe is considerably increased—and the share of the total population



MAP 1.1
The world's million-cities and 'mega-cities' in 1990

Notes: See Map 2.1 to 2.6 for more details for each region. This Map is based on populations in 'urban agglomerations' and drawn from the same source as Table 1.3 while Map 2.1 on North America is based on populations in metropolitan areas and Map 2.3 on West Europe is based on populations in functional urban regions. This means some slight differences in the list of 'million-cities'.

they concentrate considerably increased—if urban populations are defined by functional regions rather than by city cores. For instance, Glasgow in the United Kingdom is not included in the United Nations list of 'million-cities' but had more than a million in its functional urban region while Newcastle and Liverpool would both have more than a million in 1990, if their boundaries were for metropolitan regions (see Section 2.4 for more details)

Although most of the large cities in the North listed in Table 1.5 had very slow population growth rates during the 1980s, not all the world's most rapidly growing cities are in the South. This is especially the case if the growth of city populations is considered in this century—during which the United States has had many of the world's most rapidly growing large cities.⁶⁸ For instance, Nairobi is often held up as one of the world's most rapidly growing cities—but both Miami and Phoenix in the United States had larger populations than Nairobi in 1990, yet all were small settlements in 1900. The population of Los Angeles was around one tenth that of Calcutta in 1900 yet in 1990, it had about the same number of people in its metropolitan area (see Table 1.5). These and other examples of rapidly growing cities in the North do not alter the fact that most of the large cities in the world with the fastest population growth rates are in the South but it does suggest that the rate of growth of the largest cities in the South is not unprecedented.

Over the last few decades, there have also been important rearrangements of population and

production within cities, metropolitan areas or wider 'city regions.' For many of the world's largest cities, part of the slow-down in their population growth is explained by a rapid growth in production and population just outside their boundaries—and with much of this production intimately connected to enterprises still within its boundaries. In general, all major cities or metropolitan centres experience a decentralization of population and of production, as they grow. This generally begins with suburban housing being developed at ever greater distances from the city centre and then a widening commuting field and an increasing concentration of enterprises in suburban locations or in belts around the metropolitan area. But the speed of this decentralization of people and enterprises and its spatial configuration seems to vary greatly from city to city and to change over time. There are also recent examples of city centres attracting new enterprises other than those that concentrate in central business districts and also new residents.⁶⁹

This rearrangement of production within cities is perhaps best understood in terms of three sets of factors with different spatial implications:

- the factors that encourage a movement of enterprises out of major cities, metropolitan areas or even wider metropolitan regions, discourage new ones locating there, and cause a decline in the enterprises that are concentrated in central cities;
- the factors that still concentrate enterprises within or close to metropolitan areas (or urban regions) but outside the central city; and

TABLE 1.6 The regional distribution of the world's population in 'million-cities' and the location of the world's largest 100 cities, 1990, 1950 and 1800

	Proportion of the world's				Number of the world's		
	urban popn		population in million-cities		100 largest cities in		
	1950	1990	1950	1990	1800	1950	1990
Africa	4.5	8.8	1.8	7.5	4	3	7
Eastern Africa	0.5	1.7	-	0.8	-	-	-
Middle Africa	0.5	1.0	-	0.8	0	0	1
Northern Africa	1.8	2.8	1.8	3.2	3	2	5
Southern Africa	0.8	0.9	-	0.8	0	1	0
Western Africa	0.9	2.6	-	2.0	1	0	1
Americas	23.7	23.0	30.1	27.8	3	26	27
Caribbean	0.8	0.9	0.6	0.8	1	1	0
Central America	2.0	3.3	1.6	2.7	1	1	3
Northern America	14.4	9.2	21.2	13.1	0	18	13
South America	6.5	9.7	6.7	11.1	1	6	11
Asia	32.0	44.5	28.6	45.6	64	33	44
Eastern Asia	15.2	19.7	17.6	22.2	29	18	21
Southeastern Asia	3.7	5.8	3.4	5.6	5	5	8
South-central Asia	11.2	14.8	7.0	14.6	24	9	13
Western Asia	1.8	4.1	0.6	3.3	6	1	2
Europe	38.8	22.8	38.0	17.9	29	36	20
Eastern Europe	11.8	9.3	7.7	6.3	2	7	4
Northern Europe	7.7	3.4	9.0	2.1	6	6	2
Southern Europe	6.5	4.0	6.7	3.2	12	8	6
Western Europe	12.8	6.2	14.6	6.2	9	15	8
Oceania	1.1	0.8	1.6	1.3	0	2	2

Source: The statistics for 1950 and 1990 were largely derived from data in United Nations, *World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*, Population Division, New York, 1995, adjusted, when new census data is available. The calculations for 1800 were made, drawing on the IED cities database that combines the data on city populations from 1950 to 1990 from United Nations 1995, *op. cit.* with recent and historic data drawn from around 250 censuses and from Chandler, Tertius and Gerald Fox, *3000 Years of Urban Growth*, Academic Press, New York and London, 1974.

- the factors that encourage enterprises back into central cities.

The scale and importance of the first of these sets of factors has long been evident and carefully documented. It includes advances in transport and communications and the fact that an increasing proportion of the national territory, including many smaller cities, had a skilled and literate workforce, good quality transport and communications and adequate quality infrastructure and services. In many countries in both the North and the South, large incentives were offered to attract manufacturing to smaller urban centres or poorer regions.

What is less well documented, especially in the South, is the fact that it has become common to have a decentralization of population and of production away from the central city (and even its inner suburbs) but with a continued or increased concentration of population and of production within the metropolitan area or wider region. Judged nationally, this remains an increasing concentration of population and economic activity within what might be termed 'core region' but a decreased concentration of population and eco-

conomic activity within the core region itself. In most major cities in the North and many in the South, there has been a declining proportion of the population living in the central city and the outward sprawl of the urban agglomeration, especially along major roads and highways. This has probably gone furthest in the United States where population densities in outer suburbs are generally much lower than in Europe and where many enterprises have also developed close to major highways outside the central areas. Some of the most innovative and successful concentrations of enterprises are not in cities but concentrated along major highways (for instance the firms along Route 128 in Massachusetts) or in Silicon Valley. This has led to new terms such as the '100-mile city' where there is no obvious 'central city'. This decentralization of production and of urban population within core regions can also be seen in the rapid growth of smaller cities that are close to the major cities or metropolitan areas as these attract both industrial and service enterprises that previously would tend to concentrate in major cities. Regions with good quality transport and communication networks encourage this, as does the 'just-in-time' system which needs some physical proximity.

One of the most remarkable examples of this is the region bounded by Sao Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro and Porto Alegre in Brazil which includes a great range of cities of different sizes, many of which have been successful in attracting new enterprises that previously would have concentrated in the major cities. Many such cities are within 200 km of Sao Paulo's central city and have many advantages and few disadvantages when compared to investment in Sao Paulo itself. Private investment in Greater Sao Paulo was discouraged by the well-organized trade union movement, pollution, transport problems and a lack of suitable land sites. Investment in cities nearby was encouraged by a whole range of factors including better roads and telecommunications, the availability of land and fiscal incentives in the smaller cities. The decentralization of production was also boosted by the promotion and support of the government in information technology in Campinas and in the aeronautics industry in Valle del Paraiba.⁷⁰ Motor vehicle companies such as General Motors, Volkswagen and Mercedes Benz have chosen different small cities within this region.⁷¹ However, this model of a region with a diverse but highly integrated urban system and a declining importance for any dominant city depends on good transport and communications systems and good quality infrastructure and services available in different cities. Many of the largest cities in the South remain more concentrated, because of poorer transport and communications systems

and as scarce infrastructure and skilled labour tend to be concentrated in large cities so modern economic activity clusters around them.⁷²

There are also examples of successful cities once again attracting employment and residential populations back to central areas or to inner suburbs.⁷³ There are also examples of cities that have transformed their economic prospects, after facing economic decline—for instance Barcelona⁷⁴ and Baltimore.⁷⁵ One important reason why, as noted in a survey of cities in *The Economist* in 1995, is that financial markets like traditional cities in which enterprises are concentrated, even if advanced telecommunications allow many routine tasks to be located outside the financial district.⁷⁶ For banks and other financial services, 'face-to-face contact is irreplaceable, partly because it promotes the trust that is essential to make deals, and partly because the informal exchange of ideas in such businesses is unpredictable . . . serendipitous proximity cannot be reproduced by fax machine or video-conferencing'.⁷⁷ The concentration of banks in turn encourages a concentration of service enterprises associated with banks or their staff. In addition, many other service activities also find advantage in concentration, including design, marketing, advertising, film and television.⁷⁸

The 'world cities'

The structural changes within the world economy described earlier have helped to reorder the relative importance of cities around the world and, for many cities, to reshape their physical form and the spatial distribution of enterprises and residents within them. Regions and cities have proved more flexible than nations in adapting to changing economic conditions—and certain key regions and cities have become successful locales of the new wave of innovation and investment—for instance Silicon Valley and Orange County in California, Arizona, Texas and Colorado in the western United States, Bavaria in Germany, the French Midi—from Sophia-Antipolis via Montpellier to Toulouse, certain cities in southern Europe, and, of course, many cities in the Asian Tigers⁷⁹ and in China. Meanwhile, most major port cities and traditional industrial centres in the North (and some in the South) that grew to become among the world's major cities during the second half of the nineteenth and first half of the twentieth century lost importance—and most had population declines during the 1980s.

The large and increasing share of the world's economy controlled by multinationals has led to certain cities becoming what are often termed 'global' or 'world' cities—as they are key command and control points of the world economy.⁸⁰ Some are unambiguously world cities as they are the 'commanding nodes' of the global system⁸¹—

London, New York and Tokyo. New York and London are not only leading financial markets but also leading producers and exporters in accounting, advertising, management consulting, international legal services and other business services.⁸² Tokyo—developing as an important centre for the international trade in services such as construction and engineering services, has developed beyond its initially restricted role of exporting only the services required by its larger international trading houses.⁸³ It is interesting to note that Tokyo also remains one of the world's major concentrations of industrial production whereas New York and London do not. It is a reminder of how advanced telecommunications systems and logistical management of production can separate almost completely in spatial terms the production process from those who manage and finance it and the 'producer services' that the managers and financiers need.

Another category of world cities consists of the cities that articulate large national economies into the system (Paris, Madrid, Sao Paulo) or sub-national (regional) economies (Chicago) or simply have a commanding multinational role (Miami, Singapore).⁸⁴ Global cities are not necessarily the same as large cities—as many cities that are not among the world's largest have major international roles—for instance Singapore and Zurich. Several of the world's largest cities do not owe their size and economic base to their role within global production but to being national capitals in more populous nations with a high concentration of political power there—for instance Delhi and Cairo. Several other cities that are among the world's thirty largest listed in Table 1.5 derive their size more from their national role. It is interesting to note that the former national capitals of the most populous nation in Africa (Lagos in Nigeria) and Latin America (Rio de Janeiro in Brazil) are among the thirty largest cities in the world—and both owe much of their size and economic importance to the period when they were political capitals. Calcutta too grew to be much the largest city in India as the former capital; Delhi, to where the national capital was moved early in the twentieth century, has grown much faster than Calcutta in recent decades and may soon have a larger population than Calcutta.

