

. Documento 10 – Conferencia de Germán Solinis (Programa MOST – UNESCO) en el marco del Seminario Internacional “El rol de las ciudades intermedias iberoamericanas”, celebrado en Resistencia (Argentina) del 4 al 6 de Diciembre de 2000.

El Programa MOST de la UNESCO:

Cooperación para el desarrollo urbano, la gobernabilidad y la formación de profesionales de la ciudad

Germán Solinís, UNESCO- Programa MOST - Diciembre del 2000

### Introducción.

Dos aspectos históricos distinguen nuestra época: vivimos en una sociedad urbanizada, en el sentido en el que más de la mitad de la población mundial vive ya en “ciudades”, y pasamos por momentos de importantes cambios, caracterizados por la conformación de otras formas urbanas, de otros territorios y de otros modos de vida que exigen otras respuestas de sociabilidad y de democracia. Estos cambios surgen de dos movimientos principalmente: la mundialización y las innovaciones en la tecnología de la información.

Esto implica un esfuerzo por entender los lugares donde se realizan nuestras sociedades, lo que significan sus formas urbanas, eso que llamamos generalmente “ciudades”. Si nos acercamos al problema por el lado del sentido común, vemos que la definición que proveen algunos diccionarios enciclopédicos, se caracterizan por la ambigüedad y hasta la tautología del término y ésta es una de las primeras dificultades que tendremos que superar en éste grupo de trabajo. Así, tenemos, por ejemplo: “Ciudad es el medio geográfico y social formado por una reunión orgánica y relativamente considerable de construcciones cuyos habitantes trabajan, en su mayoría, dentro de la aglomeración, en el comercio, la industria y la administración (1)”, o bien, “Forma de población, mayor que una villa, habitada por una comunidad que desarrolla una forma urbana (2)” y mas aun: “Conjunto de muchas casas distribuidas en calles (3)”.

Quiero de esta manera ilustrar el problema de la definición del objeto de estudio, porque ésta definición no depende exclusivamente del objeto, de donde emanan los contenidos de la realidad, sino también del sujeto, capaz de conocer y de significar la realidad desde el lugar histórico y social desde donde se encuentra. Retomando la ciudad, y en particular, la “ciudad intermedia” (“cimes”), objeto que nos reúne en éste seminario, podemos optar por enunciados de tipo neutro, como “estructuras o formas de ocupación del espacio” o por otros, deliberadamente cualificados con presupuestos técnicos, políticos o culturales. Cuando se alude a la “Polis”, a la “Cimes”, a la “Megalópolis” o a la “Gig@city”, lo que conviene es precisar de qué realidad se esta hablando y desde donde, mejor antes que de determinar los parámetros de su tamaño y sus alcances. Mi intención ha sido hasta aquí, ubicarnos en éste primer circulo de contextualización general.

En éste sentido, el grupo de trabajo Cimes ha acotado el terreno y ha establecido precisamente sus objetivos, de orden estratégico y prospectivo: se trata esencialmente de reflexionar sobre el papel que la ciudad intermedia pueda jugar en el desarrollo de un proceso de urbanización más equilibrado y sostenible y, de proponer líneas de trabajo y políticas para las ciudades intermedias, y de trabajar sobre la formulación de políticas urbanas y de nuevos criterios para otras estrategias de planificación y de ordenamiento territorial y urbano.

Dicho esto, debo aclarar dos cuestiones. En primer término, mi mensaje no se va a referir al tema particular de las ciudades intermedias como un hecho en si, sino como el resultado de procesos, que es el enfoque que damos desde MOST y la UNESCO a los fenómenos urbanos y las formas que los acompañan. La segunda, es una cuestión metodológica: el objeto del grupo cimes es urbanístico y atañe a los profesionales de la ciudad; sus presupuestos básicos son entonces, los de la posibilidad de la intervención técnica y física en el territorio para su mejor funcionamiento.

Esto, nos conlleva inexorablemente a la cuestión de la política, y más particularmente, a la de las políticas urbanas y a la de la Polis. Si hablamos de Polis, territorializamos el Espacio Público, que es un concepto de la ciencia social y de la política, y así nos situamos ya frente al fundamento de mi mensaje: el objeto de estudio de las cimes es importante porque es complejo (Declaración de Lérida)(5) y porque parte de un supuesto cualitativo básico para nosotros: su categoría de espacio donde se plantea que los equilibrios del desarrollo son mas posibles y que es una forma urbana donde es factible el ejercicio de la democracia ciudadana directa y participativa. El cometido de este grupo es encomiable y su desafío a la altura de su importancia, pues se trata de producir un conocimiento riguroso, crítico y completo, a la altura de la complejidad del objeto.

