

# DINÁMICAS DE GOBERNANZA URBANA Y ESTRUCTURAS DEL CAPITAL SOCIO-CULTURAL EN LISBOA<sup>1</sup>

**João Seixas**

Centro de Estudos Territoriais, CET/ISCTE, Lisboa

## RESUMEN

Las mutaciones de carácter paradigmático que se desarrollan en la ciudad contemporánea están mostrando diversos síntomas de crisis en sus sistemas de regulación y de acción política. Las nuevas tendencias políticas y/o los desfases producidos ante las dificultades de reforma en las estructuras de gobernanza urbana, tienen como consecuencia no sólo la producción de reflexiones de carácter más crítico, sino también una profundización analítica en torno a teorizaciones de importante contenido (también de tipo operativo), tales como la gobernanza urbana, el capital social y el capital cultural.

El artículo propone la sistematización de una serie de vectores concretos para el análisis de la consistencia de los panoramas de gobernanza urbana y de capital socio-cultural para la ciudad –desarrollando así un análisis crítico alrededor de estos encuadramientos, para la ciudad de Lisboa.

**Palabras Claves:** Lisboa, Gobernanza Urbana, Capital Socio-Cultural.

---

Fecha de recepción: diciembre 2007.

Fecha de aceptación: abril 2008.

1 Este texto proviene, en parte, de una investigación desarrollada en torno a la gobernanza urbana de la ciudad de Lisboa, que ha resultado en una tesis doctoral defendida en la Universidad Autónoma de Barcelona (*‘Lisboa – Uma análise crítica à governação da cidade’*, UAB/ISCTE, 2007). La investigación ha incluido determinados presupuestos de cariz heurístico y metodológico, entre los cuales el foco analítico en el municipio de Lisboa como primordial territorio espacial y socio-político de análisis, sin olvidar, no obstante, una esencial integración con los contextos más amplios de la región metropolitana donde el municipio de Lisboa se inserta.

## ABSTRACT

The paradigmatic changes that are being developed in the contemporary city have been resulting in several symptoms of crisis in its regulation and political action systems. In the scientific fields, the new political choices and/or the gaps produced in front of the difficulties for reform in the urban govern structures, have been resulting not only in reflections of a quite more critical character, but also in the analytical deepening of theorisations with relevant content (including operational), such as the concepts of urban governance, of social capital and of cultural capital.

The article proposes a systematization of a series of concrete vectors for the analysis of the consistence of the urban governance and socio-cultural panoramas in the city – thus developing a critical analysis of the respective frameworks in the city of Lisbon.

**Key words:** Lisbon, Urban Governance, Socio-Cultural Capital.

## I. INTERRELACIÓN SOCIAL Y PROYECTOS COLECTIVOS EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

En cada momento de la historia, las tablas prospectivas de cada ciudad se han colocado delante de muchas y distintas posibilidades, sin embargo los distintos escenarios posibles se desarrollando bajo estructuras objetivamente (y históricamente) determinadas (Lopes, 2002). Hoy, en nuestra era global, esta diferenciación de destinos es dictada, en gran medida, por el comportamiento de variables paradójicamente muy locales, basadas en las características y estructuras del capital social, del capital cultural y del capital político existente en cada sociedad urbana.

Efectivamente, la singularidad evolutiva de cada ciudad parece hoy depender, de forma considerable, de un factor-clave: su capacidad de ser consciente de la responsabilidad por su propia evolución, y así actuar en consecuencia, en relación con las iniciativas y transformaciones necesarias. Con lógicas y actitudes –tanto en los ejercicios de reflexión, como en los de acción– basados en proyectos de visión y de acción más o menos global, como en perspectivas de calificación de sus espacios y de sus dinámicas de cotidiano y de proximidad. Se trata de desarrollar sus capacidades endógenas y de alimentar innovadora y creativamente sus espacios, sus flujos y sus sentidos en su sistema de gobierno.

En ese sentido, las ciudades que no están consiguiendo por sí mismas asumir la responsabilidad de redirección de sus políticas, parecen asistir a un continuo aumento de los desfases en sus sistemas de dinámica socio-política, inmersas como están tanto en la mera gestión de sus estructuras clásicas de gobernación y de regulación pública, como en la gestión de las crecientes situaciones de ruptura y de ambigüedad que ocurren en sus entornos. En este contexto, la fractalidad de las identidades y de los usos en la ciudad y, en el fondo, la propia cognición y condición urbana (en tanto que basadas en una relativa fragmentación y banalización de sus imágenes y sus paisajes) parece desarrollarse en relativo paralelismo con la propia fractalidad de los sistemas de gobernación urbana.

Muchos de los más recientes análisis desarrollados en torno a los sentidos evolutivos de las políticas urbanas en las ciudades europeas, resultan ser reflexiones de carácter conside-

rablemente crítico. Se cuestionan aspectos como el aumento de los déficits de democracia local o la discrecionalidad de las nuevas redes de gobernanza que forman las agendas políticas y las tomas de decisión de ámbito más colectivo (Guerra, 2000). Igualmente, muchas prácticas de innovación en el ámbito político parecen reforzar los procesos y los contenidos democráticos en la gobernación de las ciudades y de sus diversos espacios. Es en estos ámbitos hacia donde están dirigiendo su atención las nuevas perspectivas de concienciación y de acción política –que no solamente gubernativa– conectadas a procesos y/o estructuras que envuelven no sólo diferentes formas de consolidación y de interacción social, sino también procesos de expresión cívica de nuevo sentido. Se orientan igualmente hacia propuestas de inclusión de tales expresiones en las propias estructuras político-administrativas de decisión, las cuales se hallan también en proceso de reformulación. Muchos adoptan así la perspectiva weberiana que, como sugiere Nel-lo (2001: 5), configura la ciudad como “*un artefacto social particularmente complejo, en el cual toda intervención favorece o perjudica intereses de grupos o de individuos*”.

Esta atención a la interrelación social y a las dinámicas y resultados de sentido más colectivo que se da en las ciudades, así como al desarrollo de nuevos tipos de estructuras relacionales y de interdependencia, conceptualmente está siendo categorizada en el ámbito de dos grandes temáticas: la gobernanza urbana y el capital social (Maloney, Smith y Stoker, 2000).

## 1. La Gobernanza Urbana

El debate en torno a la gobernanza urbana continúa teniendo una creciente importancia. De un lado, por su enfoque en relación con las formas de conjugación entre los actores sociales y entre diferentes culturas y dinámicas, en una perspectiva de construcción y de responsabilización hacia objetivos más comunes. Por otro lado, por la estructuración de formas y herramientas de conducción y de gestión de tales flujos y dinámicas de conjugación; es decir, la gestión de formas de conducción política, en principio más plurales. Pero también, precisamente en lo que respecta a los enfoques citados, por su capacidad de poder justificar la atención y construcción de una estructura de coaliciones efectivamente desarrolladas bajo un determinado y nuevo espacio-red de gobernación (Jouve, 2003). La re-territorialización del papel y de las configuraciones del estado, el aumento de la participación de los actores sociales en la composición y en la responsabilización de las políticas y las crecientes preocupaciones de cara a las prácticas discrecionales y fragmentadas, paulatinamente han ido poniendo el concepto de gobernanza en el centro de diversas atenciones. Y, frente al re-posicionamiento del papel de las ciudades en el centro de la política y de la economía global, una de las vertientes más discutidas en estos ámbitos está siendo, precisamente, la de la gobernanza de las ciudades.

Todo este potencial está provocando que el concepto de gobernanza urbana haya sido, en gran medida, apropiado no sólo por teóricos de la acción colectiva, sino también por diversos círculos políticos y administrativos, habiendo también penetrado en gran parte de la semiótica discursiva institucional, que justificaría así la existencia o la alteración de determinadas estructuras. Una circunstancia que, paralelamente, implica, sin sorpresas, un aumento de la

ambigüedad en la materialización del concepto, ante la apertura de perspectivas y de justificaciones sustancialmente distintas unas de las otras.

Pero esta gestión más plena de la diversidad, y de la construcción de dialéctica y de cooperación, aunque sin duda ambiciosa, no resulta ser, por sí misma, suficiente. Los desafíos de la gobernanza urbana, aunque llenos de potencial, corren también el riesgo de fragmentación en forma de proyectos espaciados y ante comunidades de intereses particulares de manera que no consiguen así alcanzar sus propósitos más ambiciosos de profundización social y política. Bagnasco y LeGalès destacan esta perspectiva: *a medida que la gobernanza urbana se va volviendo institucionalmente más fragmentada, grupos de intereses externos se pueden beneficiar de más puntos de entrada que nunca, desarrollándose un sistema de interrelación y de interdependencias entre agencias estatutarias y grupos no-estatutarios mucho más complejo. Que la complejidad y la contingencia se hayan vuelto el orden del día sólo puede sorprender a quien todavía cree que la simplicidad y la previsibilidad son, o deberían ser, el estado natural de la gobernanza urbana*” (2000: 197).