A few of the world cities are capitals (London, Paris, Tokyo) but most are not, for instance New York, Frankfurt, Zurich, Amsterdam, Sydney, Los Angeles, Osaka and Toronto.⁸⁵ World cities have to adapt to changing circumstances to stay as world cities. For instance, Singapore's position could have been threatened by the rapid growth of the Thai and Malaysian economies but it chose to keep high wage jobs in dominant financial and producer services for itself while creating labour-

intensive activities in manufacturing and tourism in regions just outside its boundaries.⁸⁶

Internal and international migration

The scale, direction and nature of migration flows are so fundamental to understanding urbanization and, more generally, changes in the spatial distribution of population that it is surprising that internal migration receives so little attention. In most countries in the South, there has been relatively little recent research on the scale and nature of internal migration flows. There is much more work on the scale and nature of international migration flows, even though there is far more internal population movement than international population movement. The much increased volume of research on international migration is no doubt linked to political worries of governments in wealthy countries—for instance for countries close to areas of conflict or potential conflict that might create large flows of refugees and other emigrants and for wealthy countries that are close to low-income countries and with borders over which it is difficult to control population movements.

In most countries, there is very little idea of the scale and nature of internal migration flows, except that they are almost always diverse, complex, constantly changing and include rural to urban, urban to rural, urban to urban and rural to rural flows. It is often assumed that rural to urban migration is the dominant migration flow but rural to rural flows may be of a larger scale—and in many countries, urban to urban migration flows outnumber rural to urban flows. In virtually all nations, there are also large urban to rural migration flows, even in countries which are urbanizing; the fact that the nation is urbanizing merely reflects the fact that rural to urban migration flows outnumber migration flows in the opposite direction.

There is also considerable diversity between nations and regions in the migrants themselves—for instance in terms of age, level of education, extent to which the move is considered permanent or temporary and the extent to which this move is part of a complex and diverse household survival strategy. Recent studies have highlighted the extent to which migration patterns are also differentiated by gender.⁸⁷ Various studies have shown how female migration is of much greater volume and complexity than was previously believed and also how the migration of women differs in many ways from that of men in its form, composition, causes and consequences.⁸⁸

There is also great diversity in the scale and nature of migration. There are around 30,000 urban centres in the South and each has its own unique pattern of in-migration and out-migra-

tion that constantly changes, reflecting (among other things) changes in that centre's economic base, labour market and age structure. It also reflects social, economic and political changes within the region and nation and is influenced by such factors as crop prices, landowning structures and changes in agricultural technologies and crop mixes in surrounding areas and distant regions. Each detailed study of migrants in urban settings and of conditions in areas of out-migration reveals a long list of factors which influence migration, including: those relating to individuals or household structures and gender-relations within households; local social, economic and cultural factors; regional and national social and economic change; and international factors.⁸⁹ In each location, the relative importance of the different factors is subject to constant change. This cautions against seeking too many generalizations and general recommendations in regard to rural-urban migration.

One example of this diversity is the differences in the scale and nature of demand for female labour.⁹⁰ For instance, in South-East Asia, the demand for women workers in multinational industries and in unskilled and semi-skilled service occupations (domestic service, informal commerce, sex) is important in drawing young women to cities in Taiwan, Philippines, Thailand, Malaysia and South Korea.⁹¹

Although it is often assumed that the largest migration flows are in countries in the South, in fact, there is probably more migration in the United States in any one year in terms of the proportion of the population who move than in virtually all countries in the South. For instance, it is estimated that one person in five in the USA moves each year and as Chapter 2 will describe, the restructuring of the urban system there during the 1980s was more rapid and fundamental than that taking place in most countries in the South. This does not show up as rapid change in the level of urbanization as most migration is urban to urban. Chapter 2 will also describe the very rapid change in the urban system in China and here too, the change in the proportion of the population living in urban areas gives little indication of the scale of the change.

The scale of international migration has certainly increased over the last ten to fifteen years. Estimates for 1992 suggest that over 100 million people lived outside their own country of which 20 million were thought to be refugees and asylum seekers.⁹² An estimate for 1990 suggested that around 15–20 million were in western Europe, around 15–20 million in North America, and 2–3 million were in the wealthiest nations in Asia including Japan, Taiwan and Singapore.⁹³ There are also large populations of foreigners within the wealthier countries in Africa and Latin America,

most of them being from lower-income countries close-by. As in internal migration flows, there is great diversity in the types of international migrants and the forms that their movements take—contract labourers, students, professionals and skilled workers, immigrants joining their families through family reunification, people who retire to a foreign country—and asylum seekers and refugees.⁹⁴ Their scale and nature is greatly influenced by the attitude of the receiving country to immigrants and the provisions made to allow or control immigration:

Among these different categories of international migrants, the growth in the number of refugees has been most dramatic—by 1994, 23 million people qualified as refugees compared to about 2.5 million 20 years ago.⁹⁵ There has also been a considerable growth in international migration flows of highly qualified or skilled labour migrants, that include the professional and managerial staff transferred within the international labour markets of transnational corporations. For instance, in 1988, 83,000 Japanese were assigned to work in overseas branches of Japanese companies while a further 29,000 (not including students) went overseas to engage in scientific study and research.⁹⁶

There is also great diversity in the scale of emigration out of and immigration into each nation—and also in who moves. A distinction can be drawn between countries where there is far more immigration than emigration—generally the wealthiest countries that also have relatively open policies to immigrants—and countries with high levels of emigration. There are also the exceptional cases of certain oil-exporting Middle East countries that have foreign workers making up more than half their workforce—for instance this was the case in 1990 in Bahrain, Kuwait, Saudi Arabia, Qatar and United Arab Emirates.⁹⁷ Other OPEC nations have generally been centres for immigration within their own region, although usually less so in the 1980s and early 1990s as the real price of oil fell. Singapore was also reported to have 11 per cent of its labour force made up of foreign workers—mainly from Malaysia, Thailand, Indonesia and the Philippines.⁹⁸ Although there is little recent data for most African countries, in nations such as Congo, Zaire and South Africa, immigrants made up more than 5 per cent of their population in the mid-1980s.⁹⁹

Many countries have several per cent of their population or labour force living abroad—including Jordan, Russia, Burkina Faso and Egypt with more than 10 per cent of their population or labour force living abroad (although for Russia, most are in republics that were formerly part of the Soviet Union).¹⁰⁰ A considerable proportion of the population of Central America (excluding

Mexico) live outside their country of origin.¹⁰¹ In some instances, this is associated with war or civil strife—as in the huge emigration flows out of Afghanistan, Mozambique and most Central American countries, although in recent years, in all these countries, many emigrants (including refugees) have now returned. An increasing number of countries from which there were large emigration flows have changed to become major centres for immigrants—for instance most countries in Southern Europe, and several Central and East European states—particularly Hungary, Poland and the Czech Republic.¹⁰² There are also many countries with large emigrant and immigrant flows—for instance with large emigration movements of skilled and professional emigrants and with unskilled immigrants coming in from lower income countries.

Many of the main migration flows have well-established historical roots.¹⁰³ A considerable part of them is also a consequence of an increasingly globalized economy. Between 25 and 30 million migrants are thought to be foreign workers, most of whom will return to their own countries.¹⁰⁴ An estimate for 1991 suggested that the total value of their remittances back to their own countries was \$71 billion and if this is an accurate estimate, then it means that total remittance flows are larger than total aid flows and makes remittance flows one of the largest items in international trade.¹⁰⁵

Below, are outlined some of the important changes in international migration during the last ten to fifteen years.¹⁰⁶ This is not a comprehensive list, but it does illustrate how international migration flows have to be understood within specific national and regional contexts.

- The removal of the Iron Curtain, the break-up of the former Soviet Union and the changes in international boundaries in East and Central Europe has changed the scale and nature of international migration in this region. Migration flows have been largest to Germany, although as Chapter 2 will describe, a large part of this is ethnic Germans moving to Germany and these are not considered by the German government as immigrants but citizens. There have also been large migration flows from the former Soviet Union to Israel and North America—and also from Hungary and Poland to North America.¹⁰⁷ Changing boundaries are also changing people's status from 'nationals' to 'immigrants' as in the splitting up of Czechoslovakia, Yugoslavia and the division of the former USSR into many independent republics.¹⁰⁸
- The large-scale recruitment of foreign workers in the oil-rich Middle East. Most were admitted on strictly limited contract terms,

were not allowed to bring dependants and were expected to return to their home country when their contract finished.¹⁰⁹ In the mid-1980s, with the drop in the real price of oil, hundreds of thousands of Arab, South and East Asian workers lost their jobs and returned home. Similarly, large numbers of foreign workers lost their jobs or were expelled during and after the Gulf War. However, most oil-rich Middle Eastern countries still rely heavily on foreign workers. There are considerable differences in the kinds of migrants coming from different countries—for instance, a higher proportion of skilled and professional migrants come from certain countries, while most unskilled women workers come from Philippines, Indonesia, Thailand, South Korea or Sri Lanka.¹¹⁰

- The very large increase in the number of refugees in Africa, associated with the wars and civil strife there—for instance the refugee flows from Rwanda, Burundi, the Sudan and Somalia. Mozambique was the single largest source of refugees in the early 1990s¹¹¹ but many have returned in the last few years. During the 1980s, there were also mass expulsions of foreign workers at particular times in countries such as Nigeria, Congo and Mauritania, linked to economic recession when in previously more prosperous periods, they had been tolerated.
- The changing nature of international migration in Asia as it grew rapidly and also became more concentrated within Asia, between the wealthier and the poorer nations, whereas previously it had been more oriented to nations outside Asia. Within Asia, it is possible to distinguish between labour importing countries (Japan, Singapore, Taiwan, Brunei), countries which import some types of labour but export others (Hong Kong, Thailand, Malaysia, Republic of Korea) and countries which are predominantly labour exporters (China, Philippines, India, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka, Indonesia).¹¹²
- In Latin America, there is uncertainty as to whether international migration increased during the 1980s and early 1990s. Certain factors led to a decrease—for instance, as the economic crisis lessened economic differences between countries and with the reduction in population displacements from war or civil strife in Central America.¹¹³ The return to democracy in many countries encouraged or allowed the return of many hundreds of thousands of Latin Americans to their own countries.
- The changing nature of international migration to the North, with a growing importance within migration flows of high-skill workers, clandestine migrants and asylum seekers.¹¹⁴ The growth in the number of asylum seekers is

perhaps the most dramatic in the last decade¹¹⁵ with the number of asylum applications to Europe, North America and Australia multiplying around sevenfold between 1983 and 1991 to reach 715,000 in 1991.¹¹⁶ It has grown considerably since then, reflecting the breakup of the former Yugoslavia; estimates for October 1993 suggest 5 million residents had been displaced from their home areas with 4.3 million moving to other places within the old borders and 700,000 having left for other countries.¹¹⁷

The relationship between economic growth and urbanization

Rising levels of urbanization and rapid population growth in large cities have often been considered problematic because governments and international agencies fail to ensure that infrastructure and service provision keeps up with the growth in population and governments often fail to enforce pollution control and other regulations needed to protect the quality of life in urban areas. Although the debate about the role of cities in development and in environmental problems continues, the key role that cities have in dynamic and competitive economies was increasingly acknowledged during the 1980s and early 1990s.¹¹⁸ So too was the fact that major cities generally have a significantly higher concentration of the nation's economic output than of its population. In 1995, Singapore's information minister suggested that 'In the next century, the most relevant unit of economic production, social organization and knowledge generation will be the city.'¹¹⁹

One reason for this is that rising levels of urbanization are strongly associated with growing and diversifying economies—and most of the nations in the South whose economic performance over the last two decades is so envied by other nations are also the nations with the most rapid increase in their levels of urbanization. The nature of this relationship between the scale of the economy and the scale of the urban population is also illustrated by the fact that most of the world's largest cities are in the world's largest economies. Taking economic and population statistics for 1990, the world's 25 largest economies also had over 70 per cent of the world's 281 'million-cities'¹²⁰ and all but one of its 12 urban agglomerations with 10 million or more inhabitants.¹²¹ The world's five largest economies on that date (United States of America, China, Japan, Germany and France) had between them half of the world's 10 million plus inhabitant urban agglomerations and a third of its 'million-cities'.¹²²

Some argue that, whilst increases in the level of urbanization may be high, they are not abnormal when compared to other countries at a similar

stage of their development.¹²³ For instance, there are examples of countries in the North which had increases in their levels of urbanization during the second half of the nineteenth century or first half of the twentieth century which were as or more rapid than most nations in the South over the last 30–40 years. There are also many examples of cities in the North that had population growth rates for several decades during the nineteenth or early twentieth centuries that were comparable to those of the most rapidly growing cities in the South over the last few decades. There are also instances of countries in the North where the overall growth rate of their urban populations was very rapid, even by contemporary standards—for instance in the United States, between 1820 and 1870, the estimated average annual growth rate for the urban population was 5.5 per cent.¹²⁴ The urban population in Japan grew at around 6 per cent a year during the 1930s. This can be compared to growth rates for the urban population in Africa of less than 5 per cent a year during the 1980s—and growth rates for the urban population of Asia of less than 4 per cent and for the urban population of Latin America and the Caribbean of close to 3 per cent.¹²⁵ What is unprecedented when comparing the last 3–4 decades to earlier periods is the number of countries undergoing rapid urbanization and the number of cities worldwide that are growing rapidly—although as noted earlier, the population growth rate of many cities slowed during the 1980s.