### 1. Las ciudades intermedias

Sabemos que la mayoría de la población urbana del planeta vive en este tipo de formaciones urbanas. Se dice que son formas cualitativamente privilegiadas dentro de los procesos de urbanización, pero también sabemos que es un elemento tan importante como poco conocido. Para superarlo y que las ciudades intermedias dejen de ser el objeto concreto no totalmente identificado ("Unidentified geographic object")(6) del que se ha hablado, tenemos que ser precisos en desarrollo de nuestro trabajo, y cuidar de no reificar la ciudad, como sucede tan a menudo dentro de la urbanística tecnocrática.

El paisaje territorial del mundo urbanizado en el que vivimos ya no se funda en la dicotomía rural-urbano, sino en un continuum de hábitats donde las cimes tienen un papel importante. Por otra parte, las ciudades, aunque sean la manifestación física más clara de estos procesos de urbanización mundial difusa, no son la única. Sugiero que tengamos cuidado en diferenciar lo que son los procesos de urbanización respecto a sus formas. En otros términos, « lo urbano » no se agota en « la ciudad », que por otra parte, significa tal diversidad de casos, que difícilmente puede seguirse aceptando como un sustantivo genérico.

La Declaración de Lérida contiene elementos importantes que sugieren un desarrollo y la verificación de sus hipótesis subyacentes:

- las cimes son ciudades a la escala del peatón, de bajas densidades de ocupación y de radios próximos de interacción;
- tienen un grado significativo dentro de los procesos de descentralización administrativa y territorial;
- ofrecen mayores posibilidades de desarrollo local y de gobernabilidad participativa;
- permiten poner a prueba mecanismos innovadores de planificación y pueden ser base para la implementación de políticas urbanas mas justas;
- poseen cualidades para el fortalecimiento de las identidades relacionadas con la simbología histórica y arquitectónica de referencia territorial, importantes ante los embates de la mundialización;

- median, interceden, arbitran, y pueden establecer acuerdos alternativos desde su papel de intermediación desde donde se puede acceder a otros centros del sistema urbano global

La intermediación tiene que ver con cooperación multilateral (como la de UNESCO), con gobernabilidad (dimensión política de la planificación) y con la capacitación de los cuadros profesionales que tienen un papel central y motor en la incidencia de los fenómenos sociales complejos, como la ciudad.

## 2. Programa MOST de la UNESCO

MOST es la sigla del equivalente en inglés de “Gestión de las Transformaciones Sociales”. Este programa fue fundado por la UNESCO 1994 para promover investigaciones internacionales comparadas e interdisciplinarias en el ámbito de las ciencias sociales, sobre las transformaciones sociales de mayor importancia para la formulación de políticas. Sus principales objetivos son:

- Establecer vínculos duraderos entre las ciencias sociales y los grupos sociales
- Aumentar la pertinencia de la investigación en ciencias sociales para la formulación de políticas
- Fortalecer la capacitación científica e institucional, especialmente en los países en desarrollo
- Transmitir información y datos recabados, y producir conocimientos susceptibles de ser utilizados por los encargados de la toma de decisiones y otros actores de estos procesos

Sus temas principales son tres:

- 1) Sociedades multiculturales y multiétnicas
- 2) Desarrollo urbano y gobernabilidad
- 3) Globalización y gobernabilidad

Tiene además las siguientes áreas transversales:

- Gobernabilidad
- Desarrollo y lucha contra la pobreza y la exclusión
- Desarrollo sostenible

El tema de Desarrollo urbano y gobernabilidad se desarrolla en tres aspectos :

- Redes de análisis social de procesos urbanos (cohesión y gobernabilidad urbana)
  - Hacia ciudades socialmente sostenibles: construcción de conocimientos básicos para la gestión urbana
  - Las palabras de la ciudad: aprendiendo de las ciudades a través del estudio de las palabras que nombran sus diferentes formas
  - Ciudades, medio ambiente y relaciones sociales de género
- Proyectos experimentales de desarrollo urbano integral (estrategias y políticas)
  - Revitalización integral de centros urbanos históricos
  - Red de pequeñas ciudades históricas costeras para el manejo de recursos de agua potable
  - Las ciudades: gestión de las transformaciones sociales y del medio ambiente
  - Gobernabilidad y desarrollo de megalópolis y de ciudades intermedias
- Capacitación para profesionales de la ciudad e instituciones urbanas

Los objetivos particulares de éste tema son:

- Contribuir a la puesta en marcha del programa de actuación y desarrollo de la Segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)

-respaldar toda iniciativa de asociación con diversos actores del Estado, de la Sociedad civil; técnicos, científicos, académicos, profesionales, ONG, CB...que, como es el caso de éste grupo de trabajo, pretenda la unión de esfuerzos para esclarecer y desarrollar problemáticas cruciales, como la de las “Ciudades intermedias”, mediante la creación de redes de cooperación e intercambio entre experiencias, saberes y sus agentes.