Entendida y aplicada de esta forma, la gobernanza urbana puede, así, convertirse en una evocación y, a la vez, una justificación a la construcción de sistemas oligárquicos, ya sea a través de prácticas de particularismo institucional (Mozzicaffreddo, 2003) o bien a través de la consolidación más concreta de regímenes urbanos de competitividad (que Jessop (1998) sugirió definir como de *gobernanza heterárquica*) y que responden a lógicas de relación de *poules* de determinados actores, estratégicamente bien direccionados. Dicho de otro modo, la propia negación de la afirmación colectiva de la política de la ciudad (Jouve, id.). Todo ello resulta ser, ciertamente, un destino demasiado pesado para un concepto que, a pesar de los riesgos, contiene propuestas considerablemente amplias de innovación y de aplicabilidad, constituyendo un excelente potencial para la renovación de la política en la ciudad.

Así, el paso del gobierno a la gobernanza implica todavía, por parte de las autoridades territoriales, la necesidad de que éstas no se dejen arrastrar hacia una simple gestión cotidiana de procesos de tipo reactivo, en un escenario que puede fragmentarse y desorientarse fácilmente o, por otro lado, orientarse hacia dinámicas cuyos efectos y resultados resulten estar lejos de los intereses colectivos. Ello comporta, no obstante, una absoluta necesidad de que se desarrollen políticas y estructuras políticas claras, de cariz relacional y pluralista, sin duda, pero a la vez con bases orientadoras (de tipo cultural y estratégico) para el efectivo desarrollo de la ciudad como proyecto político. Para que ese potencial se manifieste de forma más amplia, contribuyendo decisivamente a la innovación de la política en la ciudad, y para que la gobernanza no sea epistemológicamente absorbida por concepciones heurísticas distintas, será necesaria no sólo la existencia de una estructura de gobierno empeñada, planificadora y bien consciente de los desafíos de la contemporaneidad sino, sobre todo, que tal implicación tenga el apoyo de una sociedad urbana que comprenda y que se comprometa con tales desafíos. Esta implicación requiere, seguramente, importantes dosis de capital social y cultural.

## 2. El Capital Social y el Capital Cultural

Los debates en torno al concepto de capital social, aunque no son recientes, se mantienen con un potencial muy significativo. El concepto incorpora una incuestionable correlación directa con la afirmación de valores esenciales a la democracia, demostrando poseer caracte-

rísticas de cariz cultural y formativo, en la consolidación de las dinámicas y de las riquezas de una sociedad, a los más variados niveles. Estos atributos pueden no corresponderse directamente con las lógicas evolutivas de la gobernanza urbana que, como es sabido, contiene en sí misma posibilidades de configuraciones cuyo orden puede ser más discrecional. Sin embargo, la capacidad de percepción y de apropiación de los valores cívicos por parte de una comunidad (estando estos valores conectados a otros como la confianza, las expectativas, el sentido de los derechos y de los deberes, así como a estructuras sociales tales como las redes de inclusión y de exclusión territorial) a pesar de ser, sin duda alguna, una condición relativamente difícil de medir o de evaluar, no deja de ser, seguramente, uno de los más esenciales pilares para la estructuración de un panorama de buena gobernanza de una ciudad. Paralelamente, y aunque situándose estas dimensiones en esferas cuyo ámbito podrá ser esencialmente cognitivo, no deja de permitir el posicionamiento de una serie de estructuras de acción política concreta para su fomento. Ello puede provocar, como provocó en diferentes ciudades, impactos profundos en los universos de la política y de la gobernanza urbana, uno de los pilares más centrales en el propio desarrollo de la ciudad.

El concepto de capital social es particularmente invocado cuando se habla de las condiciones y de las prácticas conducentes a procesos de desarrollo de ámbito territorial –muy particularmente para las escalas regional y local. Inicialmente propuesto por Bourdieu (1997<sup>2</sup>), y después estructurado por Coleman (1990), fue definitivamente ampliado por Putnam (1993) en la materialización de un análisis esencialmente empírico. Así, el capital social comprenderá la combinación de determinados elementos-clave deseadamente presentes en la sociedad civil: estructuras de confianza, patrones de expectativas, normas de reciprocidad, lazos y redes de comunicación y de relación. Se trata de elementos acumulados –y acumulativos– por experiencias de trabajo y de objetivos conjuntos, por parcerías, por prácticas de asociacionismo, de interacción y de cooperación entre diferentes actores. Figuran como vínculo y herramienta de fomento de dinámicas sociales y de energías de acción de toda una comunidad, en un sistema de redes de compromiso cívico y social, permitiendo a su vez la consolidación, a escalas más amplias, de mejores condiciones para el desarrollo de proyectos de ámbito más estructurante y colectivo.

A pesar de parecer un debate relativamente nuevo en los campos de la socio-política de las ciudades, el análisis de las capacidades cívicas y asociativas de una sociedad y de su calificación (social, cultural, económica y política) viene de muy lejos. Alexis de Tocqueville, en su bien conocida observación sobre las dinámicas de la sociedad norteamericana de principios del siglo XX, subrayó la importancia de una dinámica cívica activa y de una concomitante existencia de asociaciones empeñadas en la construcción de una democracia consolidada. Estas reflexiones, a su vez, seguían en la línea de otros pensadores ilustrados como Locke o Montesquieu<sup>3</sup>. Pero se puede ir todavía más lejos, quizás incluso a los orígenes de la ciudad política: Platón argumentaba cómo los gobiernos de la ciudad debían variar de acuerdo con las disposiciones de su ciudadanía. La Polis era entendida no sólo por su territorio físico y sus respectivas proyecciones morfológicas construidas o no por el hombre (*urbs*), sino sobre

---

2 El texto original es de 1983.

3 Véase una de las innumerables ediciones del clásico de Tocqueville, '*Democracy in America*', especialmente la edición portuguesa (2001).

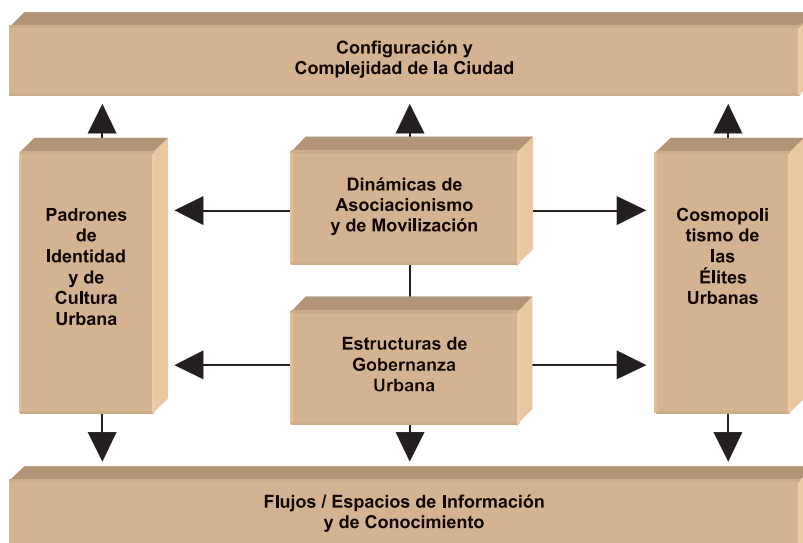
todo por el conjunto de sus ciudadanos, con sus estructuras sociales, sus prácticas relacionales y de poder (*civitas*). Entendiéndose la ciudad sobre todo por sus ciudadanos y sus formas de relación, estos serán entonces la propia política. Un poco más tarde, Aristóteles afirmaría que el hombre, siendo habitante de la ciudad, es naturalmente un animal político, y sólo a través de su participación en la comunidad, se convierte en verdaderamente humano. Está llena de simbolismo la constatación de que el nombre de la ciudad de Atenas proviene de Atenienses (los adoradores de la diosa Athena) y no viceversa (Boorstin, 1992). A pesar de la caída de Atenas (por el pecado de haber querido construir un imperio mas allá de los muros de su democracia.), fueron las doctrinas y las enseñanzas de estos filósofos y políticos de la ciudad (entre otros como Sócrates y Péricles) las que quedaron para la posteridad, y no las ideas de cualquier de los innumerables sofistas (los de aquel tiempo y todos los posteriores) vendiendo retórica y presunto pragmatismo como forma de desarrollo.

En una sociedad urbana la política se afirma en términos de la capacidad de expresión y de participación de cada individuo en ella (como derecho y como deber); en consecuencia, el capital social figura, así, como factor primordial de su propia riqueza colectiva. Una riqueza de carácter cultural y ciertamente motivacional y que, por efectos de la reflexividad y de la interdependencia, consolidará la propia calidad de las instituciones y de las prácticas políticas en la ciudad. Además, para Bourdieu, el capital cultural será más vital que el propio capital social porque, al final, aquel estructura a este (1997). A partir de esta forma de comprensión más amplia, y ciertamente más urbana, a continuación vamos a analizar el concepto de capital socio-cultural.

Basados en trabajos de observación y de recogida de datos efectuados en la ciudad de Lisboa, nos centraremos ahora en un ejercicio de sistematización y de análisis crítico de los diferentes elementos que pueden estructurar y valorar el capital socio-cultural de la capital portuguesa, elementos en los que incluiremos las propias estructuras y dinámicas de gobernanza urbana.