Many factors influence the scale of net rural to urban migration that in turn underlies increases in the level of urbanization. However, there is an evident relationship between changes in economic development in a country and the level of urbanization. The relationship can be seen by plotting countries' level of urbanization against per capita income—see Figure 1.1. The relationship is complex, with many factors at work—and whilst economic development may result in growing levels of urbanization, higher levels of urbanization in turn can stimulate more economic growth.¹²⁶

It has also been argued that urban growth has been detrimental to economic growth and the term 'over-urbanization' has been used to describe countries where the level of urbanization relative to national income is considered to be high in comparison to reference countries. One reason put forward for this is that, with limited investment funds, high levels of investment in urban areas will reduce investment in other productive sectors of the economy including agriculture. Another argument is that economic growth or stability may be compromised by high levels of government investment in urban infrastructure and services.

One basis for the 'over-urbanization' thesis is

that specific urbanization levels in the South have been achieved at lower levels of per capita income than those associated with similar levels of urbanization in the North. For example, the North was less urbanized than Asia or Africa when its per capita income was \$US300.¹²⁷ In the case of Latin America, average levels of urbanization in 1980 were similar to those in the North but the level of per capita GNP was less than one-third that in the North. It has been argued that increases in the level of urbanization in the South have been achieved without economic growth, industrialization and increases in agricultural productivity.¹²⁸ However, there are a number of reasons why the 'over-urbanization' thesis might be questioned:

1. There are doubts about the quality and the comparability of the data for both urban populations and for per capita GNP. The margin of error for Northern urban data for 1800 and the South for 1930 is estimated to be about 6–8 per cent.¹²⁹ Another problem with such international comparisons noted already is that each country uses different criteria for measuring its urban population.
2. The accuracy of the GNP per capita estimates is questionable; many Southern countries have only recorded national income since 1950 and it is recognized that a considerable part of the economy may be unrecorded because of the extent of the informal economy and other unregistered activity. The accuracy of estimates for GNP may be particularly poor when a large proportion of production is for subsistence or traded outside of the money economy.
3. One important aspect of the relationship between level of urbanization and level of per capita income of particular interest is the extent to which levels of urbanization fall (or their rate of increase slows) with a stagnant or declining economy. Historic studies suggest that city populations may not respond as rapidly to economic decline as they do to economic growth and increases in the level of urbanization as income rises may not be matched by an equal reduction in the level of urbanization as income falls. The same can be said for countries in the Southern Cone of Latin America in recent decades where increases in the levels of urbanization have slowed, as have urban population growth rates—but they did not slow as abruptly as the economy. The results of an analysis of how urbanization levels change over time in response to economic change will show a strong correlation between the two—but while economic stagnation or decline may slow increases in the level of urbanization, they do not generally halt it. In

some countries in Africa, economic stagnation is reported to have encouraged some movement of city populations back to rural areas but the limited information available on this to date does not suggest a large scale movement. Even when incomes are falling, it seems to be rare that households perceive the advantages in rural areas to be sufficient to encourage them to move back on an equivalent scale. What appears more common, as will be described in Chapter 3, is household livelihood strategies that draw on both rural and urban resources.

4. In addition to an inertia to reverses in the level of urbanization, there may be other reasons to account for the high level of urbanization. One is that some economic activities such as mining increase urbanization by requiring a concentrated workforce (and usually an urban setting for their shelters) but do not necessarily increase national income by as much as had been the case in nineteenth-century Europe. National income may increase little because the profits from these activities are invested overseas (and much of the processing also takes place overseas). Another reason why levels of urbanization may be higher in recent decades for any given level of per capita income is that the role of government has expanded considerably during the twentieth century and state employees live mainly in urban centres.
5. Perhaps the main reason for doubting the validity of the 'over-urbanization' thesis is that it implies that the model of urban development undergone in the North represents a pattern that should be followed in the South and that any deviation from this model represents 'over-urbanization'. In this, it has similarities with the normative judgements made as to whether the distribution of population within urban centres in a country corresponds to particular mathematical distributions that are assumed to be 'correct' or 'balanced'. If, in general, Latin American countries are more urbanized today relative to per capita income than countries in the North, what should be sought are the reasons why. It would be surprising if urban trends in the South followed patterns in the North. The much weaker position of most countries in the South within world markets and the fundamental differences between the world in the nineteenth and the end of the twentieth centuries must affect the social, economic and political factors that influence levels of urbanization.

The level of urbanization in any country is influenced by many factors, both economic and social including:

- The proportion of the economy that is derived from manufacturing or service industries rather than agricultural activities.
- The nature of the economic activity within each sector. For example, the type of agriculture affects the scale of urban settlements. The extent to which agriculture stimulates or supports local urban development depends critically on the value of the crop, the extent to which there are local possibilities for adding value to the crop (for instance fruit juices and alcoholic beverages, jams and sweets) and the nature of land ownership.¹³⁰ High value crops that provide good incomes for farmers and agricultural workers within relatively intensive farming systems can support rapid growth of local urban centres to the point where agriculture supports a relatively urbanized population—and can also attract new enterprises from outside the area.¹³¹
- The influence of land-ownership patterns is important not only for its influence on what is produced but also in where the profits generated are spent or invested. In general, the larger the farm, the less likely the value generated by the production will be spent locally.¹³² Plantations are an extreme example of agricultural production where it is usual for only a small proportion of the value generated by their production to be spent or invested nearby.

The relative importance of factors that influence levels of urbanization may change as countries become more urbanized. In advanced economies, many rural areas are urbanized as manufacturing and service enterprises can locate on 'greenfield' sites with many of the service and infrastructure benefits of urban locations but none of the congestion; and city-workers can live in rural areas and travel each day to work. In countries with a high population density, these criteria may apply to a large proportion of rural areas, as will be described in Section 2.6. This also helps explain why the relationship between per capita income and level of urbanization becomes much less obvious among the higher income countries—for instance there were large increases in per capita income for the United States and many European countries between 1970 and 1990 but relatively little increase in their level of urbanization.

To conclude, levels of urbanization for each country are likely to reflect not only the level of per capita GDP and the nature of the economy but a number of other factors including definitions used for urban areas, the nature of agriculture, physical factors such as the size and topography of the country, political factors including the relative degree of security in rural locations, and cultural preferences for types of lifestyle. In addition, government policies and

state institutions are a major influence on the level of urbanization. This influence is felt in a number of different ways including:

- The share of national income spent by the public sector. This has clearly increased considerably in most countries during the last few decades, although much less so in the last decade or so. In part this is due to some areas that were previously provided by the private sector being drawn partially or wholly within the public sector, for example, health or transport services. Most state employees are urban residents (although not all are employed in the major cities). The importance of government employment within the urban labour force has been demonstrated by the impacts of redundancies arising from the implementation of structural adjustment programmes in the South. Assessments of the significance of this factor may take some time to emerge, in particular, because reduced employment opportunities in the public sector are likely to impact more on future rural to urban migration trends rather than result in urban to rural migration.
- Government macro-economic and regional policies also impact on the level of urbanization. Governments influence aggregate national income and the distribution between the different sectors of the economy. Subsidizes for agriculture or farmers in most countries in the North have helped to maintain farmers' income and investment capacity. Subsidized services in urban areas have encouraged industrial development. They also influence the relative cost of capital and labour in urban and rural areas and thereby affect employment opportunities. For example, countries in Eastern Europe have successfully kept levels of urbanization below what would have been expected relative to levels of income through a strategy of labour intensive agriculture.¹³³ Investments in infrastructure influence the costs associated with transportation and telecommunications. In the North, for example, improved transport links and home-based working using advanced telecommunications have also permitted a separation between the location of residence and employment opportunities.

It is often suggested that governments have favoured urban rather than rural areas within their investment strategies and pricing policies and that this has encouraged the migration of people from rural to urban areas and therefore an increase in the level of urbanization, although within the Indian context public sector policies do not seem to have had a significant impact on the level of urbanization.¹³⁴ Instead, the evidence

suggests that the level of urbanization in India is relatively insensitive to public sector investment strategies.

These influences on the level of urbanization suggest that countries may have very country-specific components to the relations between levels of urbanization and economic variables, although the underlying nature of such relations may be broadly similar.

Recent census information has allowed a reconsideration of the trends and relationships discussed above.¹³⁵ The graphs in Figure 1.1 illustrate the relationship between urban and economic change for certain regions. For the countries included in this analysis from South America, the wide range in the levels of urbanization is immediately evident. The eight countries fall into three groups: high levels of urbanization for the Southern Cone countries that experienced economic growth during the first few decades of the twentieth century plus Venezuela (one of the OPEC countries); intermediate levels of urbanization (Peru and Colombia), and low levels of urbanization (Paraguay and Ecuador). Considering the graphical relationship between levels of urbanization and per capita income, two characteristics stand out. The first is the 'shock' to incomes during the late 1970s and early 1980s which took place with little reduction in the increase in the level of urbanization and second, the increase in urbanization in Venezuela despite a considerable reduction in per capita income.

Northern Europe (Scandinavia plus the UK and Eire) shows a very similar pattern between the two graphs indicating that most countries have succeeded in achieving small but continually rising per capita incomes (and at a similar level except Eire) during the period under consideration. The countries with high levels of urbanization show little increases in recent decades, despite the fact that incomes have continued to rise. These graphs suggest that urbanization levels will stabilize at different levels in different countries—although the different levels may simply reflect different definitions used for urban centres. There is also the fact noted earlier that in the wealthiest countries, an increasing proportion of the rural population are either urban workers (who commute to work) or work in manufacturing and service enterprises located in greenfield sites.