-conocer el impacto de la distribución espacial de las poblaciones en el territorio bajo el marco de la planificación.

Las actividades del programa MOST pueden ser consultadas en nuestra dirección internet: <http://www.unesco.org/most/urbweb2.htm>

### 3. La gobernabilidad (6)

Desde su surgimiento empresarial, la gobernabilidad ha alcanzado los campos de desarrollo y de lo político; aplicada en ellos, se vuelve una noción ambigua pero socorrida por su pragmatismo. Esto se debe básicamente por la necesidad de contar con nuevos enfoques que expliquen y orienten las nuevas relaciones entre Estado y Sociedad Civil y la nueva composición del Espacio y del Bien Público, derivados de la extensión del neoliberalismo a todos los campos de la vida social, la mundialización, la descentralización de poderes públicos, y por ende, la aparición en la escena pública, de una multiplicidad de actores. Recientemente estamos ante una tendencia a erigir una sola manera de entender los procesos relativos al sistema complejo de la toma de decisiones en un modelo prescriptivo y acrítico, llamado de la “buen gobierno”.

Desde su mandato ético e intelectual, la UNESCO se interesa en las implicaciones que ésta tendencia puede tener en términos de democracia y de desarrollo. El programa MOST entiende actuar, en éste campo, como catalizador en la proposición de análisis socio-políticos útiles para mejorar el rumbo de las transformaciones sociales. Así, entendemos la “gobernabilidad” como una noción estratégica fundamental para la planificación, que se relaciona con:

- la legitimidad del espacio público;
- el poder y su distribución entre los gobernantes y los gobernados;
- los procesos de resolución de conflictos y de negociación entre los grupos de actores diversificados actualmente en juego (procedimientos y prácticas, gestión de interacciones e interdependencias en aras de sistemas de regulación);
- el trabajo con redes y la institucionalización de mecanismos de coordinación; y
- la descentralización de autoridades y funciones de gobierno.

En este contexto, el campo urbano se presenta como particularmente adecuado, básicamente por tres razones:

- a) el territorio es el lugar donde se realiza la democracia, y
- b) el hábitat, los servicios urbanos, sus redes infraestructurales y equipamientos son considerados como un Bien Público,
- c) los estudios y experiencias de gobernabilidad democrática y participativa, pueden aportar nuevas luces para la necesaria transformación de los esquemas y estrategias de la planificación urbana y territorial.

Se pretende tanto producir una masa crítica de conocimientos y saberes respecto al tema, como proponer la identificación de áreas y ámbitos de actividades operacionales, experimentar herramientas metodológicas y difundir experiencias innovadoras.

### 4. Los futuros profesionales de la ciudad

Las profundas transformaciones sociales de este mundo en vías de mundialización, tienden a llevarse a cabo según referencias y modelos unívocos, frecuentemente poco adaptados a las necesidades y demandas sociales propias de cada contexto. Esto tiene un impacto inmediato sobre el crecimiento urbano y sobre las formas de ordenamiento y de planeamiento urbano y territorial. Las políticas de planificación clásicas de los últimos 50 años, aparecen como poco adaptadas a las nuevas circunstancias históricas.

Lo urbano es también un lugar de vida y de relaciones sociales donde se gestan identidades, significados, donde se desarrollan nuevas prácticas sociales, tensiones y conflictos entre grupos de intereses diversos. Se trata de un elemento cuantitativo y cualitativo de primera importancia no sólo en términos económicos y políticos, sino también sociales, culturales, sanitarios y ecológicos. Esta evolución ha provocado efectos mayores en cinco niveles:

a) En términos socioeconómicos

Las aglomeraciones urbanas juegan un papel determinante en la mundialización de los mercados económicos, tanto en los países del Norte como del Sur. Representan importantes focos de producción y de intercambio de bienes y servicios. No obstante, ese desarrollo económico no es sinónimo de equidad social; al contrario, en lo urbano, la liberalización de las reglas económicas y la exacerbada competencia, repercuten en desigualdades cada vez más importantes en términos de distribución de la riqueza. Esto se traduce en fenómenos generales de pauperización, en la degradación generalizada del medio ambiente, en la vigorosa informalización y precariedad del mercado de trabajo, en la segregación, tanto en la ocupación del espacio como en la dotación de servicios urbanos y en el desigual acceso al progreso técnico.

