

"Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la globalización"

de **Jordi Borja y Manuel Castells**, Editorial Taurus, sexta edición, febrero 2002.

INTRODUCCIÓN GENERAL del libro

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 urbanos¹. 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 interrelacionan en el conjunto del planeta, socavando por tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo. Aunque, como veremos en los capítulos 1 y 2, las cosas son más complicadas y la articulación entre tecnología, economía, sociedad y espacio es un proceso abierto, variable e interactivo, parece claro que 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

¹ Nota: los subrayados son del autor del curso.

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 libro 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 sería 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), 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

destruccion entre distintas localidades y regiones. Pero tambien 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 interes comun. Desde luego que el tipo de instituciones locales y regionales a que nos referimos esta muy alejado de algunas de las realidades municipales en el mundo, aun dominadas, en el mejor de los casos, por la desinformacion y la burocracia y, en el peor, por el caciquismo y la corrupcion. Pero el potencial de los gobiernos locales como formas agiles de gestion de lo global, con la cooperacion de sus instituciones de tutela nacionales e internacionales, puede desarrollarse a traves de la capacitacion de su personal, de la modernizacion tecnologica de su gestion, de la ampliacion de sus recursos financieros y de sus competencias administrativas. Tal es el objeto, y el objetivo, de nuestro analisis: como responder a la globalizacion del sistema mediante la localizacion de las instituciones de gestion y representacion, que aúnen democracia participativa y desarrollo informacional, descentralizacion administrativa e integracion cultural. No es facil el reto: la dificultad de los problemas planteados marca el laborioso andar de este libro, resultado de la investigacion, reflexion y experiencia profesional de sus autores en relacion con las ciudades y su administracion. Pero aun mas dificil es tratar de resolver los problemas de la nueva economia y la nueva sociedad con las formulas 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 libro.