South-East and East Asia and Oceania also includes some of the wealthiest nations (Australia, Japan and New Zealand) for whom urbanization levels have shown little change in recent decades. Both South Korea and Indonesia have had increasing urbanization although this trend is less evident for Fiji and the Philippines. Considering incomes, two groups appear to emerge from the second graph: a high income group which has

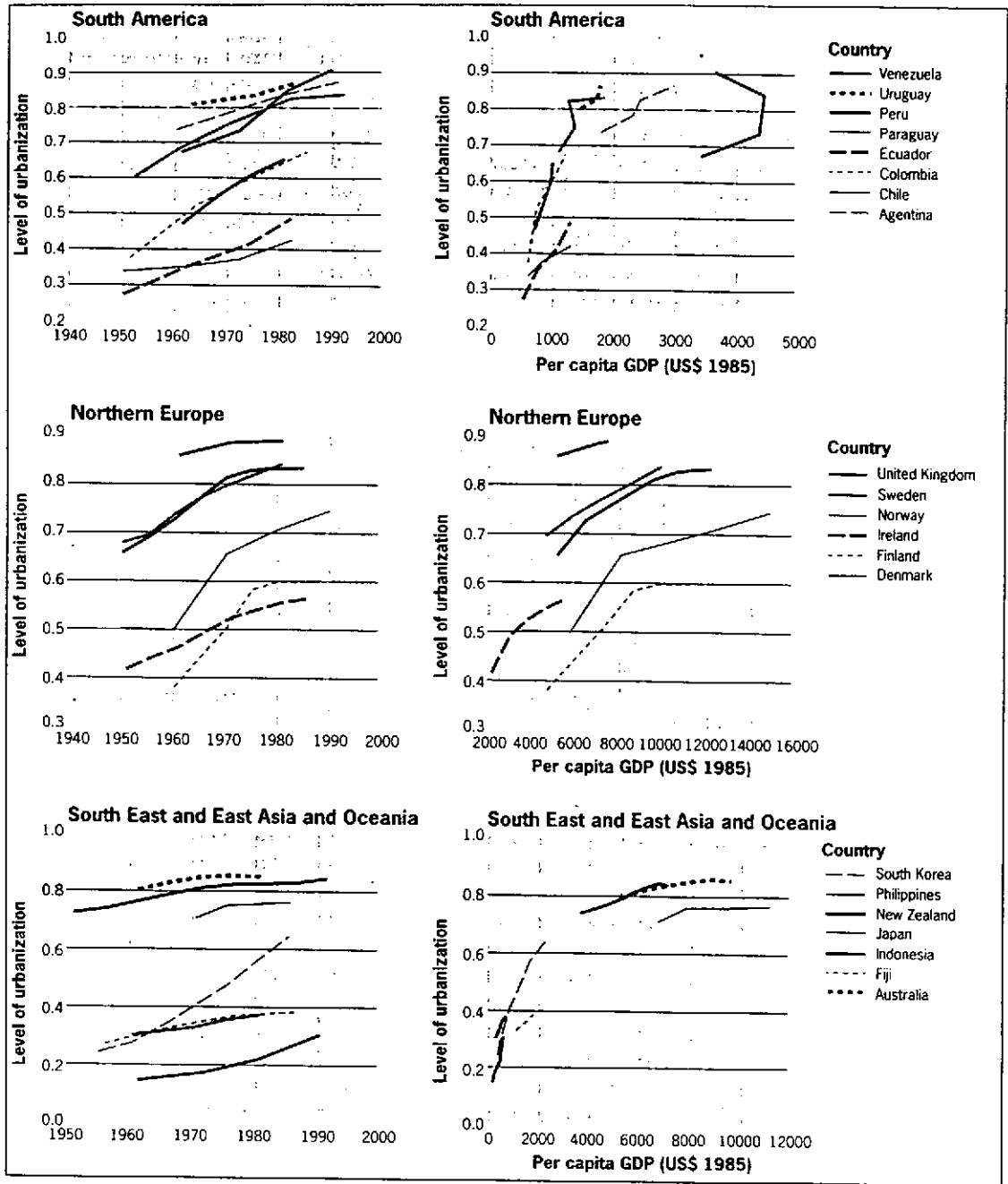


FIGURE 1.1
Urban and economic
changes in selected
countries

seen very little change in urbanization levels, and a low income group with increasing levels of urbanization and rising incomes. While South Korea's level of urbanization at first appears to have increased very rapidly, when considered with changes in per capita income (where the country has had one of the world's most rapid increases over the last 40 years), the trends are consistent with other countries.

In general, there is a close relationship between the level of urbanization and per capita income (measured here by GDP per capita). For the time

period and countries considered here, there is also a correlation between the level of urbanization and the date (i.e. a time trend) in addition to the relationship with per capita GDP. This suggests that there may be other factors not specifically included in this model that are important in better understanding the process of urbanization and that have, in broad terms, been increasing over time. In this case, the time trend is acting as a proxy for a set of factors that are positively related to the level of urbanization and are correlated to the time trend but which have not been separately identified.

2.3 Latin American and the Caribbean²⁹

Introduction

Perhaps the three most notable aspects of population and urban change in the region since 1980 are the slower population growth (underpinned by lower fertility and in some instances by less immigration and more emigration), smaller increases in the levels of urbanization and the much slower rates of growth for many of the region's largest cities. In some countries, there were significant changes in the cities and regions where the most rapid urban growth took place. These represent important changes in long established trends since Latin America and the Caribbean have had among the world's most rapid growth rates in total and in urban populations for many decades. Prior to 1980, the region also had among the world's fastest growing large cities. It had the most rapid population growth rate of any of the world's regions for the period 1920–70³⁰, and during the 1970s its population growth rate was second only to Africa. By the mid-1990s, its total population was roughly the

same as that of Europe³¹ whereas only 70 years ago, it was less than a third that of Europe's.³²

The changes in the rate at which countries were urbanizing and the slower rate of growth for many of the largest cities became evident in the returns from censuses held between 1989 and 1991. For most nations, these are a response to abrupt economic changes. For the region as a whole, the period 1950 to 1980 can be characterized as one of economic expansion, rapid urbanization and increasing life expectancy. In most nations, it was also characterized by strong government support for industrialization largely based on import substitution—priorities that had been initiated in the 1930s and 1940s. By contrast, during the 1980s, most countries experienced a serious and prolonged economic recession. The 1980s was also a period of considerable political change as many countries in the region returned to democratic forms of government and as the scale and nature of government expenditure, investment and intervention changed, partly as a result of democratization, partly as a result of measures linked to the economic crisis and structural adjustment. In most nations, barriers protecting national industries were lowered or removed, many state enterprises were privatized and a greater priority was given to exports.

Care must be taken not to exaggerate the scale of the changes in demographic trends. For instance, many of the largest cities or metropolitan areas had had significantly slower rates of population growth prior to the 1980s. In addition, despite the slower population growth rates, most major cities still had larger annual increases in population during the 1980s than during the 1970s.³³ The economic and political changes of the 1980s are also likely to bring more fundamental changes to the spatial distribution of population during the 1990s but the form that these will take is not yet evident—rather as the spatial implications of the earlier concentration on import-substitution and industrialization also took time to become apparent, especially its concentration of urban and industrial development in a few major cities—most of them national capitals.

Demographic change

By 1990, the region's population totalled 440 million and had doubled in size since 1960. 71.4 per cent living in urban areas, a level of urbanization similar to that of Europe. Demographic statistics for the region are much influenced by Brazil and Mexico that between them have more than half the region's total and urban population. Just eight countries have more than four-fifths of the region's total population and around 87 per cent of its urban population.³⁴

Perhaps the two most significant demographic

changes in recent decades have been the much increased life expectancy (from 56 to 68 years, 1960–92) and the declining rates of natural increase evident in most countries. By 1992, Cuba and Costa Rica had among the world's highest life expectancies (75.6 and 76.0) while in many other countries, life expectancies were above 70 years of age (Uruguay, Chile, Argentina and Venezuela) while figures for Mexico and Colombia were very close to 70. Several of these countries also had among the largest increases in life expectancy between 1960 and 1992 (see Chapter 3).

Most countries also underwent what is often termed the demographic transition from high mortality and fertility to low mortality and fertility between 1950 and 1990,³⁵ although for some, it had begun earlier. There is considerable diversity between countries in population growth rates, that can be illustrated by contrasting three groups of nations:

- Nations with relatively low population growth rates—for instance the three nations in the Southern Cone, Cuba and two of the wealthier Caribbean nations, Jamaica and Trinidad and Tobago. But for all but Trinidad and Tobago, these are countries whose population growth rates were already below 2.0 per cent a year in the 1950s with Jamaica and Uruguay having rates of 1.5 per cent a year or less.³⁶
- Nations with population growth rates of between 1.8 and 2.5 per cent a year during the 1980s that includes many of the largest and wealthiest countries such as Venezuela, Mexico, Brazil and Colombia where population growth rates have fallen steadily from the 1950s or 1960s. The 1991 census in Brazil found that the average population growth rate for the country as a whole had fallen to 1.9 per cent a year between 1980 and 1991; for Mexico, it was down to 2.0 per cent a year between 1980 and 1990.
- Nations where population growth rates remained high during the 1980s—for instance Honduras and Paraguay with rates above 3.0 per cent a year and Guatemala with 2.9 per cent a year.³⁷

At least since the 1960s, total fertility rates in large cities have been lower than the national averages although fertility rates are still above replacement levels in all but Havana.³⁸ In general, the larger the city, the lower the fertility rate although there are some medium size cities where fertility levels are even lower than those of the largest cities in their own countries.³⁹ The lower fertility rates in major cities is partly explained by the fact that desired fertility is lower there and health and contraceptive advice is more readily available; it is also linked to greater participation by women in city labour markets and the fact that

the education of children is more valued.⁴⁰

Although fertility rates have generally been declining in most of the region's large cities, in some where total fertility was already low in the beginning of the 1980s—under three children per woman—there have been slight increases that are also evident at a national level. For instance, this is the case in Santiago de Chile and the postponement of births during the economic crisis, particularly between 1982 and 1985, may explain the fluctuations observed later in the decade.⁴¹ In addition, the rate of natural increase in major cities may be closer to other urban centres and rural areas than the differences in fertility rates suggest because of higher than average numbers of women of child-bearing age⁴² and because mortality rates are also lower. Infant mortality rates are generally lower in major cities compared to national averages—although the differences between the two are often smaller than might be expected, given the concentration of wealth and health services in the major cities.⁴³ Women generally had lower mortality rates in large cities, compared to those in other urban centres who in turn had lower mortality rates than women in rural areas.⁴⁴

Large cities tend to have a lower proportion of children and a higher proportion of persons of working age than the national population. The population of large cities is also ageing more rapidly than their national populations, especially in countries where fertility declines began early. For instance, in Buenos Aires and Montevideo, continued lower fertility coupled with the arrival of sizeable numbers of international migrants during the 1940s and 1950s has given rise to older age structures than those found in other large cities in the region. Already by 1980, an estimated 13 per cent of the population of Buenos Aires was over 60 years of age.⁴⁵ There are often particular neighbourhoods in cities with a population that is ageing particularly rapidly, linked both to the concentration of older people (mostly women) and movement out of these neighbourhoods by younger age groups.⁴⁶

In many countries in the region—especially the most urbanized—the number of rural inhabitants has been decreasing while in many more, population growth rates among the rural population is very slow—less than 0.4 per cent a year. In some countries, rural populations declined—for instance in Colombia between 1985 and 1993 and in Argentina for both the 1970–80 and the 1980–91 census periods. However, in several countries, notably Paraguay, Haiti and the countries in Central America, rural population growth rates remained at between 1.3 and 2.0 per cent a year during the 1980s.⁴⁷

National and international migration

Detailed studies of migration processes for

particular individuals, households or those in particular settlements usually reveal a complexity and diversity that is not captured in national statistics. The scale and nature of population movements and of who moves also changes, influenced by broader economic and social change. As Alan Gilbert notes:

Better transportation, growing rural populations, more jobs in the cities and a greater awareness of the opportunities available in the cities are bound to have affected the kinds of people who move, their destinations and their motives. These interrelationships between migration and socio-economic change have become even more obvious since 1980 when severe economic problems began to hit most of Latin America's cities.⁴⁸

Most countries in Latin America have had major changes in the regional distribution of their population. In many, this reflected changes in their economic orientation—for instance the rapid increase in the proportion of Ecuador's population in the coastal provinces as land there was developed for export agriculture and as Guayaquil, the chief commercial centre and port expanded and eventually grew larger than Quito, the national capital, located within the Sierras. In many countries, both formal and informal land colonization programmes in 'frontier' areas have also changed the distribution of populations, especially those with land in the Amazon that remained relatively unpopulated in the 1950s or 1960s. The proportion of the national population in Peru, Brazil, Colombia, Ecuador and Bolivia that is within the Amazon area has grown very considerably. Such regional shifts in population were generally largest in countries with large numbers of landless people or peasant farmers with very inadequate land holdings.