b) En términos políticos

Frente a los continuos fracasos de planificación de las políticas públicas de ordenamiento del territorio y del hábitat, asistimos a la redefinición de las funciones del Estado, a la descentralización política y administrativa a diferentes niveles de vida social y a la aparición de nuevas formas de asociación gracias a las recientes intervenciones de las autoridades locales y de la Sociedad Civil, según las orientaciones elaboradas durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos ("Hábitat II", Estambul, 1996). Sin duda, éstos nuevos aspectos del gobierno de las sociedades tienen un impacto muy positivo en el conjunto de actores urbanos, sin embargo, se enfrentan a exigencias de gestión, para las que hacen falta conocimientos y recursos humanos y materiales. Es por eso que destacamos la importancia de la gobernabilidad urbana y de la nueva planificación.

c) En términos urbanísticos

Por una parte, contamos con la crítica al urbanismo y a la planificación de parte de las ciencias sociales y de la epistemología. Por la otra, tenemos la fragmentación de la forma urbana, así como el crecimiento demográfico y espacial de las aglomeraciones urbanas en general, y en América Latina y el Caribe en particular. Esto hace que lo urbano se caracterice actualmente por la aparición de numerosos conflictos para ejercer socialmente el "derecho a la ciudad". Huelga decir que éstas consideraciones piden un enfoque pluridisciplinario y pluri-sectorial frente a la amplitud, la multi-dimensionalidad y la inter-dependencia de los problemas por resolver.

d) En términos del ejercicio profesional

Hoy en día, la organización y la gestión de lo urbano requieren profesionales capaces de encargarse de múltiples competencias dentro de nuevas estructuras de trabajo, pero pocos profesionales están realmente capacitados para afrontar las nuevas condiciones de producción y de gestión del espacio, ya sea dentro del sector público o privado y/o empresarial (cada día más activo en éstos ámbitos de trabajo). Por ejemplo, se calcula en general que más del 60% del espacio urbano se produce actualmente sin la intervención de profesionales. Como consecuencia, encontramos un elevado desempleo de los profesionales dedicados a la planificación, concepción, administración e implementación del espacio urbano y paradójicamente, un aumento de titulados y egresados de las universidades en estos campos. Esto significa una carencia social frente al conocimiento y a la práctica indispensables para atender las necesidades urbanas.

e) En términos de la formación universitaria

El desfase entre educación superior, calificaciones y competencias requeridas de los futuros profesionales, es sintomático de las deficiencias del mundo universitario actual. La exigencia de una calificación cada vez más específica, tiende a una especialización estrecha en la adquisición de conocimientos, mientras que la realidad es cada vez más compleja y demanda que los futuros profesionales puedan responder a los desafíos, desde capacidades flexibles, dinámicas y de comprensión de los procesos globales. Se puede hablar de una inadecuación entre los ámbitos disciplinares, los planes de estudio y los métodos de aprendizaje frente a los desafíos presentes y futuros que plantea el urbanismo.

El ámbito de la capacitación del programa MOST atiende a este problema, desde su proyecto "Profesionales de la Ciudad", con el objetivo de favorecer la elaboración de políticas urbanas capaces de reforzar una gobernabilidad urbana más eficaz, más justa y más democrática. El proyecto se enfoca en tres aspectos particulares:

- a) La relación universidad-sociedad, con el objetivo de permitir a las instituciones mejorar sus capacidades de respuesta ante las demandas sociales, desde la construcción de relaciones de colaboración entre los principales actores (intersectorialidad).
- b) La relación ejercicio profesional-práctica académica, que refuerza la formación académica ligada directamente a la experiencia, desde la interdisciplinariedad.
- c) La relación entre nuevas experiencias adquiridas y nuevas prácticas, para apoyar la sistematización y la valorización de las experiencias innovadoras existentes, así como la participación desde este nuevo saber en los procesos de decisión.

Este proyecto se basa en un enfoque urbanístico que privilegia la sostenibilidad y la gobernabilidad (7).

Si se considera la construcción del territorio urbano como un campo donde se articulan y convergen lo individual, lo colectivo y lo simbólico, los habitantes pueden convertirse en actores de esta construcción a través de la utilización, de la concepción y de la resignificación del espacio público y, más generalmente, a través de la gestión local, establecida sobre la base de negociaciones entre todos los actores urbanos.

