

. Documento 4 - Ciudades intermedias y urbanización mundial. Presentación del Programa de Trabajo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) en BELLET, M^a C. – LLOP, J M^a (2000), Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad, Actas de la VII Semana de Estudios Urbanos en Lleida (España), Ed. Milenio.

Disponible en Español, Francés e Inglés.

CIUDADES INTERMEDIAS Y URBANIZACIÓN MUNDIAL. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA UNIÓN INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS (UIA).

Josep Maria LLOP TORNÉ

Director del Programa de Trabajo UIA-CIMES / Director de los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Lleida

Carmen BELLET SANFELIU

Secretaria Técnica del Programa de Trabajo UIA-CIMES / Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Lleida.

La ponencia va a desarrollarse en dos partes. En la primera vamos a describir el Programa de Trabajo que aquí se presenta: su origen, sus objetivos y las principales líneas y metodología que se va a desarrollar. En la segunda parte se procederá a reflexionar sobre los dos conceptos que integran el título del Programa de Trabajo, proceso de urbanización y ciudad intermedia, aproximación que nos permite dibujar el marco general en el cual se inscribe este proyecto.

1 - EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA UIA - CIUDADES INTERMEDIAS Y URBANIZACIÓN MUNDIAL.

La Unión Internacional de Arquitectos (UIA) promueve una serie de trabajos temáticos cuyos resultados se presentan cada dos años en sus congresos internacionales. Para el próximo Congreso de Pekín (China), que se celebrará en Junio de 1999, la UIA cuenta con 30 programas de temática diversa entre los cuales se encuentra el que vamos a presentar.

1.1 - EL NACIMIENTO DEL PROGRAMA (1).

Durante la celebración del XIX Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) en Barcelona, en Julio de 1996, el todavía entonces presidente de este organismo, el Sr. Jaume DURÓ, sugirió a Josep Maria LLOP, Director de los Servicios de Urbanismo de la Paeria - Ajuntament de Lleida, la posibilidad de desarrollar desde Lleida un trabajo sobre las ciudades intermedias en el marco de la UIA. Que se pensara en Lleida no era casual. Desde mediados los años ochenta se habían ya desarrollado en la ciudad una serie de Seminarios y trabajos sobre este tipo de ciudades, tales como la II Semana de Estudios Urbanos celebrada en Mayo de 1984. Después de una serie de encuentros con el entonces Secretario de la UIA, Sr. Vassilis SGOUTAS, se empezó a planificar el que acabaría convirtiéndose en el Programa de Trabajo: "Ciudades intermedias y urbanización mundial" (UIA-CIMES).

El Programa se diseño con los siguientes objetivos:

- a - Abrir un campo de debate específico sobre las ciudades intermedias.
- b - Reflexionar sobre el papel que la arquitectura y el urbanismo deben desempeñar en estas ciudades dentro del proceso de urbanización mundial.

1- Para obtener más información sobre el Programa UIA-CIMES puede consultarse la página web: www.paeria.es/cimes o pedirla a la Dirección y/o Secretaría del mismo.

c - Establecer un marco de cooperación e intercambio de información a nivel mundial basado en el intercambio de experiencias, información, criterios técnicos y metodológicos entre sus miembros.

Para el desarrollo de los dos primeros objetivos se han planificado una serie de acciones que a continuación relatamos:

1 - La redacción de un Documento Inicial que consta de una parte introductoria donde se dibujan las características del actual proceso de urbanización, las características de las ciudades medias-intermedias y el papel que estas tienen en el actual contexto de globalización económica y proceso de urbanización mundial.

2 - Seminarios y encuentros internacionales:

- La presente VII Semana de Estudios Urbanos en Lleida, del 30 de marzo al 3 de abril de 1998.
- El seminario "Ciudad intermedia, arquitectura y urbanismo", previsto del 15 al 19 de Febrero de 1999.
- Reuniones con expertos y técnicos de ámbitos más cercanos con el objetivo de debatir y seguir las acciones desarrolladas en el seno del Programa.