Los elementos que, en un territorio o ciudad, proporcionan la valoración de su capital socio-cultural son, evidentemente, múltiples; ello hace necesariamente reduccionista todo intento de sistematización. Sin embargo ante tal inevitabilidad, no nos deja de parecer esencial la perspectiva de buscar una sistematización, como propuesta de una mejor comprensión analítica de las dimensiones y de las variables más básicas en la consolidación de este capital. E incluso, quizás, como proyección básica para nuevas líneas de acción política y programática en el sentido de su fomento más sostenible. Se propone, así, una sistematización en seis dimensiones de elementos de consolidación del capital socio-cultural en una ciudad (véase la figura 1): a) la configuración, compacidad y complejidad de los territorios de la ciudad o metrópolis, tanto en el ámbito de sus escalas más amplias (región o incluso sistema urbano), como ante cada uno de sus barrios, espacios o elementos urbanísticos; b) las estructuras y los patrones de identidad y de las diferentes formas de cultura urbana reflejada en los ciudadanos, en los espacios y en las redes relacionales de la ciudad, incluyéndose aquí dimensiones como las estructuras de multiculturalidad y de cosmopolitismo; c) los flujos y los espacios de información, de conocimiento y de discusión sobre la ciudad; d) las estructuras y las dinámicas de asociacionismo y de movilización cívica; e) las estructuras de gobernanza urbana, institucionalmente desarrolladas o no, de sentido pluralmente participativo o de sentido más discrecional; f) las perspectivas y posturas de las élites de las respectivas sociedades urbanas,

**Fig. 1**  
DIMENSIONES DE VALORACIÓN DEL CAPITAL SOCIO-CULTURAL EN LA CIUDAD



Fte.: Elaboración propia.

en particular en las actitudes ante su propia ciudad, pero de forma más global en sus grados de universalismo y de cosmopolitismo.

## II. EL CAPITAL SOCIO-CULTURAL EN LA CIUDAD DE LISBOA

Tomando la sistematización propuesta, analizaremos a continuación la consistencia de cada una de las seis dimensiones de valoración del capital socio-cultural, para el caso concreto de la ciudad de Lisboa.

### 1. Configuración morfológica y complejidad funcional en Lisboa

Los grados de complejidad y de heterogeneidad existentes en cada territorio urbano (recordando muy especialmente el *synoikismo* resaltado por Soja, 2000, o la diversidad urbana aclamada por Jacobs, 1961) se sitúan como elementos esenciales en la potenciación de las estructuras de capital social y cultural de una ciudad. Esta significativa correlación es también evidente para el caso de Lisboa. En la capital portuguesa, el llamado ‘efecto-ciudad’<sup>4</sup> se muestra considerablemente perceptible en la más reciente investigación desarrollada por Cabral (2005); donde, entre otros elementos, se analizó la conexión existente entre la intensidad de las pautas de expresión y de movilización cívica y las características de los

<sup>4</sup> El ‘efecto-ciudad’ evoca la correlación positiva de los paisajes y de los ritmos de vivencia más urbanos y más cosmopolitas con formas más efectivas y más dinámicas de expresión y de movilización de la ciudadanía política.

diferentes territorios de vivencia. Una serie de indicadores sobre la calidad de la condición y de la expresión cívica de los ciudadanos, tales como los grados de socialización, el interés por la política o los índices de asociacionismo y de movilización por determinadas causas, muestran ser mayores en la metrópolis, y muy particularmente en su centro (el municipio de Lisboa), que en las respectivas medias del país; aunque otros indicadores también importantes, particularmente la confianza en los políticos y en las instituciones públicas, resulten con peores índices en las áreas urbanas, que para el conjunto de Portugal.

Sin embargo, si se comprueba la relevancia del ‘efecto-ciudad’ en Lisboa, resaltan menos certidumbres en relación a su intensidad –o mejor, a su densidad– principalmente cuando nos encontramos con un panorama global en el que las estructuras morfológicas y socio-demográficas de todas las metrópolis se encuentran considerablemente debilitadas por décadas de dispersión urbana, de un concomitante aumento de las fractalidades socio-espaciales, y de la pérdida de complejidad funcional y sensorial a pequeña escala (Barata Salgueiro, 2001). Las estructuras socio-espaciales de Lisboa a principios del siglo XXI, y tras diversas décadas de presión urbanística en sus periferias junto con una muy deficiente efectividad de políticas y de estrategias de planificación y de regulación, contienen una serie de características que (a la par de otras que las evidencian en el día a día), parecen volver más difícil la consolidación de las estructuras de capital socio-cultural en la sociedad lisboeta. Podremos aquí sistematizar tres órdenes de razones.

En primer lugar, por el simple –pero fortísimo– factor de registrarse una profunda reducción de la masa crítica demográfica en las áreas de mayor centralidad en un muy corto espacio de tiempo. La reducción de más del 30% de la población residente en el municipio central en el periodo 1981-2001, con barrios enteros registrando regresiones de residentes superiores al 50% en ese periodo (CML, 2004b), juntamente con otros factores como el acentuado aumento de los índices de envejecimiento y la igualmente acelerada regresión del número de niños y de jóvenes (id.), ciertamente ha implicado una importante dosis de desánimo social y de considerable fricción en el desarrollo de sinergias urbanas endógenas. En una ciudad históricamente de gran escala, cuya matriz espacio-cultural siempre fue esencialmente mediterránea y socialmente muy relacional, la significativa disminución reciente de su masa crítica y de sus densidades territoriales (de ámbito residencial, pero también laboral, y aún de otras dimensiones de vivencia y de intercambio) se traduce, indudablemente, en una profunda mutación en su vitalidad, que el aumento de los flujos de inmigración y de intermodalidad socio-espacial no ha conseguido contener completamente por el momento.

En segundo lugar, justamente por el tipo de territorios urbanizados producidos en las últimas décadas, con importantes fractalidades a nivel social, económico, ambiental y paisajístico, presentando muchos de ellos notables déficit de multifuncionalidad y de complejidad urbana, hasta en sus más pequeñas escalas. Tanto en la ciudad central como en el conjunto de la metrópolis, e independientemente del acentuado aumento demográfico registrado en algunas zonas urbanizadas, existe un significativo riesgo de continua tendencia de pérdida de vitalidad urbana y de complejidad social por vía de una monofuncionalidad inducida, tanto en las nuevas urbanizaciones de iniciativa privada, como a nivel de los equipamientos urbanos, de su localización y de su dimensión. Ello también incluye, por ejemplo, el comercio, como reveló un análisis desarrollado en torno a la zona del Parque das Nações (CML 2004a).



Se trata de un barrio de gran calidad urbanística y arquitectónica construido en el lugar de la Expo 98, donde la existencia de un gran espacio comercial acabó por empobrecer el entorno de su diversidad urbana, afectando funcionalmente una parte significativa de las dinámicas urbanas de lo cotidiano en un radio relativamente amplio. Derivado de este tipo de producción urbana, se acentúa la fragmentación de muchos trayectos de vida –sean cotidianos, sean de otro orden de temporalidad. La fractalidad cotidiana sentida hoy en Lisboa obliga a una parte muy significativa de sus ciudadanos a tener que dedicarse a ocupaciones temporales y cognitivas que no dejan, ciertamente, mucho espacio para otro orden de actividades; incluyendo hipotéticos desarrollos de una masa crítica más activa y más exigente. El valor marginal del tiempo disponible para el ejercicio de la ciudadanía parece ser así demasiado elevado, tanto para las clases de mayor formación y de más estable actividad profesional como para las que más se extenuan entre los caleidoscopios del trabajo precario, de las intermodalidades de las redes de accesibilidad, y de la banalización de los paisajes y de los espacios-tiempo de consumo.

En tercer lugar, este aumento de los flujos fractales y de consistencia más efímera, y de los trayectos más desvinculados y aislados, parece también provocar dificultades en la consolidación de lazos sociales; lo que, por su lado, tiende a aumentar la desintegración y la exclusión social y, precisamente, la existencia de redes de participación y de confianza. Uno de los más recientes informes del Observatório da Coesão Social (2006) mostraba que la situación portuguesa parece estar considerablemente debilitada, entre la pérdida relativa de las relaciones sociales informales tradicionales, la dificultad de sustentación de relaciones de naturaleza más formal, y la evolución de otros factores como la mayor dificultad de conciliación entre la vida profesional y familiar, y el aumento del hedonismo y del individualismo.