Rural to urban migration has come to have a much smaller role in urban population growth as countries become more urbanized.⁴⁹ Recent studies show a decline in migration to Mexico City,⁵⁰ Rio de Janeiro⁵¹ and Santiago de Chile.⁵² In Argentina, Chile and Peru, rural—urban migration accounts for a quarter or less of all internal migration.⁵³ In addition, urban to urban migration has come to have a much greater influence on population trends in many cities and has become increasingly important in reshaping urban systems in many countries. In Mexico, the growing weight of urban—urban migration has been documented along with the greater diversification of the urban system and increased migration from large to intermediate and small cities.⁵⁴ In the Dominican Republic, the proportion of migrants to Santo Domingo who originate in other urban centres has been increasing since 1970.⁵⁵ However, the removal or lowering of trade barriers that formerly protected small-scale farmers may in some countries lead to an increased importance of rural to urban migration.

For instance, there are some 2.4 million small-scale maize producers in Mexico whose livelihoods will be threatened if cheap maize can enter from the United States.⁵⁶ Cuba is an exception, since 75 per cent of its internal migration still consists of rural—urban or rural—rural movements, despite its high level of urbanization. In Cuba, most rural migrants originate in scattered rural areas and move to rural areas with a higher degree of concentration or to towns.⁵⁷

It may be that migration movements, whether by individuals or by households, have become more diverse and more complex—in response to rapid and often unpredictable economic and social change.⁵⁸ For instance, Roberts has suggested that in contemporary Latin American cities, many people cope with unstable economic and political development through moving, seeking out new opportunities, at times returning to their original homes, at times shifting more or less permanently their base.⁵⁹

There is often a preponderance of women in net migration flows to large cities⁶⁰—although another reason for imbalanced sex ratios in some cities is the increasing proportion of people in older age groups in which women predominate. Men move in much greater numbers to mining towns and major new industrial cities where most available work is only open to men but women dominate migration flows to most large cities because of job opportunities there in domestic service, office cleaning, shop work, street selling and prostitution.⁶¹ For instance, in Bogotá, there has been an increasing number of female migrants and by 1993, there were 93 males for each 100 females living in the city.⁶² Social change and widespread poverty in rural areas have meant a disproportionate number of young women seeking employment in large cities, notably in domestic service but also in other services as well as manufacturing; since the late 1960s, the cut-flower export industry has been growing considerably in importance as a source of employment for young female labour, particularly in the municipalities close to Bogotá.⁶³ Many aspects of women's migration are distinct from men's migration but only recently has much attention been given to these aspects; as a recent review noted, the patterns of selectivity and rationality underlying gender-differentiated migration require more attention.⁶⁴

For cities that attract fewer migrants, so natural increase comes to have a greater importance in city population growth, even if the rate of natural increase is relatively low compared to recent decades. For instance, Buenos Aires grew during most of this century mainly from internal and international migration but during the last two decades, natural increase has accounted for two-thirds of population growth.⁶⁵ Like many other

cities in the region, Buenos Aires attracts fewer internal and international migrants and former migrants are moving from Buenos Aires to their places of origin or to other urban destinations and a growing number of native city residents have been moving to other parts of Argentina.⁶⁶

International migration has always had an important role in population and urban change within many countries in Latin America and the Caribbean. The large flows of international migrants that converged on the region during the nineteenth and twentieth centuries are an important influence on population concentration between countries—and within countries since immigrants tended to settle in the larger cities. Immigrants attracted to the booming economies of Argentina, Uruguay and Southern Brazil in the late nineteenth and early twentieth century help explain the very rapid growth of many cities at that time although immigration became less important than rural to urban migration from around 1940.⁶⁷ Only eight countries received 95 per cent of the overseas migration that reached Latin America since the early nineteenth century and among them, seven are today among the most highly urbanized.⁶⁸ Among the largest countries, only Mexico and Peru received relatively few immi-

grants and in these countries it was the rural–urban migration of the indigenous population that underpinned urbanization.⁶⁹

In recent decades, emigration has been on a scale to have significantly lowered population growth rates for particular countries for particular periods—often coinciding with military repression, civil strife and/or economic slump. El Salvador and Haiti had very low rates of population growth during the 1980s as a result of net international emigration and high mortality.⁷⁰ International emigration has also lowered population growth rates in Montevideo and Buenos Aires.⁷¹

Economic and spatial change

The economic and spatial changes during the 1980s represent a considerable break from prevailing trends in previous decades. Most countries in Latin America sustained an impressive economic performance for most of the period between 1945 and 1980.⁷² For the region, per capita income grew at an annual average of 2.7 per cent during these 35 years, far above the historic rate. Manufacturing increased its share of GDP from 14 per cent in 1930 to 25 per cent in 1980 and imports share of GDP fell from 20 to 15 per cent in this same period.⁷³ Table 2.4 shows the dramatic contrast between economic performance in the 1970s compared to the 1980s. During the 1970s, only in Jamaica and in Nicaragua was there a decline in per capita income and in the case of Nicaragua, this was linked to the civil war that raged there for most of the decade. In many countries, the growth in per capita income was very rapid—especially in Brazil but also, among the other large population countries, in Mexico, Colombia and Ecuador. For most of these countries, this economic expansion built on a comparable or even higher economic expansion during the 1960s.

During the 1980s, only three countries listed within Table 2.4 (Jamaica, Colombia and Chile) avoided a decline in per capita income and their growth rates were very low in comparison to those achieved by most countries in the 1970s.⁷⁴ For many countries, there was a rapid decline and for several countries, their per capita income was 20 to 30 per cent lower in 1989 than it had been a decade earlier. The economic recession brought declines in income for those working in formal and informal sector enterprises (see Box 2.1) and a rapid growth in levels of unemployment. Social spending was also greatly reduced in most countries.⁷⁵

The core of the industrial growth for most of the region since the 1930s had been import substitution industries that had usually been helped by large scale government support and protective barriers. There had been a strong

TABLE 2.4 Per capita GDP in 1992 and annual average changes in per capita GDP for the 1970s, 1980s and early 1990s (1988 US dollars)

Country	GDP per capita (1992)	Annual average change in per capita GDP		
		1970–79	1980–89	1990–92
Caribbean				
Cuba				
Dominican Republic	694	4.3	-0.5	1.3
Haiti	218	3.0	-2.9	-8.9
Jamaica	1,457	-2.9	0.9	-1.1
Trinidad & Tobago	4,188	4.4	-4.2	0.6
Central America				
Costa Rica	1,757	2.6	-0.6	2.0
El Salvador	1,102	0.2	-1.8	2.0
Guatemala	928	2.8	-2.0	1.0
Honduras	763	2.2	-1.0	0.4
Mexico	2,317	3.7	-0.7	1.0
Nicaragua	512	-3.2	-4.4	-2.7
Panama	2,257	2.2	-1.5	6.5
South America				
Bolivia	886	1.3	-2.5	1.5
Brazil	2,151	6.3	-0.7	-1.8
Colombia	1,490	3.3	1.5	1.2
Ecuador	1,298	5.6	-0.9	1.7
Paraguay	1,528	5.5	-0.0	-0.9
Peru	1,295	0.8	-3.3	-1.7
Venezuela	3,892	0.7	-1.8	6.9
Southern cone				
Argentina	4,327	0.9	-2.2	7.6
Chile	2,862	1.0	0.9	6.5
Uruguay	3,037	2.6	-0.3	4.5
Latin America	2,192	3.3	-1.1	1.4

Source: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America: 1993 report*, Johns Hopkins University Press, Washington DC, 1993.

economic rationale for import substitution from the 1930s, with the depression in Europe and North America both before and after World War II cutting export markets and with the war itself disrupting the possibilities of importing manufactured goods.⁷⁶ But from the 1960s onwards, a concentration on import-substitution meant that the region missed the opportunity to take part in the rapid expansion in international trade. High levels of inequality within most Latin American societies limited the expansion of the internal consumer market. During the 1980s, many industries developed on the basis of import-substitution declined or closed as local consumer markets shrunk with the recession and as protective barriers were removed and imports grew.

BOX 2.1

Declining incomes in Latin America during the 1980s

As the result of the recession, incomes have declined in both formal and informal activities. Between 1980 and 1991, real manufacturing wages fell by 23 per cent in Mexico and Argentina and average manual earnings fell by as much as 61 per cent in Lima. The value of the minimum wage fell even more dramatically: between 1980 and 1991 it fell 38 per cent in Brazilian cities, 53 per cent in urban Venezuela, 57 per cent in Mexico City and 83 per cent in Lima.

Incomes in informal sector work also fell in many countries; for instance during the 1980s, there was a rapid growth in the number of people working in the informal sector and income declines of between 24 and 39 per cent in the informal sector in Costa Rica, Brazil, Argentina, and Peru.⁷⁷ Many of those working in informal occupations lost their income sources. In Mexico, the proportion of self-employed workers and family members working with remuneration increased from 16 to 21 per cent of the economically active population.⁷⁸

Source: Gilbert, Alan, *The Latin American City*, Latin American Bureau, London, 1994.

In some countries, there was also a rapid shift in the orientation of the economies from industrialization based on import substitution to outward looking growth and from broad ranging state intervention to much greater reliance on market forces.⁷⁹ These changes brought major spatial changes. For instance, in Mexico City, the country's dominant centre for import substitution industries, 250,000 industrial jobs were lost as 6,000 companies closed down⁸⁰ while several of Mexico's cities on or close to the border with the United States grew rapidly because of the increase in employment linked to export production. Many other important centres of industrial production such as Buenos Aires (Argentina), Medellin (Colombia) and Monterrey (Mexico) also lost large numbers of manufacturing jobs.⁸¹ Meanwhile, the concentration on exports stimu-

lated population growth in many urban centres that served export processing zones, zones with agricultural exports (especially those such as fruit with high value) and areas where fishing and forestry production were increased; in many countries, there was also rapid population growth among the more successful tourist centres.⁸² There was a rapid growth in export processing zones in many countries, most of them located away from national capitals.⁸³

Changes in employment

The economic crisis during the 1980s brought several important changes in the scale and nature of urban employment. One was the loss of industrial jobs noted above. Another was a cut in public employees or a cut in their real wages. In many countries, government budgets fell rapidly; for instance, in Mexico, the federal budget fell from 34 per cent of GDP to 20 per cent.⁸⁴ This also meant a large loss of jobs, given that around a fifth of all jobs in the region were in the public sector.⁸⁵ The recession during the 1980s also meant lower investment and dwindling resources in public works⁸⁶ which also meant fewer jobs.