A su vez y para el desarrollo del tercero de los objetivos, se prevé enviar un Documento Inicial de Trabajo a cerca de 300 personas en todo el mundo: expertos en el tema (académicos, instituciones y organismos internacionales) y profesionales que trabajan día a día en ciudades de estas escalas (los miembros locales). A estos colaboradores (expertos y miembros locales) se les pide que hagan llegar a la Dirección del programa los comentarios, reflexiones y anotaciones que crean pertinentes sobre el contenido del Documento Inicial. Además, a los miembros locales se les solicita que respondan una encuesta de la ciudad en –o sobre– la que trabajan y que contiene datos muy diversos, tales como características sociodemográficas, territoriales, económicas, vivienda, infraestructuras, etc. Todo ello va acompañado de planos e imágenes de la ciudad.

Una vez obtenidos los comentarios al contenido del Documento Inicial y las encuestas sobre ciudades intermedias se va a proceder a las siguientes acciones:

- Redacción de un nuevo documento que contemple las observaciones recibidas.
- Análisis de las encuestas y de los temas que en ellas se proponga.
- Formación de la red de colaboración y cooperación para el intercambio de experiencias.

Figura 1 – Los colaboradores del Programa

Los resultados van a plasmarse en una publicación y exposición que se presentará en el XX Congreso de la UIA en Pekín. (2)

1.2 - LAS LÍNEAS DE DEBATE.

Los puntos sobre los que se centran la discusión y el debate del Documento Inicial de trabajo pueden resumirse en los siguientes: (3)

1.- La cooperación entre las CIMES es básica frente a la concentración urbana mundial (urbanización):

a) Las ciudades medias-intermedias pueden y deben desempeñar un papel más activo frente al proceso de concentración urbana, equilibrando los procesos de

2- LLOP TORNÉ, J. M^a - BELLET SANFELIU, C. (1999), *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Ayuntamiento de Lleida - UIA - UNESCO- Ministerio de Asuntos Exteriores, Lleida.

3- Un mayor desarrollo de estos puntos puede encontrarse en la publicación citada en la nota 2, que recoge los resultados de la Primera Fase del Programa (1997-1999) presentada en el XX Congreso de la Unión de Arquitectos en Pekín el Junio de 1999.

polarización y frenando el excesivo crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas (megaciudades-megalópolis). Sobre la base de sus potencialidades pueden ofrecer a los estados y diferentes territorios la oportunidad de obtener un desarrollo más equilibrado moderando los éxodos de la población rural y aliviando la excesiva concentración en las grandes ciudades.

b) Este objetivo genérico, que vamos a denominar de equilibrio territorial, parte de unas situaciones geográficas muy diversas. Así, se constata, por ejemplo, la existencia desde redes urbanas muy continuas (como el ejemplo de la ciudad difusa del norte de Italia), hasta la concentración urbana más compacta en ciudades medias, pero con un alto grado de población rural de China. El Programa de Trabajo UIA-CIMES pretende tener en cuenta ésta diversidad .

c) Desde esta propuesta se pretende abrir el debate en torno al papel que la ciudad media o intermedia desempeña en diferentes contextos territoriales, sociales y culturales y cuáles son los cambios que se producen en el marco de globalización económica y actual proceso de urbanización. Conviene, desde esta perspectiva, debatir en torno a las diferentes experiencias gubernamentales de descentralización territorial y de potenciación de ciudades intermedias.