Sin embargo, y a pesar de estas tendencias, la ciudad de Lisboa sigue manteniendo importantes elementos generadores de vitalidad urbana. A nivel morfológico y urbanístico, y ante una serie de heridas abiertas, son muchos los barrios que mantienen estructuras que permiten alimentar perspectivas de una vivencia más dinámica, porque, en su esencia (a pesar de la desvitalización a la que muchos están siendo sometidos) continúan siendo verdaderos espacios de ciudad. Estas son perspectivas a las que la política urbana deberá dar mayor atención, en la valoración de la complejidad y de la multifuncionalidad, en la revigorización de las densidades de vivienda y de empleo, y en la calificación de los espacios públicos y de las perspectivas dinámicas de apropiación. Sin embargo, nuevos modelos de convivencia, de relaciones y de percepciones surgen en la nueva ciudad, lo que nos obliga a nuevos entendimientos e interpretaciones de las propias estructuras cognitivas y morfológicas del 'efecto-ciudad'. La evolución de estos nuevos modelos se encuentra conectada tanto con los propios pasos de transformación urbana interna (en las dimensiones de residencia, de empleo, y en otro tipo de funciones tales como el advenimiento de una clase más dinámica y creativa en algunos barrios, como sugería Landry (2002) y como igualmente registramos en nuestros análisis empíricos en Lisboa), como con la transformación, por vía de la revolución informacional, de los modelos culturales, comunicacionales y relacionales. A pesar de las importantes dificultades expresadas, Lisboa y sus barrios no dejan de mantener potencialidades que sostienen un determinado valor intrínseco de capital socio-cultural; aunque estos parezcan basarse, cada vez más, en componentes culturales, identitarios y simbólicos, y cada vez menos en las clásicas configuraciones demográfico-urbanísticas.

## 2. Identidad y cultura urbana en Lisboa

Por la existencia de un significativo capital histórico y mnemónico, y por la riqueza viva de sus muchos elementos culturales y vivenciales, la ciudad de Lisboa posee un fuerte capital simbólico (Matias Ferreira, 2004). Esta es una riqueza que está presente en todos sus barrios (ya sean históricos o consolidados, modernistas o contemporáneos) sosteniendo en cada uno de ellos importantes estructuras de identidad espacio-cultural y vivencial, a distintos niveles.

Sabemos cómo las características de la ciudad, de sus diferentes espacios morfológicos y de sus flujos y dinámicas variadas, moldean de forma significativa los sentimientos de pertenencia y de identidad de cada lugar. Costa (1999) demostró, analizando precisamente el caso concreto del barrio de Alfama, la relevancia de los marcos de interacción social de ámbito micro-territorial, para el fomento y el dinamismo del capital socio-cultural en la ciudad de Lisboa. Su trabajo mostró cómo las características de los marcos de interacción social se funden con la propia morfología relacional de los lugares donde estos se establecen, a través de la densidad de las relaciones de proximidad y de conocimiento o de enfrentamiento, de la existencia de redes formales e informales, y de la carga de los modelos simbólicos y culturales existentes y estructurantes. En síntesis, el capital socio-cultural se basa en la intensidad de los procesos y de las dinámicas relacionales y organizacionales existentes en el ámbito local, estructurando las densidades y complejidades identitarias urbanas.

Sin embargo, esta riqueza colectiva (e individual) de Lisboa y de cada uno de sus espacios, depara un importante riesgo de debilitamiento (o, por lo menos, de fuerte transformación) ante, por un lado, las tendencias de fragmentación metropolitana y de desvitalización socio-espacial en ciertas centralidades clásicas y, por otro lado, la relativa *urbanización* de la vida cotidiana (Muñoz, 2004). En muchos de sus barrios, la ciudad parece perder una parte importante de sus complejas relacionales tradicionales, en un efecto que provoca una relativa dispersión cognitiva de los propios sentidos de identidad urbana.

Las políticas urbanísticas más recientes, principalmente las dirigidas a la rehabilitación urbana y a la valoración simbólica de la vivencia en la ciudad (que incluyeron destacadas campañas mediáticas) podrían, por otro lado, traer alguna forma de renovación de los marcos perceptivos e identitarios sobre ella. Sin embargo, estas presiones sobre la maximización de los mensajes simbólico-culturales en Lisboa, generan dos consecuencias, exponenciadas tanto por los agentes públicos y por campañas de *city marketing*, como por agentes privados en la promoción de sus productos urbanísticos. Si por un lado esta maximización puede aumentar la intensidad de los mensajes simbólicos de la ciudad en términos generalistas, por otro lado, y en sus bases, al final puede reducirse la substantividad que los conceptos de identidad y de cultura urbana contienen, al simplificar los mensajes y al no implicar necesariamente una renovación de la complejidad en la vivencia y en la semiótica urbana de cada barrio. La *marca Lisboa* se hará más fuerte, pero la Lisboa mental y sensorial de cada lisboeta resultará ser menos densa.

Aún así no podemos dejar de referir que se hace particularmente difícil la expresión de certidumbres absolutas en torno a la pérdida o al refuerzo de los valores identitarios en la ciudad de hoy, precisamente cuando asistimos a la reconfiguración de múltiples dimensiones (incluyendo evidentemente las culturales y las sensoriales) y cuando la velocidad de las mutaciones urbanas está siendo tan elevada. El aumento de la velocidad en las pautas de

movilidad residencial, la mutación acelerada de usos, de funciones y de paisajes y el mismo cambio en las estructuras sociales y culturales (derivado, por ejemplo, del aumento de los flujos migratorios, de los procesos de mestizaje y de una mayor multiculturalidad), son procesos que pueden traer otro tipo de modernidad (Lash, 1999), recomponiendo los propios lenguajes, las culturas y, seguramente, las identidades territoriales de la ciudad.

### 3. Espacios de información y de conocimiento en Lisboa

La investigación empírica desarrollada mostró importantes problemas en la existencia y disponibilidad de información y de conocimiento en torno a las múltiples dimensiones de la ciudad de Lisboa. Dicho de forma más pertinente, este universo se presenta considerablemente desequilibrado entre el elevado capital simbólico de la ciudad, de raíz eminentemente historicista (que sustentan los llamados estudios *olisiponenses*<sup>5</sup>), y la elevada falta de información, tanto en el campo de las miradas y entendimientos sobre la ciudad por parte de cada alcalde, como en términos de interpretaciones más elaboradas o científicas de la contemporaneidad urbana.

Este considerable desequilibrio tiene diversas causas. En primer lugar, la deficiencia educacional estructural de la sociedad portuguesa. Pero también la difícil percepción social de los portugueses ante la dimensión-ciudad como temática propia para el desarrollo y la calificación socio-económica y urbano-ambiental. Sin embargo, en el marco de un proyecto de investigación que incidió sobre las percepciones y los comportamientos de los ciudadanos de varios países europeos en relación al medio ambiente y sus desafíos, Schmidt y Valiente (2004) concluyeron que actualmente (y tras un periodo de fuerte cambio de su país) los portugueses tienen ya una considerable percepción de que desarrollo y sostenibilidad no son elementos totalmente antagónicos, sino todo lo contrario. Es más, la citada investigación también constataba que, aunque las percepciones sociales y los discursos contengan esta sensibilidad, la realidad de las prácticas parece encontrarse aún considerablemente lejos de tales preocupaciones. Cabral (1997 y 2000), al igual que Lima y Guerra (2004), confirmaron los bajos niveles de movilización medioambiental de los portugueses, niveles a su vez conectados con los bajos índices de movilización política. La principal dificultad parece situarse, precisamente, en la propia asunción de las responsabilidades de cada individuo, difíciles de asumir en una sociedad con larga tradición de centralismo y autoritarismo político, y todavía poco acostumbrada a una cultura de responsabilidad civil.

Derivadas de estas razones de orden estructural, aparece otra serie de elementos-clave, tales como las culturas y actitudes existentes en las estructuras institucionales de creación y de divulgación de conocimiento, sobre todo en relación con las cuestiones urbanas, así como las continuas dificultades de afirmación del sector editorial portugués dedicado a la divulgación de un saber más ensayístico. En este sentido destaca la particular responsabilidad de las instituciones públicas locales en la divulgación del saber sobre la ciudad, y la comprobación de que, paralelamente a la necesidad de una reforma cultural y organizacional de la ciudad, existirá igualmente la necesidad de una distinta concienciación y responsabilización interna.

---

5 Existe, también, un *Gabinete de Estudos Olisiponenses*, órgano de la municipalidad encuadrado administrativamente en la Dirección Municipal de Cultura.

Sin embargo, está habiendo un aumento de concienciación social alrededor de las dimensiones más substantivas (o más intangibles) de la evolución de la ciudad de Lisboa, así como de las problemáticas urbanas más recientes, como las cuestiones relacionadas con el medio ambiente urbano o de la propia calidad de vida. Esta concienciación parece, todavía, alcanzar tan sólo a una parte de las clases altas y de las élites profesionales y culturales de la ciudad (Cabral, 2005, Matias Ferreira 2000). No obstante, y a pesar de existir todavía una clara distinción entre “simpatía”, “comprensión”, y “toma de acciones concretas”, en relación con la expresión cívica y la participación pública de ámbito local, existe un aumento relativo de las preocupaciones acerca de las problemáticas urbanas, principalmente en las poblaciones más jóvenes y más instruidas (id., ibid.). De ahí que, junto con el papel y la responsabilidad del poder local en estas áreas (una responsabilidad todavía poco asumida a pesar de ser uno de los principales pilares de la acción pública en la ciudad) habrá que poner la mirada en el papel social de las instituciones del saber, y muy particularmente de la universidad, que también tiene su parte de responsabilidad en este proceso.