Another notable change was the increasing proportion of the labour force working in services, although it is difficult to separate the influence of the economic crisis from long term economic trends that were already increasing the proportion of people working in services. For the region as a whole, by 1990, 48 per cent of the economically active population worked in services (including transport and commerce) compared to 26 per cent in 1950.⁸⁷ In 1990, 26 per cent of the region's population worked in industry—the same proportion as in 1980.⁸⁸ In most cities, commerce and services provide most jobs with industry rarely contributing more than 30 per cent.⁸⁹ In Argentina, industrial jobs had represented 37 per cent of all urban employment in 1974 but this fell to 24 per cent in 1991 with the proportion working in services rising from 44 to 54 per cent. By 1990, only 26 per cent worked in agriculture compared to 55 per cent in 1950.⁹⁰

Two other changes were of particular importance to urban economies because they brought decreases in consumer demand. The first was the scale of open unemployment that grew steadily and in countries where it stabilized, it was at much higher levels than in previous decades.⁹¹ The second was the increasing proportion of the workforce working in what is termed the 'informal sector' in most countries and this probably represents a change in a long-established historic trend towards increased proportions of the workforce working in formal sector enterprises.⁹² Although many informal sector enterprises can generate incomes for those working in them that

TABLE 2.5 Latin America: total and urban populations for 1990 and urban change since 1950

Country	Total popn 1990 ('000s)	Urban popn 1990 ('000s)	% urban 1950	% urban 1990	Change % urban 1950-90
Caribbean					
Bahamas	10,598	7,801	49.4	73.6	24.2
Dominican Republic	7,110	4,293	23.7	60.4	36.7
Jamaica	6,486	1,855	12.2	28.6	16.4
Puerto Rico	2,366	1,217	26.8	51.5	24.7
Trinidad & Tobago	3,531	2,518	40.6	71.3	30.7
Central America					
Costa Rica	3,035	1,429	33.5	47.1	13.6
El Salvador	5,172	2,269	36.5	43.9	7.4
Guatemala	9,197	3,628	29.5	39.4	9.9
Honduras	4,879	1,985	17.6	40.7	23.1
Mexico	84,511	61,335	42.7	72.6	29.9
Nicaragua	3,676	2,197	34.9	59.8	24.9
Panama	2,398	1,240	35.8	51.7	15.9
South America					
Argentina	32,547	28,158	65.3	86.5	21.2
Bolivia	6,573	3,665	37.8	55.8	18.0
Brazil	148,477	110,789	36.0	74.6	38.7
Chile	13,154	10,954	58.4	83.3	24.9
Colombia	32,300	22,604	37.1	70.0	32.9
Ecuador	10,264	5,625	28.3	54.8	26.5
Paraguay	4,317	2,109	34.6	48.9	14.3
Peru	21,588	15,068	35.5	69.8	34.3
Uruguay	3,094	2,751	78.0	88.9	10.9
Venezuela	19,502	17,636	53.2	90.4	37.2
Latin America and Caribbean	439,716	314,161	41.6	71.4	29.8

Source: United Nations, *World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*, Population Division, New York, 1995.

are comparable to or higher than in the formal sector, work in the informal economy is generally less stable and it also seems as if most of the growth in the informal economy was in what might be termed the 'survival informal sector' where incomes are very low.

There was also evidence of an increase in the proportion of people who are working less hours than they wished—what is sometimes called visible underemployment.⁹³ There was also a rapid growth in the number of people with incomes below national poverty lines (see Chapter 3 for more details). It is important to recall that a large proportion of those with below poverty line incomes are fully employed.

There is also evidence of a trend towards a loss of security and continuity in many jobs and also a decline in the proportion of the workforce with social security.⁹⁴ This was not only through an increasing proportion of the labour force working in the informal economy but also through ways in which formal sector enterprises can employ people on a temporary basis or in other ways to keep down wages or social security costs—for instance through part time jobs, the use of job-agencies for temporary workers,

the use of home-workers or simply employing but not registering workers.⁹⁵ Although there are no precise figures as to its scale, it is linked to the restructuring of enterprises that seek to remain competitive as national markets are opened up to international competition and to the weaker position of trade unions.

There is also a long term trend towards increased participation by women and decreased participation by men in the labour force. Between 1960 and 1985, female participation in the labour force increased in 21 out of 25 countries considered with male participation rates falling in all countries; among the reasons for lower male participation rates are expanding schools and an increased number of people with pensions.⁹⁶ In Argentina, the proportion of the labour force that was female grew from 32 to 36 per cent between 1980 and 1990 while the proportion in services grew from 55 to 60 per cent.⁹⁷ The contribution by women to the family's cash income also rose from 31 per cent in 1980 to 36 per cent in 1991.

Urban change

The region as a whole went from being predominantly rural to predominantly urban between 1950 and 1990 and also with a relatively high concentration of national and urban population in 'million-cities'. One measure of the scale of urbanization and its concentration in large cities is that by 1990, there were more people living in 'million-cities' in the region than living in rural areas.⁹⁸ By 1990, most countries with more than a million inhabitants had more than half their population in urban areas.

Table 2.5 includes the proportion of the population living in urban centres in 1950 and 1990 for all nations that had 1 million or more inhabitants in 1990. Many of these countries went from being predominantly rural to predominantly urban in these four decades. The scale of this transformation is particularly notable in Dominican Republic, Puerto Rico, Mexico, Brazil, Colombia, Peru and Venezuela. The scale of economic growth explains some of this; Brazil, Mexico, Dominican Republic and Colombia had among the region's most rapid economic growth and growth in manufacturing output.

Brazil's rapid economic growth and rapid urbanization also meant that its urban population came to have increasing weight within the region's urban population. In 1950, Brazil had 28 per cent of the region's urban population—little more than the three Southern Cone countries of Argentina, Chile and Uruguay with 24 per cent. Of the 'million-cities' in the region in 1950, the Southern Cone countries had three (one each, in their capitals) and Brazil two (Sao Paulo and Rio de Janeiro). By 1990, Brazil had 35 per cent of the

region's urban population and twelve of its thirty-six 'million-cities'; the Southern Cone had just 13 per cent of the region's urban population and five of its million cities.

Table 2.5 also highlights the variety in the levels of urbanization between countries. Although the accuracy of comparisons between countries in their levels of urbanization are always limited by the differences in the criteria used to define urban centres, it is possible to identify three groups of nations.⁹⁹ The first, the most urbanized with more than 80 per cent of their population in urban areas includes the three nations in the Southern Cone and Venezuela. The second with between 50 and 80 per cent in urban areas includes most of the countries that had rapid urban and industrial development during the period 1950–90—Dominican Republic, Mexico, Brazil, Ecuador and Colombia—and also Cuba (that was already one of the most urbanized nations in the region in 1950), Bolivia, Peru and Nicaragua and Jamaica and Trinidad and Tobago. The third with less than 50 per cent of the population in urban areas includes only one in South America (Paraguay) and one in the Caribbean (Haiti) along with a group of countries in Central America (Costa Rica, El Salvador, Guatemala and Honduras); all are among the less populous countries in the region (all had less than 10 million inhabitants in 1990).

Care must be taken in making inter-country comparisons since what appears as a comparable level of urbanization may have behind it very different demographic dynamics.¹⁰⁰ For instance, the level of urbanization in Uruguay and Venezuela has converged but Venezuela has a much higher rate of population growth and of urban growth during the 1980s. As Lattes has noted, 'the exact path that a country follows towards high urbanization depends on the historical and structural processes that condition its demographic evolution.'¹⁰¹ This can be illustrated by the factors that explain why the Southern Cone of Latin America has long had among the highest levels of urbanization.¹⁰² The three countries in this region (Argentina, Chile and Uruguay) have among the highest proportion of their populations living in large cities of any of the world's regions; as a region, it has a higher proportion of its inhabitants in cities of 100,000 plus and one million plus inhabitants than East Europe, West Europe or North America. The three nations in the southern cone did not have rapid increases in their level of urbanization between 1950 and 1990; the proportion of Uruguay's population living in urban areas only grew from 78 to 89 per cent in these 40 years. But these three nations are unusual in that they have long been among the most urbanized nations in the world. In addition, they had among the slowest growing economies and slowest growth in

manufacturing output in Latin America, at least since the 1960s. Argentina and Chile also had a decrease in the proportion of their labour forces working in industry. The reasons for the high concentration of population in cities with one million plus inhabitants are rooted in their economic and demographic histories. These countries' populations were largely built up from rapid immigration from Europe in the late nineteenth and early twentieth centuries—but where landowning structures ensured little opportunity for the immigrants to acquire farmland. Most immigrants settled in the more prosperous cities.

Major cities

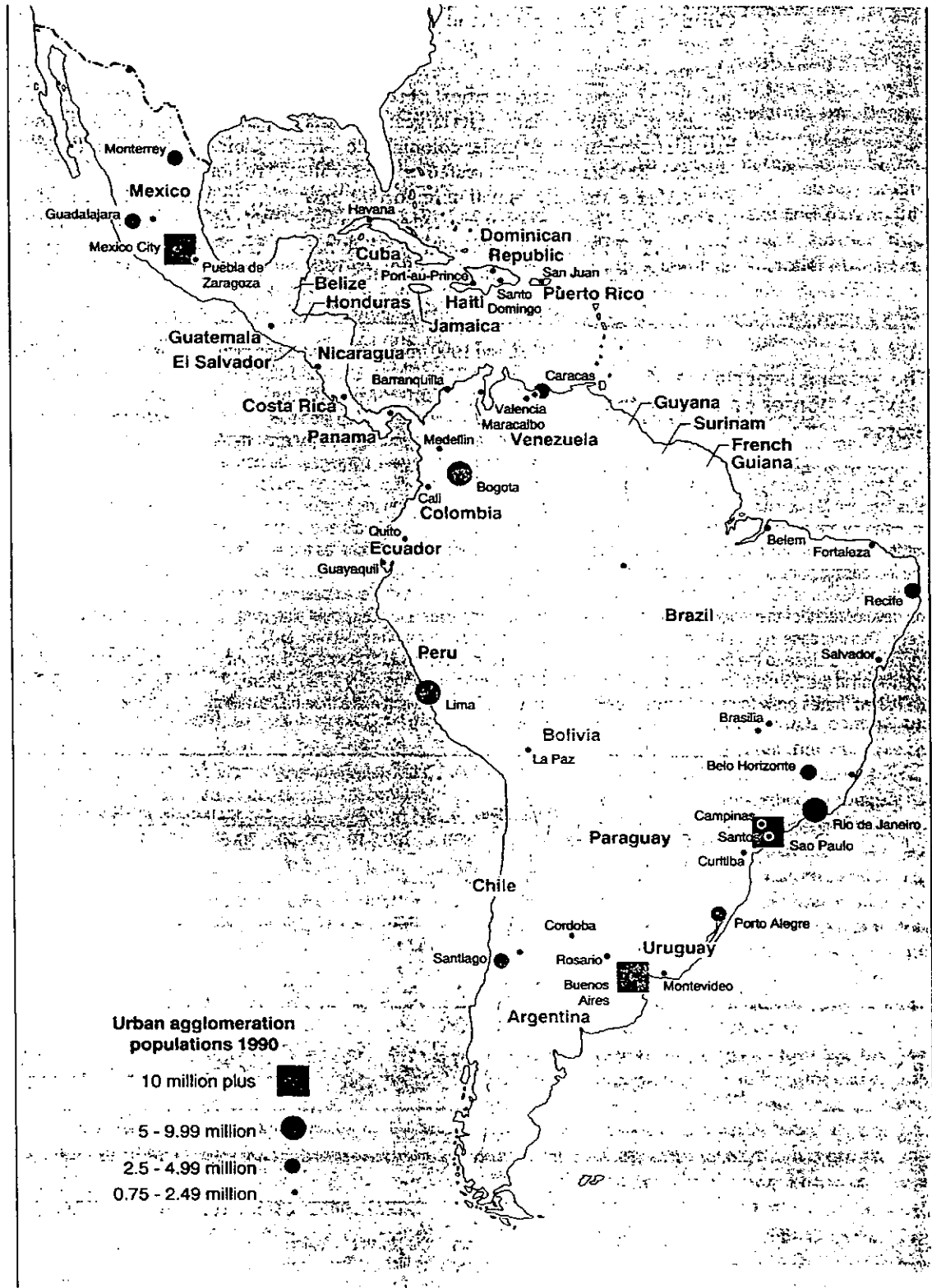
The scale of this region's urban population and its population in large cities has grown very rapidly. In 1900, it had less than 15 million urban inhabitants and no 'million-cities' although Rio de Janeiro had close to a million. By 1990, it had more than 300 million urban inhabitants, and 36 'million-cities', including three with more than 10 million (and one other, Rio de Janeiro, with close to 10 million)—see Map 2.2. The relative importance of its major cities within the world had also increased very considerably. In 1900, only two cities in the region were within the world's largest twenty cities (Rio de Janeiro and Buenos Aires) while only another two were within the largest fifty cities. By 1990, the region had two of the world's five largest cities (Sao Paulo and Mexico City), two more within the largest twenty cities (Rio de Janeiro and Buenos Aires) and, in total, eight of the world's fifty largest cities.