2.- La planificación estratégica es necesaria como proyecto o programa de ciudad, a largo y medio plazo (estrategia):

a) La planificación de naturaleza estratégica a medio y largo plazo puede ser beneficiosa para este tipo de ciudades ya que dibuja un marco general al que deben circunscribirse las políticas urbanas y establece un proyecto de ciudad pactado por los principales agentes urbanos (públicos y privados).

b) El proyecto-programa ciudad debe complementar y coordinarse con la planificación física (urbanística y/o territorial) y la posterior intervención urbanística y arquitectónica.

c) Además, y si su metodología es correcta, la concepción y posterior gestión del Plan-proyecto de ciudad permitirá la implicación de todos los agentes sociales de la ciudad y se abrirá a la participación pública creando una sinergia y ilusión común.

3 - La planificación física o urbanística es más coherente con el tamaño de ciudades intermedias (escala urbana):

Las CIMES son ciudades de una escala espacial y humana adecuadas a la comprensión, definición y, por supuesto, ordenación urbanística física. Las ciudades de estas escalas tienen un tamaño superficial y una dimensión urbana en la que la planificación urbanística puede ser más eficiente que en una gran ciudad. Aunque debe señalarse, inmediatamente, que esta afirmación vuelve a ser global, y debe ser revisada sobre la base de los diversos tipos de ciudades y planes urbanísticos de las mismas, cuyos contenidos de estructura y/o de zonificación, de ordenación y/o de proyectación son definitorios.

4.- Los problemas de la vivienda o hábitat deben ser prioritarios para el trabajo de los profesionales (hábitat):

Casi un cuarto de los habitantes del planeta (unos 1.600 millones de personas) no dispone de ningún tipo de cobijo, vive en asentamientos marginales y espontáneos, o en viviendas que han sido calificadas por Naciones Unidas como directamente lesivas para la salud. Las autoridades y los profesionales de las CIMES deben entender que pueden y deben desempeñar un papel sustancial en el intento de lograr un entorno urbano que facilite el desarrollo humano digno. Son los problemas de la vivienda digna y saludable, así como de un entorno habitable, urbano y rural, problemas básicos del urbanismo actual y futuro.

a) Una vivienda digna debe ser higiénica, segura materialmente, humana y íntima, y desarrollarse sobre la base de políticas de planificación y gestión globales. Para ello los criterios de proyectación arquitectónica no se deben acomodar a la simple

utilización de formas o tecnologías de tipo internacional, sino que han de incorporar los materiales, las formas y estructuras de vivienda propias de cada contexto y ciudad.

b) Pero el problema básico del hábitat debe entrar no solo en la dimensión proyectual o individual (casa a casa), sino también en la dimensión urbana o general (espacio a espacio). La ciudad debe ser un lugar para vivir y convivir. El diseño del espacio libre común, del espacio público, y también del conjunto del espacio no destinado a la edificación o a la actividad son dos de las cuestiones estratégicas del diseño urbano. De hecho, estos espacios son el escenario de la convivencia y del civismo del ciudadano.

5.- Los monumentos son un patrimonio que hoy se prolonga en los nuevos edificios de carácter comunitario (símbolos):

a) No solo los elementos de la arquitectura histórica, que constituyen el patrimonio cultural histórico-arquitectónico de las ciudades, deben protegerse, rehabilitarse y destinarse a nuevas funciones; también los nuevos edificios de servicios públicos (las escuelas o los centros culturales, por ejemplo) o de usos comunitarios (los centros deportivos o comerciales, por ejemplo) tienen un rol patrimonial y/o una función simbólica en nuestras ciudades.

b) La conciencia de una arquitectura representativa ligada al conjunto de las condiciones del lugar (geográficas, históricas, culturales, etc.), debe inspirar la arquitectura y el urbanismo de las CIMES. Y ello debe tenerse en cuenta no tan solo en la escala del proyecto individual o aislado, sino también en la composición de las imágenes, lugares o visuales de estas ciudades, o sea, en el campo urbanístico.

c) En la actualidad, además, debe prestarse mayor atención a la relación arquitectura-usuario de la misma para que los elementos de simbolismo formal no sean tan solo el producto del arte de construir. Debe destacarse que hay dos dimensiones simbólicas y/o patrimoniales en las CIMES a las que hay que prestar mayor atención. Estas dos dimensiones son las siguientes:

- La dimensión patrimonial de la ciudad debe sobrepasar el ámbito restringido de los monumentos y contemplar otras obras menores y espacios de uso común. El espacio libre, público o comunitario, es una de las piezas clave del valor de cada lugar, entendiendo este como el espacio básico, geográfico y topográfico que deviene territorio a través de un proceso de apropiación simbólica y de adecuación espacio-identidad, y que se transforma en paisaje por la actuación humana sobre el medio.