#### 4. Asociacionismo y movilización cívica en Lisboa

El panorama de las dinámicas de expresión cívica en Lisboa (tanto en sus prácticas de asociacionismo como por otras formas de movilización y de intervención) es relativamente pequeño, aunque creciente. En el ámbito territorial del municipio existían, a mediados de 2006, más de treinta asociaciones o comisiones de barrios o de espacios urbanos concretos, que se movilizan esencialmente alrededor de actividades de reivindicación directamente conectadas con sus territorios. A la vez, existían unos 25 movimientos cívicos cuya intervención se orientaba con de base más generalista o sectorial. Algunos de los movimientos con una mayor implicación territorial, pero sobre todo los que mantienen una intervención más sectorial (muchos de los cuales utilizan internet como instrumento habitual de divulgación y comunicación), están avanzando con iniciativas de contenido relativamente pro-activo, incluyendo la formulación de propuestas de diversa índole para diferentes realidades de la ciudad. Estas propuestas, por su parte, son poco escuchadas (o al menos, poco discutidas) por el poder político, ante la inexistencia de instrumentos de gobernanza que alcancen de forma debida estas escalas de intervención, considerablemente poco institucionalizadas y normalmente fuera de los procesos de audiencia y de concertación pública (tradicionalmente muy sectorializados).

Tanto el análisis empírico desarrollado en el ámbito de esta investigación, como la observación de una serie de indicadores y de otros trabajos en esta área, mostraron que existen significativas dificultades en la capacitación del diálogo social y en una más plena movilización cívica en la sociedad contemporánea de Lisboa. Es sabido que la sociedad portuguesa, en su conjunto, históricamente viene registrando bajos niveles de participación pública y de implicación cívica. Entre las principales razones, se pueden referenciar una matriz cultural todavía considerablemente apegada a una cierta ruralidad, combinada por su vez con una otra matriz (no necesariamente más urbana) dirigida esencialmente hacia los universos intra-familiares, de iniciativa individual o de *entrepreneur*, condicionando a su vez los sentidos de partición de factores y de valores de desarrollo colectivo.

La inserción de Portugal en la red del ISSP<sup>6</sup> permitió que en estos temas pudiesen desarrollarse una serie de investigaciones basadas en metodologías de encuesta de amplio espectro. Aunque la mayoría de estas encuestas no hayan incluido una gran diferenciación de base territorial ni dicotomías concretas en torno a los ambientes urbanos (investigaciones más recientes están yendo precisamente en ese sentido), diversos tipos de planteamientos resultantes muestran ser de particular importancia. Cabral (1997 y 2000) confirmaba cómo, a semejanza de las demás sociedades occidentales, también los portugueses, a pesar de la relativa juventud de su democracia, se sentían cada vez más desmotivados ante los sistemas político-institucionales vigentes. Pero el autor también refería como, a su vez, todavía no se habían desarrollado dinámicas concretas de cambio por intervención social, mostrando aún niveles bajos de dinámica cívica y de movilización política. Como antes hemos referido a propósito de las cuestiones ambientales, analizando datos más recientes Lima y Guerra (id.) verificaban que continuaban siendo bajos los niveles de movilización política, de participación y de asociacionismo de los portugueses. El índice (compuesto) de ciudadanía política aquí desarrollado (siguiendo, por cierto, las metodologías de Cabral) que busca combinar diferentes formas de expresión, revelaba que poco más de una quinta parte de los portugueses mantendrían una predisposición favorable ante formas de ciudadanía más interventiva. Condición esta que coincide, a su vez, con parte de las clases sociales medias y altas y con estructuras de edades más jóvenes pero, muy en especial, con niveles de instrucción más elevados. A pesar estas características esencialmente urbanas, el escenario global presentaba una considerable inmadurez política, y un posicionamiento más antropocéntrico (id.), características bien reveladas por la significativa diferencia entre sentido crítico (bastante considerable), y una efectiva predisposición para formas más activas de movilización y de intervención (muy baja).

Sin embargo, esta es una realidad que también podría estar en relativa transformación, muy en especial en la ciudad (precisamente por su mayor potencial en las dimensiones educativa y cultural). La investigación más reciente –también basada en el ISSP– coordinada por Cabral (2005), y que incluyó una encuesta ampliada al Área Metropolitana de Lisboa y al país en general, evidenció un modelo analítico que mostraba (para los territorios urbanos), una mayor consistencia para la movilización cívica que para el asociacionismo. Es decir, es precisamente en las dimensiones donde hoy mejor se podrán percibir nuevos ejercicios del derecho de ciudadanía, o nuevas formas de expresión cívica, donde el ‘efecto-ciudad’ más se manifiesta.

Algunas nuevas dinámicas de intervención ya se apuntan en Lisboa, siendo quizás todavía demasiado prematuro decir si estas nuevas dinámicas se presentan como indicadoras de movimientos sociales futuros de mayor consistencia. En la última década se organizaron algunos movimientos de intervención urbana, muchos de ellos fuera, precisamente, de las lógicas y de los círculos más clásicos de asociacionismo y de corporativismo político. Estos movimientos consiguieron desafiar algunas importantes decisiones políticas en formación o ya activadas. Estos movimientos se reflejaron, sobre todo, en proyectos concretos de ámbito local, aunque algunos de ellos de considerable amplitud, como en la cuestión del frente de río Tajo y de los planes de construcción previstos por el Puerto de Lisboa a mediados de la

---

6 *International Social Survey Programme.*

década de 1990. Para el éxito de algunas de estas reivindicaciones se reveló decisivo el ‘apadrinamiento’ por parte de algunos medios de comunicación social y de figuras públicas. Más recientemente, en Lisboa se ha asistido a un razonable aumento de las expresiones de intervención por vía de la creación de espacios de discusión y de reivindicación (en gran medida a través de internet, pero no sólo), en una evolución en parte derivada de la fuerte percepción de que los canales de comunicación más institucionales o no existen del todo, o son meramente formales. La mayoría de estas expresiones actuales de intervención cívica y cultural en torno a la ciudad son formas que se materializan sobre todo en ámbitos individualizados, tal como refiere Putnam en sus más agudos análisis sobre las formas de expresión socialmente separadas, o *bowling alone* (2000). Pero no dejan de formar parte (aunque puedan ser también centrales) de nuevas estructuras de intervención cívica. Finalmente, es también importante referir la constitución de candidaturas independientes en las más recientes elecciones (anticipadas) para la Cámara Municipal [Ayuntamiento], cuyos resultados vinieron a alterar de forma significativa los posicionamientos más tradicionales de las fuerzas políticas de base local.

## 5. Estructuras de gobernanza urbana en Lisboa

Un análisis recientemente desarrollado sobre las infraestructuras de comunicación existentes entre las Cámaras Municipales del área Metropolitana de Lisboa y sus ciudadanos (Mota, 2005), que incidió en las posibilidades abiertas por las nuevas TIC, mostraba como los municipios presentaban un significativo retraso (en relación con las medias de los países de la OCDE) en su conexión con la población. Además de los procesos de consulta pública consagrados por la ley en relación a la aprobación de instrumentos de gestión territorial (que siguen sus propios procedimientos), el panorama general revela, después de décadas de discursos de refuerzo de la participación y de mayor proximidad entre electores y elegidos, una considerable separación entre el ejercicio del poder político y la ciudadanía.

El municipio de Lisboa no se diferencia de este panorama de deficiente comunicación entre gobierno local y ciudadano. Desde luego, sus canales más directos de atención y de información (canales y ventanillas de atención al ciudadano, páginas electrónicas, líneas telefónicas abiertas, etc.) aunque cada vez más generalizados y utilizados, no dejan de ser de carácter sobre todo unívoco y con mínima capacidad de retroalimentación, tratando al ciudadano casi exclusivamente como ciudadano-consumidor.

Esta forma de entender al ciudadano no augura las mejores perspectivas para el fomento de las estructuras de gobernanza urbana. En la dimensión de la interconexión municipio-ciudadano, estas estructuras serán así (y más allá de los partenariados de ámbito más institucional que ocasionalmente tocan con las esferas de la participación cívica) casi inexistentes en la ciudad. En términos formales, las vías de diálogo de carácter más permanente con los ciudadanos solo se sitúan al nivel de los procesos político-institucionales clásicos: las sesiones semanales de la Asamblea Municipal abiertas a la participación del público (de acuerdo con un orden de inscripción); una vez al mes, las reuniones semanales de la Cámara (con todos los concejales) son igualmente sesiones abiertas (también por inscripción). Sin embargo, la estructura, la complejidad y las exigencias de la ciudad (a pesar del debilitamiento de sus densidades) resultan demasiado grandes para estos escasos y muy cerrados, aunque importantes, momentos. Procesos similares suceden en las Asambleas de Freguesia [Consejos de

Distrito], aunque éstas posean un limitado poder en la práctica. En cuanto a los procesos de participación pública previstos por la ley (principalmente en relación a los instrumentos de planificación) y a pesar de ser marcos importantes en el débil cuadro general de interrelación entre instituciones públicas y ciudadanos, éstos presentan debilidades cuya raíz es más cultural que de otro tipo. Más allá de una considerable improbabilidad en la descodificación de los respectivos documentos técnicos urbanísticos para una mejor lectura y entendimiento por parte de la población de lo que está en juego, los procesos raramente son bien divulgados de una forma amplia y clara. Para el conjunto de la realidad portuguesa en estos temas podemos inferir una perspectiva similar a la que Ordovás escribió en relación a la realidad española: que “*el urbanismo, instrumento moderno de intervención en continuo proceso de perfeccionamiento, parece haberse convertido en una variante de despotismo ilustrado (si bien que con déspotas no muy ilustrados), que ahuyenta la participación pública: todo por la ciudad, para la ciudad, pero sin los ciudadanos*” (2000: 279).