Cuestiones como la participación y la discusión ante el conflicto de intereses particulares, favorecen un acercamiento positivo de la democracia local y de la gobernabilidad urbana. Estas cuestiones son tan importantes para nosotros, como el componente físico del marco construido y del espacio público, en la medida en que pueden ejercer una función catalizadora en la construcción de la democracia. Es pues importante que los procesos de re-formulación de las políticas urbanas se vinculen

directamente con el ejercicio profesional y con la labor de los centros académicos y de investigación.

Con este principio se toma partido por un modelo de urbanismo que, buscando la cohesión social, considere la expresión de los ciudadanos y sea capaz de integrar las expectativas y demandas del conjunto de la sociedad urbana, luchando, de esta manera, contra fracturas sociales y desestructuraciones territoriales (8).

##### 5. El grupo de trabajo “Ciudades intermedias y procesos de urbanización”

Las ciudades intermedias presentan un excelente terreno de experimentación y aplicación de estos principios. El grupo de trabajo creado bajo los auspicios de la UIA y el Programa MOST de la UNESCO, a iniciativa del Ayuntamiento de Lérida, viene trabajando desde hace más de tres años, en la conformación de una red de intercambio y de producción de una encuesta cuantitativa y cualitativa fincada en el papel de intermediación de éstas formas urbanas. Sus seminarios regionales (Sfax, Resistencia, Saida...), han sido planteados para permitir esclarecer y contextualizar los diferentes significados que cubren las Cimes en cada uno de sus ámbitos territoriales, que son también históricos, políticos, culturales y sociales.

Los estudios que se están fomentando en el grupo darán luces para categorizar con exactitud las ciudades intermedias en términos, por el momento hipotéticos, tales como:

- El exacto papel que puedan jugar en la trama del sistema urbano y de la mundialización.
- Su situación ante los movimientos de metropolización y/o de concentración de poder, de actividades y de trabajo.
- Su posición ante las nuevas tendencias respecto a la concentración dispersa de actividades y de poblaciones, ante esa malla urbana cuyo tejido se afloja y cubre radios de acción en un territorio difuso.
- Sus verdaderas posibilidades en tanto que actores del desarrollo local (que, para el caso de América Latina y el Caribe y en la coyuntura neo-liberalista de reformas impuestas actualmente, aparece como una de sus principales vocaciones).
- El significado exacto de su papel de intermediación: ¿En qué se diferencian respecto a las megalópolis, que tienen también un papel determinante de enlace en el sistema urbano?
- ¿Cómo se distingue y se realiza su plusvalía cualitativa, aparentemente facilitada por su tamaño, escala y proporción?
- El contenido preciso y concreto de la calidad de vida de la que se habla tanto. Si es ésta una verdadera baza para resolver los conflictos sociales, económicos y políticos, ¿Bajo qué condiciones se realiza tal calidad?
- ¿Son terreno realmente favorable al desarrollo de una nueva democracia y forma de vivir la ciudadanía?
- ¿Qué contenidos concretos son susceptibles de aportar a la noción de espacio público?
- Finalmente, ante el proceso paralelo que se da actualmente entre el espacio geográfico y el mundo virtual de las distancias abolidas, ¿Cómo la práctica de las nuevas tecnologías de la información intervienen en su evolución?

Creo que solo el desarrollo de una confluencia entre las dinámicas tecnológicas, políticas y societales, con una orientación ética, podrán darnos un enfoque pertinente ante el desafío de los nuevos procesos de urbanización.

NOTAS

- 1 - Nuevo Espasa Ilustrado, edición 2000.
- 2 - Petit Robert, edición 1991 (traducción libre del autor).
- 3 - Littré, edición (traducción libre del autor).
- 4 - Cf. "Ciudades intermedias y urbanización mundial" documento plurilingüe presentado en el XX Congreso Internacional de la UIA y editado por el Ayuntamiento de Lérida, UNESCO y UIA (1999).
- 5 - Cf. BELLET, C. y LLOP, JM: Ciudades intermedias, urbanización y sostenibilidad. (Lérida, 2000, Milenio).
- 6 - Se usa el neologismo pues caracteriza procesos mas allá de la simple "gestión o conducción de la cosa publica".
- 7 - El desarrollo urbano "sostenible" es un proceso presente y futuro de urbanización que busca un equilibrio entre sus dimensiones social, económica, política, ecológica y territorial.
- 8 - En esto, se distingue de los modelos tecnocráticos basados en las únicas capacidades de peritaje y de especialización, que demasiado a menudo ocultan bajo apariencias de cientificidad y de objetividad, discursos ideológicos y extravíos políticos