- Los barrios antiguos son generalmente el origen de las ciudades contemporáneas. La historia, el imaginario y la identidad de las últimas les son indisolubles. En el caso específico de las ciudades intermedias, su impacto físico es muy significativo y a menudo ha crecido por su posición más o menos central. Un interés real y un bien entendido compromiso por un desarrollo sostenible conducen infaliblemente a interesarse por la revitalización de los barrios antiguos.

6.- El plan físico o urbanístico debe adaptarse al territorio físico y al entorno natural de la ciudad (urbanismo sostenible):

No es posible a las puertas del siglo XXI un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto del entorno. Por ello, los planes físicos o urbanísticos y su gestión posterior deberán tender a conseguir los objetivos generales siguientes que ahora se formulan como hipótesis de trabajo:

a) Los planes de urbanismo deben potenciar y aplicar en su contenido las ventajas ecológicas de las ciudades.

b) Los planes de urbanismo deben introducir el medio ambiente y el paisaje en el modelo de ordenación y desarrollo territorial. Han de superarse las presiones de los intereses económicos, vinculados a determinadas empresas, y otras influencias de

carácter general que proporcionan modelos no surgidos del propio lugar. El territorio formalizado en forma de paisaje concreto, de cada ciudad y de su propia diversidad, es el elemento base de la planificación urbanística.

Han de superarse los modelos de planificación urbanística tecnocrática, que se basan solo en análisis cuantitativos de la población y de las actividades, y las visiones y análisis planimétricos, que pueden y deben completarse con otros enfoques más cualitativos, como la diversidad de paisaje, el análisis del agua y del suelo, el clima y la diversidad geográfica. Este tipo de enfoque requiere saltar la escala local para pasar a visiones más amplias: la visión territorial.

c) Los planes de urbanismo deben ordenar las ciudades en función de las condiciones físicas del lugar. Para ello deben proceder a combinar la zonificación (los elementos de cantidad sobre la base de las condiciones de uso y edificación) y la estructura urbana (los elementos de relación y de infraestructura de los servicios generales). Pero han de tener en cuenta, también, que el modelo global depende de las características del lugar y de la topología urbana.

El plan físico se tiene que centrar en la definición concreta de la relación entre superficie total y densidad zonal, distancias máximas y forma urbana global, zonificación de los usos y los medios de transporte, etc. Ello puede incidir en la reducción de los costes de transporte o de las tasas de los desplazamientos individuales y los movimientos obligados de las personas, entre residencia y trabajo. La solución puede pasar por la adopción de modelos más densos, en los casos de ciudades horizontales (como, por ejemplo, las anglosajonas, las americanas o las del norte de Europa) y el control de densidades en aquellas áreas geográficas que ya parten de densidades altas (Mediterráneo o Asia), en las que debe respetarse cierta proporción entre espacio libre (público o comunitario) y espacio destinado a la edificación. El modelo urbano denso tiene un límite de proporcionalidad entre espacio libre y espacio lleno o edificado. Este límite –o esta relación– es uno de los temas que hay que definir en el Programa.

d) Los planes de urbanismo deben también tener en cuenta criterios de sostenibilidad energética, como los que se formulan como hipótesis en el Programa de Trabajo de la UIA "Architecture & Energie", dirigido por Tony Rigg y Ruth Lahav (P.O.B. 8543 - JERUSALÉN 91083- ISRAEL / E-mail: Ir-arch@netmedia.net.il).