Todavía debe plantearse la considerable distinción que existe entre los cuadros de comunicación del gobierno local de Lisboa con, por un lado, el universo asociativo más clásico (esencialmente sectorializado) y, por otro lado, con los ciudadanos entendidos de forma no organizada u organizados bajo diferentes lógicas (bien a través de asociaciones de vecinos, bien de muchas otras formas y contenidos de expresión y de movilización). En relación a los primeros, los modelos de concertación fordistas todavía permiten algunas prácticas de diálogo, tanto formales como informales, aunque tampoco se pueda decir que en Lisboa estas puedan estructurar cualquier modelo sistémico de gobernanza y de participación local<sup>7</sup>. Sin embargo, y en relación a los segundos, se puede decir que los canales de comunicación permanente y con una base mínimamente sustentada son prácticamente inexistentes.

En el año 2002, el ejecutivo de la CML [Cámara Municipal de Lisboa; Ayuntamiento de Lisboa] propuso la creación de un “*órgano consultivo del Municipio de Lisboa que aspira promover la participación de los ciudadanos, de las Juntas de Freguesia, de las asociaciones y organizaciones locales, cívicas y comunitarias, comerciales e industriales, de carácter público o privado, en la elaboración de estrategias y políticas urbanas y de los correspondientes instrumentos y acciones que las concretarán*”<sup>8</sup>. Esta propuesta fue valorada negativamente por la Asamblea Municipal, argumentándose que no estaba suficientemente clara para poder ser planteada en el panorama político-institucional de la ciudad<sup>9</sup>. Más recientemente, en marzo de 2006, los medios anunciaban la intención del Presidente de la Cámara de promover el debate de ideas y de propuestas para un futuro “Foro de Participación de Lisboa”, que debía iniciarse antes del final de ese año. Sin embargo, y de la misma forma, poco más se supo sobre la constitución de cualquier tipo de órgano de ese género. Esta corta historia, extremadamente corta, del entonces denominado Consejo Participativo de la Ciudad de Lisboa, o Foro de la Ciudad (como fue también llamado), demuestra bien la falta de atención política a los intentos de profundización democrática de base estructural en la ciudad.

7 Por vía del proceso de revisión del Plan Urbanístico (PDM) y de la construcción de la *Visão Estratégica Lisboa 2012*, se efectuaron algunos talleres temáticos con actores urbanos representativos, sobre todo, de los universos asociativos de cariz sectorial y corporativo.

8 Véase en [www.cm-lisboa.pt/docs/ficheiros/541\\_2002.doc](http://www.cm-lisboa.pt/docs/ficheiros/541_2002.doc)

9 La propuesta fue planteada así, para apreciación de una eventual comisión parlamentaria, para ser aprobada por la Asamblea Municipal.

La obvia conclusión es que en Lisboa, y hasta fecha muy reciente, no está habiendo una estrategia –ni una voluntad, cabe afirmarlo– para el desarrollo de estructuras o de instrumentos de gobernanza urbana de ámbito más plural, y de dinámica relativamente permanente. De existir algunas acciones de gobernanza, en torno a determinados actores urbanos, y tal como igualmente hemos analizado en nuestra investigación de ámbito más amplio, éstas se han ejercido sobre todo en ámbitos de reflexión y de tomas de decisión considerablemente circunscritos. Eventualmente se podrá también suponer que la permanente falta de disponibilidad para la estructuración de instrumentos de diálogo más abierto se basa por un lado en el entendimiento de que una reflexión y gestión política eficaz debe ser hecha sobre todo en ámbitos y circuitos restringidos. Por otro, en los recelos de que la apertura de canales de democracia más directa (informativa, participativa, o incluso deliberativa), y su interconexión con los espacios y los tiempos de la democracia representativa, podría traer una mayor fragmentación, o también una ingobernabilidad en el ejercicio del poder político, pudiendo también, a su vez, introducir potenciales efectos de populismo de base muy local. Estos recelos son, sin embargo, mitigables a través de la construcción de un sistema de estructuras racionales de gobernanza más activa a varias escalas, que incluirían también otras esenciales racionalidades tales como las de descentralización y las de evaluación. Y también, o sobretudo, a través del paulatino estímulo y dinamización de una movilización cívica, de un sentido más colectivo y de una mayor responsabilidad por parte de la población de la ciudad.

Recordemos de nuevo los textos de Cabral (1993 y 2000), particularmente cuando se refiere a cómo una amplia mayoría de los portugueses sentía un alto grado de distanciamiento del poder. Según él, este distanciamiento presentaba una de las mayores diferencias entre las élites y el resto de la población, siendo la educación y los recursos educativos los capitales máspreciados y relevantes en esta diferenciación social. Según Cabral, *“el déficit cultural adquiere (...) un efecto que ya no es de mera distribución social, desigual pero gradual y de amplitud limitada, para transformarse en un efecto de auténtica segmentación entre aquellos que, además de concentrar los recursos materiales, por así decir monopolizan los recursos simbólicos, si no el “poder”, y aquellos otros portugueses que, aunque participando también de las oportunidades y recompensas del sistema económico, se encuentran virtualmente excluidos de ese “poder””* (1993: 42). Aunque poco, esta distancia había disminuido en los análisis desarrollados entre 1993 y 2000. Como se está verificando, este resurgir de la identidad urbana y de los subsiguientes movimientos cívicos, empieza a ser observado con una creciente atención por parte del poder político. Para Viegas y Días (2000) –en el ámbito de sus reflexiones alrededor de la ciudadanía, la integración y la globalización– a pesar de las reconocidas dificultades, la reforma de las instituciones de participación política parece, efectivamente, suscitar un interés creciente, tanto por parte de los medios políticos como por los medios de comunicación social. Será así importante madurar reflexiones y consolidar los contenidos en las formas de percepción de estos movimientos –y de la ciudadanía, en términos más globales– para poder legitimar mejor, a pesar de los riesgos, el propio ejercicio del poder político.

## 6. Élite y cosmopolitismo en Lisboa

El efecto de combinar tres tipos de características contenidos en la sociedad urbana de Lisboa parece estructurar contextos con perspectivas desequilibradas de movilización por parte de las élites lisboetas, con respecto a la calificación y la afirmación de su propia ciudad.



En primer lugar, las élites portuguesas –sociales, políticas, económicas y culturales– presentan históricamente modelos de una tradición cultural cuya responsabilidad pública difícilmente se extiende más allá de las esferas de la actuación institucional del estado y de las redes que rodean el poder que de él emana (Sousa Santos, 1994, Martins, 1998). En los ámbitos que trascienden considerablemente las fronteras y los paisajes de actuación política y administrativa formal de los cargos públicos o privados que dichas élites ocupan, éstas parecen ser mucho menos interventoras en términos de lo colectivo que en términos de lo público. Así pues, difícilmente ejercen otras dinámicas de intervención social y de expresión cívica.

En segundo lugar, las élites de Lisboa conectadas profesionalmente a lo público se posicionan esencialmente alrededor de las estructuras y de los procesos relacionales en el ámbito del estado-nación portugués. Dicho estado está en el origen simbólico y operativo de la sustentación histórica del propio país, y aún de su propia consolidación, a través de las estructuras de la administración pública propias de la época del paradigma fordista, a pesar de la clara ineficiencia en muchas de sus dimensiones. En cierta medida, las élites lisboetas son algo distintas de las élites de otras ciudades portuguesas, donde las cuestiones territoriales y regionalistas se muestran de manera más consistente ya que soportan y son soportadas por buena parte de una administración muy centralizada, sobreponiendo el estado-nación a su ciudad. Es así como presentan una escasa propensión a una atención racionalizada a las cuestiones locales o a una cultura política de sentido más descentralizado y territorializado. La atención a Lisboa en tanto que objeto de acción política, aparece así muy mitigada, por un lado, por décadas de superposición de importantes componentes de su identidad con la escala nacional (en un país pequeño y relativamente homogéneo en términos socio-culturales, a pesar de las diferencias regionales). Y, por otro lado, por la considerable asimilación, durante décadas, de discursos en torno a la macrocefalia y a las incidencias políticas y mediáticas puestas en las asimetrías entre la gran ciudad y el resto del país, entre lo urbano y lo rural, entre la costa y el interior. En este contexto, paradójicamente, el factor de capitalidad acabará por ser para Lisboa un importante elemento limitador o incluso castrador de la potenciación de un capital socio-cultural más orientado hacia las problemáticas urbanas y la calificación de la ciudad. Para la mayoría de sus élites urbanas el espectro del poder y de la gobernación municipal, a pesar de tener una larga tradición y existiendo desde muy antiguo en Lisboa, parece no abarcar grandes intereses de carrera. Y todo ello tras diversas décadas de vaciamiento de su poder, seguidas de otras donde las grandes preocupaciones e intereses de la minoría cualificada (y de servicio público) de Lisboa se centraron más en el *Terreiro do Paço* –y en Bruselas– que en el cercano *Largo do Município*.