But despite the fact that the region's urban population increased more than twentyfold between 1900 and 1990, most of the major urban centres today were founded in the sixteenth century by the Spanish and Portuguese with some such as Mexico City, Cusco and Quito being much older pre-Columbian cities.¹⁰³ In addition, the most urbanized countries in 1950 are generally still the most urbanized countries while the least urbanized countries have remained as such.¹⁰⁴ What has changed is not so much the list of the region's most important cities but the relative size of these cities and the concentration of population in large cities. In 1990, some 29 per cent of the region's population lived in cities with one or more million inhabitants.

In reviewing changes in cities' relative size (in terms of number of inhabitants) and economic or political importance, not unsurprisingly, Sao Paulo has come to be the largest, reflecting its dominant economic role within the region's largest economy—although Sao Paulo was already one of the region's most important urban centres in 1900. Mexico City is the second largest, reflecting its dominant economic and

MAP 2.2
The largest urban centres in Latin America and the Caribbean in 1990

Source and Notes: This map shows all urban centres which were recorded as having 750,000 or more inhabitants in 1990 in United Nations, *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, New York, 1995 with additional cities added or reclassified when more recent census data were available.



political role in the region's second largest economy.¹⁰⁵ Buenos Aires and Rio de Janeiro remain among the region's largest cities, although both have experienced some loss in their relative importance. Buenos Aires was the economic and political centre of Latin America's most prosperous economy in 1900. In this same year, Rio de Janeiro had been the economic and political cen-

tre of Brazil but it lost its role as political capital to Brasilia in the 1950s and Sao Paulo became the dominant economic centre. Most of the other major cities that rose up the list of the region's cities, if ordered by their population in 1990, were cities in the Southeast of Brazil where most of the rapid industrial development was concentrated: Belo Horizonte, Porto Alegre,

Curitiba and Campinas although Goiania and Brasilia (both new cities) in the centre and Manaus in Amazonia also grew to become among the region's largest cities. Brazil was also unusual in having so many of its largest cities that had not been important under colonial rule—for instance, Brasilia was only created in 1958 while Porto Alegre was only a small unimportant town in 1800. Belo Horizonte was created as a new city at the end of the nineteenth century while neither Fortaleza nor Curitiba were important

towns before becoming state capitals in the nineteenth century. In some ways, this reordering of the urban system and the fact that many major cities today were relatively small and unimportant 100 years ago is more comparable to the United States than to other countries within the region.

In Mexico, the second and third largest cities, Guadalajara and Monterrey, also grew in importance—again reflecting the fact that Mexico is the region's second most populous country and sec-

BOX 2.2 The growing importance of Mexico's border with the United States

The distribution of population and of urban population in Mexico has been significantly changed by the economic interaction between settlements in its North and the United States. The increasing population concentration in the North of Mexico is strongly associated with the development of the *maquila* industries there. This increase in population was strongly concentrated close to the border; the population in the 36 municipalities that adjoin the United States grew fourteenfold between

1930 and 1990 from 0.28 million inhabitants in 1930 to 2.9 million by 1980 and close to 4 million by 1990.¹⁰⁶ These industries originated in the mid 1960s when the government of Mexico began a programme to promote industrial development in the border area.¹⁰⁷ This permitted Mexican and foreign owned factories within the border area to import machinery, materials and components without paying tariffs as long as the goods produced were re-exported. Most of the *maquila* industries that developed were owned by US companies and they could also take advantage of US tariff regulations. In 1967, there were less than 100 plants with around 4,000 workers; by the early 1990s, there were 2,000 employing more than half a million

people. The devaluation of the Mexican currency against the US dollar in the 1980s also boosted industrial and agricultural exports.¹⁰⁸ Since the early 1970s, *maquila* industries have been allowed to set up in the interior and since 1989 to sell products in the domestic market. During the 1980s, some cities away from the frontier were attracting major investments—for instance new motor vehicle export plants were set up in Chihuahua, Hermosillo and Saltillo.¹⁰⁹ Table 2.6 lists the border towns that to date have attracted most *maquila* industries and the 'twin city' in the United States to which they are connected. Of these, Ciudad Juarez and Tijuana concentrated most *maquila* industries in 1990.

TABLE 2.6 The urban centres with the most *maquila* employment and their 'twin cities'

Urban Centre	Population			Compound Growth Rates						Partner Cities in USA
	c.1900	1950	1990	1900-30	30-50	50-60	60-70	70-80	80-90	
Ciudad Juarez	8.2	124.0	807.0	5.4	5.9	7.8	5.3	2.2	4.0	El Paso
Tijuana	0.2	60.0	755.0	12.6	10.3	9.8	8.3	2.4	5.8	San Diego
Nuevo Laredo	6.5	57.7		4.1	5.0	4.9	5.1	2.8		Laredo (and to San Antonio, Houston)
Reynosa	1.9	34.1	296.0	3.1	10.3	8.1	6.6	3.3	4.3	McAllen
Matamoros	8.3	45.8	319.0	0.5	8.1	7.3	4.3	3.0	5.4	Brownsville
Mexicali	0.0	65.7	637.0		7.7	10.6	4.4	2.1	6.4	Calexico
Nogales										Nogales (and up to Tucson and Phoenix)

Source: IED and IED-America Latina, *Poblacion y Cambio Urbano en America Latina y el Caribe, 1850-1989; Anexo Estadístico*, London and Buenos Aires, 1991, and more recent census data

It is worth recalling that it was not only the North of Mexico that was relatively poor and unurbanized before the *maquila* programme but so too was most of the border area in the United States; governments in both countries had neglected these areas.¹¹⁰ With the exception of San Diego, some of the poorest US communities are on the US-Mexico border.¹¹¹ Before the *maquila* programme began, there was little industry in urban centres on either side of the border, although there had already been some economic

developments in the North of Mexico associated with the United States from earlier in the century. For instance, Tijuana that in 1900 had only had 242 inhabitants grew rapidly during the 1920s from recreation and tourism during the prohibition period in the United States (when the fabrication and sale of alcoholic drinks was banned in the US). Tijuana has developed into an important metropolitan centre and may now have more than 1 million inhabitants. Mexicali which did not exist as an urban centre in 1900 received

a considerable economic stimulus from the development of a large scale irrigation district during the 1940s and 1950s to respond to the demand for cotton during World War II and later conflicts such as the Korean War.¹¹² But by 1960, it still had only 174,500 inhabitants; by 1990 it had 637,000. Ciudad Juarez that had 8,200 inhabitants in 1900 and 124,000 in 1950 has also developed into an important metropolitan centre with around 1 million inhabitants.

ond largest economy. But in Mexico too, there has been a reordering of the urban system that is more recent than in Brazil but this too is creating major new cities away from the cities that are long-established centres of economic and political power—see Box 2.2.

Virtually all the cities in Latin America with a million or more inhabitants had much slower population growth rates during the 1980s than the average for the period 1950–90 and compared to the 1970s. Many had annual average population growth rates below 2 per cent a year during the 1980s including Mexico City, Buenos Aires, Sao Paulo and Rio de Janeiro; also, among the smaller metropolitan areas, Recife, Havana, Medellin, Cordoba, Rosario and Montevideo. The major cities in the Southern Cone had among the slowest rates of population increase during these four decades—a combination of low rates of natural increase for their populations and, generally, of slower economic growth. Montevideo had been the fifth largest city in the region in 1950; by 1990, it was no longer among the largest 20. Buenos Aires, Cordoba and Rosario in Argentina also grew relatively slowly in comparison to most other major cities.

Table 2.7 shows the proportion of the national population concentrated in four countries' capital cities (or, for Brazil, its two largest metropolitan areas) over time. It shows how Buenos Aires already had a fifth of Argentina's national population in 1895 and an increasing concentration up to 1970 with a decline since 1980. For Mexico City, the concentration of national population there was never on the same scale as in Argentina, but up to 1980, this concentration increased and has decreased since then. In Brazil, the concentration of national population within its wealthiest and largest metropolitan area, Sao Paulo, grew rapidly up to 1980 and declined between 1980 and 1991. For Rio de Janeiro, the decline began in the 1970s—although this was much influenced by the move-

ment of the Federal Capital from Rio de Janeiro to Brasilia in 1960.

In this table, Bogotá presents a completely different picture from the others since the concentration of Colombia's population in Bogotá increased very considerably between 1985 and 1993.¹¹³ It is also interesting in that Colombia has long been noted as a country in which no one city is dominant with Medellin, Cali and Baranquilla all being cities which, although smaller than Bogotá, were of a comparable scale, at least up until 1973. However, since 1964, Bogotá's intercensus population growth rate has been higher than all three of these other cities with the differential particularly high for the period 1985–1993 when Bogotá's population grew at 5.1 per cent a year while the other three had average population growth rates of between 2.0 and 2.8 per cent a year.¹¹⁴ Among other countries, the primacy of Santo Domingo within the Dominican Republic was also reported to increase during the 1980s.¹¹⁵

Decentralizing populations from metropolitan areas to core regions

One important urban trend which has recently become better understood is the heavy concentration of productive activities and of urban populations in a few 'core regions' which contain the largest cities or metropolitan areas but which cover a larger area than these. One of the most prominent examples of this was described in Chapter 1: the region in Brazil which centres on Sao Paulo metropolitan area and its surrounding belt but which also stretches to Belo Horizonte and Rio de Janeiro to its north and to Curitiba and Porto Alegre to the south. Two other important core regions are the La Plata–Buenos Aires–Campana Zarate–San Nicholas–Rosario–San Lorenzo region in Argentina and Mexico City–Toluca–Cuernavaca–Puebla–Queretaro in Mexico. While historically, the trend in most cities has been for much of the new (or expanding) industry to be within or close to the city's core area, in recent years or decades, industrial and commercial employment in many large cities has grown more rapidly outside the inner cities. There are examples both of central cities growing more slowly than suburban rings (or even losing population), of outer suburbs and 'commuting towns' growing more rapidly than inner suburbs and central cities—and finally of cities beyond the commuting range of the largest centres sustaining population growth rates higher than the metropolitan areas, a process termed polarization reversal.¹¹⁶ For instance, in Buenos Aires, the central city (the Federal District) lost population between 1970 and 1980 while the population in the counties within the Greater Buenos Aires Metropolitan Area but outside the Federal District had a total

TABLE 2.7 Changes in the concentration of national populations in capital cities (or in Brazil, the largest two cities)

City	Per cent of national population in							
	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	
Buenos Aires	20.6	26.9	30.1	34.4	36.0	36.0	34.5	
Mexico City	1900	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
	3.0	6.3	7.9	11.1	15.5	17.5	20.0	18.5
Bogotá	1905	1918	1938	1951	1964	1973	1985	1993
	2.7	2.8	4.2	5.8	9.7	12.8	14.7	18.4
Sao Paulo	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Rio de Janeiro	0.3	0.3	0.6	5.0	6.6	8.8	10.6	10.5
	5.5	4.7	5.6	6.3	7.2	7.7	7.4	6.5

Source: IIED and IIED-America Latina, *Poblacion y Cambio Urbano en America Latina y el Caribe, 1850–1989*; *Anexo Estadístico*, London and Buenos Aires, 1991, and more recent census data.