En tercer lugar, hay aún que recordar la condición de difícil permeabilidad por parte de las élites de la ciudad a las restantes clases y grupos sociales; aunque esta permeabilidad se pueda manifestar por un determinado sentido de ‘colonización cultural’. La constatación de que la sociedad portuguesa sea poco dada a mutaciones que impliquen transformaciones socio-políticas de determinado orden, viene de lejos; constatación notablemente clarificada por los ensayos de Martins (id.), cuando plantea la conjugación entre una escasa pluralidad social y la vigencia de regímenes eminentemente clasistas. En el mismo sentido, Freire (2003) realza la difícil apertura del sistema político vigente para la renovación de sus élites, y la difícil transparencia en los procesos de ascensión de los cargos políticos. Las características relacionales de lógica discrecional existentes en las comunidades políticas, tanto en un sentido general y ante una cultura considerablemente corporativa como en relación a los

distintos círculos relacionales desarrollados en torno a proyectos muy concretos, revelan una característica particularmente importante en el seno del ejercicio del poder político en Portugal. Se trata de comunidades políticas que difícilmente traslucen un sentido de permeabilidad en estructuras y procesos de orden más plural (sean estos procesos de reflexión, de trabajo o finalmente de toma de decisión). Un panorama sobre el cual Cabral basa, en gran medida, el estructural déficit comunicacional entre gobernantes y gobernados, y que “*suministra un inesperado escenario para los débiles niveles de ejercicio de la ciudadanía política encontrados*” (id., *ibidem*).

Así, las energías simbólicas y culturales de la ciudad, aunque fuertes, todavía no se encuentran suficientemente reflejadas en una atención cultural por parte de sus élites, para una más efectiva acción política sobre los espacios y los ritmos de la ciudad. Ello es una condición particularmente importante cuando nos encontramos, precisamente, ante problemáticas vitales de desarrollo. Se confirma así también para Lisboa lo que Jouve y Lefévre (1999) refirieron sobre las élites urbanas europeas de determinadas ciudades (en especial las existentes en estados y en sistemas administrativos de características más napoleónicas y centralizadas, precisamente): que estas no poseen todavía un verdadero sentido de comunidad política local.

Aquí se juega también, y de forma particularmente interesante, la conjugación de señales a menudo paradójicamente contrarias entre diferentes características del cosmopolitismo urbano de los ciudadanos de Lisboa. A pesar de su continua desvitalización socio-demográfica, la capital portuguesa tiene, creemos, un considerable capital de cosmopolitismo, muy en especial si atendemos a su dinamismo de orden socio-cultural y al continuo desarrollo de segmentos sociales orientados hacia actividades culturales y de conocimiento. Sin embargo, este capital de cosmopolitismo podrá no significar una relación directa entre consciencia (crítica) y formas activas de intervención cívica y/o pública en lo que a la calificación de la ciudad se refiere, materializándose así este cosmopolitismo, sobre todo, en formas más antropocéntricas de pensamiento y de expresión.

Esta falta de atención más directa (y de una correspondiente disponibilidad) de las élites de Lisboa para con las problemáticas colectivas de la dimensión urbana será, creemos, uno de los principales factores, si no el principal, que condicione el posicionamiento de la ciudad como objeto concreto de pensamiento y de trabajo más político y, en otro sentido, de importante vehículo contemporáneo de desarrollo. La hipotética conjugación de los universos profesionales (y del propio pensamiento y trabajo científico) con las prácticas y las decisiones políticas revela significativas dificultades de interrelación, incluyendo la falta de sólidos *think-tanks* sobre la ciudad. Con todo, tanto en medios universitarios como en asociaciones de ámbito corporativo, y en algunas ONG, se detectan aumentos de intervención social<sup>10</sup>.

---

10 De las cerca de dos docenas y media de movimientos cívicos en torno a temáticas urbanas detectados en Lisboa por nuestra observación existen aproximadamente una docena que procura movilizar, ocasionalmente, foros de discusión y de un nivel de análisis mayor sobre la ciudad. Una gran parte de sus principales dinamizadores se encuentra, a su vez, ubicado en los medios universitarios y de investigación, o por lo menos, en una formación de nivel superior. En el ámbito corporativo-profesional, las intervenciones y los foros de carácter divulgador (en su medida, también vectores de expresión cívica) también han ido incrementándose, muy especialmente en las áreas de arquitectura, urbanismo, geografía y sociología.

### III. CONCLUSIONES

La ciudad política se afirma en esencial medida por las estructuras y dinámicas inherentes al capital socio-cultural de la sociedad urbana (Seixas 2006). Estas estructuras y dinámicas se encuentran vinculadas, a su vez, a espacios cotidianos y paisajes, a percepciones y entendimientos, a valores, actitudes y comportamientos. Se sustenta así, cognitiva y culturalmente, la calidad global del sistema de gobernanza de la ciudad. En Lisboa el capital socio-cultural de su sociedad urbana, a pesar de una serie de fuerzas y de potencialidades latentes, tiene una consistencia relativamente frágil, muy particularmente en sus vertientes más operacionales. Aunque tales fragilidades no se manifiesten tanto en sus componentes simbólicos o identitarios (aunque contengan un escenario de continua pérdida de ‘masa crítica urbana’ y de densidad de ‘vida en conjunto’ en la ciudad) difícilmente se asiste a la materialización de movimientos socio-culturales y/o políticos de corte más colectivo alrededor de las problemáticas concretas de la ciudad<sup>11</sup>.

Como vimos, hace ya mucho que no se materializa en Lisboa un proceso de discusión de amplio espectro, eventualmente conducente a un planeamiento estratégico vinculante de la propia acción pública. Un proceso basado en algún tipo de estructura de participación o de cooperación con los principales actores de la ciudad, y también con los ciudadanos, que podría catalizar diferentes órdenes de atenciones y de intereses. En el texto se ha pretendido reflexionar en torno a distintos puntos tales como: la reducida tradición de la sociedad portuguesa hacia el compromiso cívico y la participación, no entendiéndose fácilmente las cuestiones públicas como responsabilidad colectiva; la relativa superposición, para muchos ciudadanos, entre compromiso público y compromiso cívico; la elevada sangría socio-demográfica que está sucediendo en la capital en las últimas décadas, retirándole fuentes vitales de densidad y de energía. A la vez, y juntamente con la profundización empírica de las investigaciones efectuadas<sup>12</sup>, comprobamos la práctica inexistencia de estructuras abiertas de gobernanza, de ‘espacios públicos’ establecidos para el diálogo y la participación más allá de los existentes en los períodos electorales o de los procedimientos de consulta pública previstos en el cuadro legislativo de los instrumentos de gestión urbanística y territorial. Hasta fecha muy reciente la sociedad y la política de Lisboa no ha desarrollado de manera efectiva proyectos globales o parciales de carácter más colectivo, estructurados relacionamente y dirigidos estratégicamente a la calificación de su ciudad. Reflexionamos también sobre el interés, muy relativo, por parte de las élites de la ciudad (o de las élites de la metrópolis), en torno a un compromiso profesional, participativo y político en las estructuras del sistema de gobernanza de la ciudad (a nuestro entender, factor significativo que no facilita

---

11 Escribimos estas conclusiones poco después de la realización de elecciones anticipadas a la Cámara Municipal de Lisboa (celebradas el 15 de Julio de 2007), cuyos efectos más significativos fueron, por una parte, la constitución de candidaturas independientes (que en su conjunto alcanzaron cerca del 25% de los votos emitidos), pero muy especialmente en una abstención global superior al 60%. Estas elecciones han tenido lugar después del culminar una importante crisis política en el municipio. Una crisis resultante, a su vez, de las múltiples señales de crisis de gobernanza y de administración de la ciudad.

12 Se realizaron una serie de entrevistas a actores del sistema de gobierno de Lisboa y también diversos estudios de caso.

el desarrollo de la sociedad urbana como una comunidad política) que parece en importante medida dejar las instituciones de gobernación urbana existentes muy 'dadas a sí mismas', a sus circuitos cerrados y a continuados entendimientos fordiano-keynesio-corbusianos de la ciudad (Ascher, 1998). Es en estas ópticas donde se podrá comprender la considerable indiferencia social y política ante el evanescimiento, por motivos de liderazgo de sentido más populista, del Plan Estratégico de Lisboa de 1992 pocos años después de su aprobación. La muerte de este importante instrumento político (porque en verdad dejó de ser un elemento vivo para los panoramas de la acción pública en la ciudad) y también la muerte de algunos de los espacios más concretos de pensamiento estratégico en el municipio (ya en la década de 1990) se deben más a un frágil soporte socio-cultural existente en la ciudad que a razones de orden interno de la Cámara Municipal, de los partidos políticos y de las estrategias propias de determinados actores políticos.

Uno de los aspectos que, a nuestro entender, más condiciona una capacitación socio-cultural portuguesa para las cuestiones urbanas se sitúa en las importantes deficiencias de conocimiento más amplio y transversal en relación con la ciudad y sus problemáticas. Este déficit de conocimiento existe tanto por constreñimiento del sistema educativo nacional, como por una segmentación excesivamente sectorial y corporativa de los propios universos del conocimiento y de la acción profesional, que alcanza en primer lugar a las clases política y técnica. A pesar del significativo capital simbólico de Lisboa, a pesar del aumento de atención hacia las cuestiones urbanas, los grandes temas y los grandes desafíos de la ciudad de hoy se encuentran todavía poco percibidos por una franja considerable de la sociedad y de las propias élites. Este 'estado de ignorancia' sobre lo que está verdaderamente en juego en la ciudad y en la sociedad se convierte en uno de los factores principales, si no en el principal, que permiten la persistencia de estructuras y culturas de gobierno muy poco estratégicas y transversales. Uno de los más significativos ejemplos de esta falta de (re)conocimiento sobre la ciudad contemporánea se sitúa en la (todavía) difícil concienciación colectiva de que la nueva gran escala (y el nuevo nombre) de la ciudad es la región metropolitana. Paralelamente, las debilidades de conocimiento también se pueden percibir en el todavía débil (re)conocimiento de la necesidad de una mayor capacitación social y política en las acciones urbanas de mayor proximidad y de carácter más cotidiano, una escala de acción, al final, mucho más cerca de la escala de la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de este panorama de innegables fragilidades, últimamente se registran en Lisboa importantes señales que podrán sustentar la estructuración de una mayor percepción social y de un correspondiente mayor compromiso político/cívico a medio plazo. Se ha asistido, en los años más recientes, a un paulatino aumento del interés en torno a las dimensiones urbanas, bien en los ámbitos políticos y científicos, bien en otros espacios de proyección y de reflexión social, como los medios de comunicación. Estos son efectos que traducen la existencia de un conocimiento e interés social en aumento, aunque todavía no sabiendo bien, quizás, como se irán materializando y consolidando estas configuraciones, en formas más organizadas y racionales. En gran parte, las propias formas de expresión de la ciudadanía se encuentran hoy en ambientes y procesos sobre todo individualizantes y considerablemente fractales, y no dejan de ser sino parte de un capital de concienciación que, a su vez, se basa tanto en una consolidación de un capital cultural y de un cosmopolitismo de base urbana, como en el propio 'efecto-ciudad', propio de una ciudad con una innegable

y estructurada identidad. Estos elementos, a pesar de todo, son relativamente visibles y, lo que es más importante todavía, presentan un buen potencial para ser uno de los principales soportes de revitalización de la ciudad de Lisboa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCHER, F. (1998): *Metapolis – Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras. Celta Editora.
- BAGNASCO, A. y LE GALÈS, P. (ed.) (2000): *Cities in contemporary Europe*. Cambridge. Cambridge University Press.
- BARATA SALGUEIRO, T. (2001): *Lisboa, Periferia e Centralidades*. Oeiras. Celta Editora.
- BOORSTIN, D. (1992): *The Creators – A History of Heroes of the Imagination*. Nueva Iorque. Random House.
- BOURDIEU, P. (1997): «The forms of capital» en Halsey, A., Lauder, H., Brown, P. y Wells, A. *Education: culture, economy, society*. Oxford. Oxford University Press.
- CABRAL, M. V. (2005): *Cidade, cidadão, cidadania – O efeito-metrópole sobre o exercício da cidadania política*. Lisboa. Documento não publicado, Instituto de Ciências Sociais.
- CABRAL, M. V. (2000): «O exercício da cidadania política em Portugal» en *Análise Social*, volume xxxv (154-155), 85-113.
- CABRAL, M. V. (1997): *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*. Oeiras. Celta Editora.
- CABRAL, M. V. (1993): «Atitudes da população portuguesa perante o desenvolvimento» en Gouveia, Teresa Patrício (Coord.) *Sociedade, Valores culturais e desenvolvimento*. Lisboa. Publicações D. Quixote.
- CML – CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2004a): *Quatro Estudos de Caso da Cidade de Lisboa*. Lisboa. Câmara Municipal de Lisboa.
- CML – CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2004b): *Diagnóstico Sócio-Urbanístico da Cidade de Lisboa*. Lisboa. Câmara Municipal de Lisboa.
- COLEMAN, J. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge. Belknap.
- COSTA, A. F. (1999): *Sociedade de bairro: Dinâmicas sociais da identidade cultural*. Oeiras. Celta Editora.
- FREIRE, A. (2003): «Recrutamento parlamentar e reforma das instituições» en Pinto, António Costa e Freire, André *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Oeiras. Celta Editora.
- GUERRA, I. (2000): *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção – O planeamento em ciências sociais*. Cascais. Principia.
- JACOBS, J. (1961): *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo. Martins Fontes (edición de 2000).
- JESSOP, B. (1998): «The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development» en *International Social Science Journal* 155, 29-45.
- JOUBE, B. (2003): *La gouvernance urbaine en questions*. Paris. Elsevier.
- JOUBE, B. y LEFEVRE, C. (ed.) (1999): *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris. Anthropos.
- LANDRY, C. (2002): *The creative city. A toolkit for urban innovators*. Londres. Earthscan.
- LASH, S. (1999): *Another modernity, a different rationality*. Londres. Blackwell.

- LIMA, A. V. y GUERRA, J. (2004): «Ambiente e cidadania: dimensões da mobilização ambiental em quatro países europeus» en Lima, Luísa, Cabral, Manuel Villaverde e Vala, Jorge *Ambiente e Desenvolvimento*. Lisboa. Imprensa de Ciências Sociais, ICS.
- LOPES, J. T. (2002): *Novas questões da sociologia urbana – Conteúdos e orientações pedagógicas*. Porto. Edições Afrontamento.
- MARTINS, H. (1998): *Classe, status e poder, e outros ensaios sobre o Portugal contemporâneo*. Lisboa. Instituto de Ciências Sociais.
- MATIAS FERREIRA, V. (2004): *O fascínio da cidade – Memória e projecto da urbanidade*. Lisboa. Ler Devagar.
- MATIAS FERREIRA, V. et al. (2000): «Condição Social, Ambiente Urbano e Qualidade de Vida – Observação Prospectiva da Metrópole de Lisboa», projecto de investigação integrado en el *Observatório do Ambiente Urbano*. Lisboa. OBSERVA/ISCTE.
- MOTA, A. (2005): *Governo local, participação e cidadania – O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa. Nova Vega.
- MOZZICAFREDDO, J. (2003): «A responsabilidade e a cidadania na administração pública» en Mozzicafreddo, Juan, Gomes, Salis, e Batista, João (org.) *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*. Lisboa. Celta Editora.
- MUÑOZ, F. (2004): «Urbanalización – En el zoco global de las imágenes urbanas» en Cidades, Comunidades e Territorios, Nº 9: 27-38, CET/ISCTE, Lisboa
- NEL-LO, O. (2001): *Ciutat de ciutats*. Barcelona. Editorial Empuries.
- OBSERVATÓRIO DA COESÃO SOCIAL (2006): *Plano nacional de acção para a inclusão*. Lisboa. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- ORDOVÁS, M. J. (2000): *Políticas y estrategias urbanas – La distribución del espacio privado y público en la ciudad*. Madrid. Editorial Fundamentos.
- PUTNAM, R. (2000): *Bowling alone – The collapse and revival of American community*. Nueva Iorque. Simon & Schuster Paperbacks.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.
- SCHIMDT, L. y VALENTE, S. (2004): «Factos e opiniões: uma abordagem transnacional ao desenvolvimento sustentável» en Lima, Luísa, Cabral, Manuel Villaverde e Vala, Jorge *Ambiente e Desenvolvimento*. Lisboa. Imprensa de Ciências Sociais, ICS.
- SEIXAS, J. (2006): «A Reinvenção da Política na Cidade – Perspectivas para a Governação Urbana» en Cidades, Comunidades e Territórios, Nº12-13. Lisboa. Centro de Estudos Territoriais/ISCTE.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis – critical studies of cities and regions*. Oxford. Blackwell Publishers.
- SOUSA SANTOS, B. (1999): «Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?» en Revista Crítica de Ciências Sociais, 54, Coimbra.
- DE TOCQUEVILLE, A. (2003): *Da Democracia na América*. Cascais. Principia.
- VIEGAS, J. M. y DIAS, E. (ed.) (2000): *Cidadania, Integração e Globalização*. Oeiras. Celta Editora.