BOX 2.3

The spatial expansion of Mexico City

The spatial expansion of Mexico City can best be understood by considering its growth over time in relation to four boundaries:

- the central city (four delegations) with an area of 139 square kilometres;
- the Federal District (with 16 delegations, including the four central ones) with an area of 1,489 square kilometres;
- the Mexico City Metropolitan Area which combines the Federal District and 27 municipalities beyond the Federal District's boundaries in the State of Mexico—with an area of 4,636 square kilometres;
- the polynucleated metropolitan region (or megalopolis) that combines the metropolitan areas of Mexico City, Toluca, Cuernavaca and Puebla with an area of 8,163 square kilometres.

Based on these boundaries, the spatial expansion of Mexico City since 1900 can be considered in four stages:

1. The growth of the central nucleus, 1900–30. The population grew from 345,000 to one million in this period with all this growth within what is termed the

Federal District and 98 per cent of it in the central city.

2. Expansion of the periphery, 1930–50. The population grew from one million to 2.2 million; the central city's share in the total population fell from 98 to 71 per cent with all urban growth still within the Federal District. The population in the central city still grew but the population in the seven delegations around these (but still within the Federal District) grew more rapidly. The central city's share of the population declined from 98 per cent in 1930 to 71 per cent in 1950. This second stage marked the beginning of the decentralization of commerce, services and population towards what were then the peripheral delegations. Although this expansion took place only within the Federal District, by 1950, its northern boundaries had reached the neighbouring State of Mexico.
3. The metropolitan dynamic stage; 1950–80. The population grew from 3.1 to 14.4 million during these 30 years. During the 1950s, the urbanized area spilled beyond the northern limits of the Federal District, with very rapid population growth rates recorded by the three municipalities in the State of Mexico into which this occurred but with a population

growth rate of only 2.4 per cent a year in the central district. During the 1960s, seven new municipalities were added to the metropolitan area and these recorded an annual average population growth rate of 14.4 per cent during this period. During the 1970s, another eight municipalities were added so that by 1980, the Mexico City Metropolitan Area was composed of all 16 delegations in the Federal District and 21 municipalities in the State of Mexico; by 1990, there were 27 municipalities. In 1950, the central city had 71.7 per cent of the population; by 1980 it had 18.6 per cent.

4. The emerging megalopolis. During the 1980s, there has been a rapid expansion of the urbanized area through the suburbanization of extensive areas and the rapid integration of previously isolated urban communities. This process had meant the emergence of a polycentric metropolitan region as different metropolitan areas fuse or overlap. By 1980, the metropolitan areas of Mexico City and Toluca had overlapped while by 1990, this was also the case with the metropolitan areas of Toluca, Puebla and Cuernavaca.¹¹⁷ The population of Mexico City Metropolitan Area was 15.0 million by 1990 with the total population of this wider 'megalopolis' of 18 million.

Source: Garza, Gustavo, 'Dynamics of Mexican Urbanization', Background paper for the UN Global Report on Human Settlements 1996.

population increase of 30 per cent.¹¹⁸ Perhaps more significantly in the long term, Greater Buenos Aires did not increase its share of the national population during the 1970s and lost 1.5 per cent of its share during the 1980s.

Box 2.3 describes the spatial expansion of Mexico City. This illustrates the development of a metropolitan area and then of a wider core region with more than one metropolitan centre. The 1990 census figures certainly showed that the population in the metropolitan area was much smaller than that predicted by most people. With only 15.1 million people in 1990, it cannot possibly grow to 31 million inhabitants by the year 2000 as predicted by many in the 1970s¹¹⁹ or even to 25 million as predicted in the 1980s; it will probably be substantially less than 20 million, and may only be 17 million or so. Although still one of the world's most populous metropolitan areas, none the less this is still little more than half the 31 million inhabitant projection that has been so widely used in the literature in discussions about 'exploding cities'. However, as Box 2.3 shows, the population within the wider urban agglomeration is significantly larger and this may come to have 25–30 million inhabitants within the next few decades, although over a much larger territory than the metropolitan area itself.

Bogotá reveals another pattern. A growing number of manufacturing establishments have developed around Bogotá since the 1950s, particularly in a region within 250 square kilometres of the city, but the growth of such establishments has generally been much slower than in the capital city.¹²⁰ Bogotá's core has not experienced the regional dispersal of manufacturing industries; indeed, there has been a trend for manufacturing employment within the larger region to concentrate no further than 50 km from Bogotá—although the dispersal of manufacturing jobs within the Bogotá metropolitan area away from the core observed in the 1970s continued throughout the 1980s although at a slower pace.¹²¹

Cuba's pattern of urban development does not bear much relation to that of other nations which experienced comparable rates of rapid economic growth during the 1960s and 1970s. Since the mid-Sixties, a declining proportion of its urban population has lived in Havana, the capital and much the largest city. The agrarian reform implemented shortly after the revolution in 1959 removed one of the main causes of rural to urban migration. Since then, a combination of economic and social development outside Havana (in rural and selected urban areas), the rationing

system and a postponement of new housing and infrastructure investments in Havana reduced its dominance of the national urban system.¹²²

Small and intermediate urban centres

In most Latin American countries, a considerable proportion of their urban population live in urban centres other than the large cities. For instance, the 1991 census in Argentina showed that 46.5 per cent of the national population lived in urban centres with less than 1 million inhabitants, including 18 per cent in urban centres with less than 100,000 inhabitants. In Mexico, the 1990 census showed that a third of the population live in urban centres with between 15,000 and 1 million inhabitants compared to 27 per cent in 1980—while the proportion of the national population in cities with one million plus had declined in this period.¹²³ In Colombia, more than half the urban population still lived outside the country's four 'million-cities' in 1993.

There are great contrasts in the size, growth rate and economic base among the urban centres in the region with less than one million inhabitants. They include thousands of small market towns and service centres with a few thousand inhabitants but also some of the region's most prosperous and rapidly growing cities over the last ten to twenty years. For instance, some of the most rapidly growing smaller cities in the region over the last few decades have been cities that served agricultural areas producing high value crops for export or cities that attracted substantial numbers of international tourists.¹²⁴ There are probably hundreds of urban centres in Latin America with between 20,000 and 300,000 inhabitants that grew rapidly and became prosperous because of high value agricultural export crops; the development of such centres has rarely been documented in detail. One example is the Upper Valley of Rio Negro and Neuquen in Argentina where, on a 700 square kilometre fertile river valley, the total population grew from around 5,000 inhabitants in 1900 to 400,000 in 1990 with more than 80 per cent of this population living in urban centres.¹²⁵ Another is the city of Zamora in Michoacan, Mexico whose rapid growth was linked to high value agricultural crops.¹²⁶ It is also worth recalling the importance of high value agricultural goods to the early development of some of the region's largest cities; Sao Paulo's early history was as a small frontier town that was well located to serve the production and export of coffee. However, there are also large numbers of small urban centres within agricultural areas that received little economic stimulus from agriculture or the demand gener-

ated by those who earned an income from agriculture. This included urban centres within prosperous farming areas where most of the producer and consumer demand for goods and services bypassed the local town and went direct to larger and more distant cities.¹²⁷ The pattern of landownership is often a major influence on the extent to which high value crop production stimulates urban development locally; a large number of small but prosperous farmers with intensive production can provide a large stimulus to local urban development whereas agricultural plantations or large landholdings steer most of the economic stimulus to more distant cities, including those overseas.¹²⁸

There are other cities that have grown rapidly on the basis of tourism or where tourism has become increasingly important. For instance, Cuautla in Mexico grew from a small market town with 18,000 inhabitants in 1940 to a city with over 120,000 in 1991, with tourism becoming increasingly important, especially weekend tourism from those living in Mexico City.¹²⁹ Bariloche in Argentina had just 6,562 inhabitants in 1960 and 81,001 in 1991—and it received half a million visitors in 1992.¹³⁰ Other small or intermediate urban centres have had their size and importance boosted by major universities developing there—for instance Merida in Venezuela that was originally a small market town that grew to serve the production and export of coffee greatly increased its size to around 250,000; one of the main factors has been the development and expansion of the University of the Andes there that by 1987 had 37,616 students, 2,949 teachers and 3,268 employees and workers.¹³¹

There are also hundreds of smaller urban centres within the region that have lost importance, as the goods or services they provided were no longer in demand or because they were a market town and service centre for an agricultural area whose products were also in less demand or faced falling prices or competition from other areas. Latin America has many urban centres that originally grew as mining centres or to serve the production of coffee, bananas or sugar or that were centres of transport that are now bypassed (for instance old river ports with much less demand for their services as most goods move by road).¹³²

Future prospects

Many countries have achieved relatively rapid rates of economic growth in the first few years of the 1990s and this may have increased once again the rate of increase in the level of urbanization. However, in some of the most urbanized countries, levels of urbanization are now so high that there is no longer great potential for substantial increases in urbanization levels, although there is

considerable scope for changes in the spatial distribution of city and metropolitan centres that, as in the United States, are not reflected in changes in urbanization levels. For instance, profound changes will be brought to Mexico's urban system by a much smaller public sector and a more open economy (that may include millions of small farmers moving off the land because their maize production is undercut by cheap imports) and a continued shift of its modern industrial base to the border region. The drop in employment in manufacturing and in government that became evident in the 1980s may well continue through the 1990s; one estimate suggests that a further 10 million jobs may be lost in manufacturing in the region during the 1990s;¹³³ another suggests that between 5 and 10 per cent of the workforce may lose their jobs because of cutbacks in government and public sector enterprises.¹³⁴

It is difficult to predict the scale and nature of urban change, given that it is so dependent on economic performance. For the countries that sustain rapid economic growth, urbanization is likely to continue. For countries that do not, levels of urbanization may not grow unless civil or political strife becomes important in forcing people off the land—as it did in Colombia during 'La Violencia' in the 1950s and 1960s, and in Peru during recent years because of the activities of the 'Shining Path' guerrillas. But whatever the economic performance, the dominance of the region's largest metropolitan areas both in their concentration of economic activities and their concentration of population is likely to lessen in most countries. In some, it will be in new cities; in others, still concentrated in core regions with the largest metropolitan centres at their core. Part of the reason is the change in economic orientation in which other cities have greater comparative advantage—the important centres for tourism and cities well located to attract new investment in export-oriented manufacturing or to benefit from forward and backward linkages from high value export agriculture. Part of the reason is the shrinking of government, that is likely to affect national capitals most. But there are also the factors that helped decentralize urban development in Europe and North America that are also operating in many of the higher income countries, including good quality inter-regional transport and communications systems.