Los puntos principales del mismo, reformulados para este documento, son los siguientes:

- . Integrar el planeamiento urbanístico y los medios de transporte.
- . Reducir las distancias peatonales en el diseño del tamaño de la ciudad.
- . Promover unos métodos de planificación y de gestión urbanística sostenible.
- . Promover la integración de la economía informal (familiar) y formal (negocios).
- . Promover desarrollos urbanos y edificios con criterios de ahorro energético.
- . Reducir el consumo innecesario de energía y del efecto invernadero.
- . Promover ciclos sostenibles de producción y reciclaje de los residuos.
- . Promover el uso de materiales locales y no contaminantes o reciclables.
- . Promover la participación de los usuarios en el diseño de la ciudad y sus edificios.
- . Reducir el consumo abusivo y prever el reciclaje del agua para usos urbanos.
- . Preservar los recursos naturales (agua y suelo) en su ordenación.

e) Los planes de urbanismo deben tener una concepción más integrada de las funciones y actividades, que permita una ordenación urbanística mixta, no segregada entre las diversas zonas urbanas. Una ciudad más integrada, o mixta, o al menos no segregada espacialmente, es una ciudad más sostenible e igualitaria. Permite un mejor, fácil y más cómodo desarrollo de las funciones y actividades humanas sobre el

espacio. La cuestión de la integración urbana tiene relación directa con los problemas de la crisis del modelo tradicional que ha de someterse a debate y reflexión.

7.- La participación activa de la población en la administración y diseño de las CIMES es básica (participación):

a) Las poblaciones de residentes, en las ciudades y diferentes asentamientos humanos, deben tener una participación activa en el diseño y la gestión de sus lugares de vida. La ciudad solo puede ser el espacio de libertad individual, de cohesión social y un lugar de progreso económico-social si se dan las condiciones mínimas de participación cívica, "la ciudad es una construcción política" (Aristóteles).

b) La formulación de propuestas sobre las ciudades no es una cuestión que pueda objetivarse a partir de datos puramente empíricos y/o físicos. Debe entenderse que la formación de lo urbano y de la misma idea de ciudad es fruto de un proceso histórico sobre el que inciden diversas dimensiones (culturales, económicas y sociales) que ayudan a explicar la diversidad y especificidad del paisaje urbano. Y es precisamente en estas especificidades (historia, cultura, sociedad, economía), junto a las topológicas y geográficas, en las que podemos encontrar los elementos clave del proceso de desarrollo de esa ciudad.

8.- El objetivo global en las ciudades intermedias es la calidad de vida de la población (global):

La definición de este objetivo depende de cada contexto y su situación de partida. El objetivo de la calidad de vida pasa primero por cubrir las necesidades básicas de cada asentamiento, déficits que, al ser básicos, no pueden ni deben ser considerados como cualitativos: vivienda digna, agua corriente, saneamiento, etc. A éstos podrían añadirse ciertos servicios que también pueden considerarse básicos: enseñanza, sanidad, salubridad...

Una vez cubiertas las necesidades y servicios básicos es cuando deben plantearse objetivos de tipo más cualitativo.

9.- Las propuestas deben responder a los problemas básicos de cada ciudad y de cada población (local):

Han de referirse a cada lugar y de cada sociedad concreta para contrarrestar los efectos negativos de la denominada globalización de la economía de mercado, así como para apoyar las propuestas del urbanismo y de la arquitectura en elementos de carácter local.

2 - EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y LA CIUDAD INTERMEDIA

En esta segunda parte de la intervención definiremos, en primer lugar, de forma muy general, el estado de urbanización del planeta, no con un fin académico, sino, sencillamente, para ilustrar el porqué del interés de la UIA en desarrollar este trabajo sobre las ciudades intermedias. En segundo lugar, reflexionaremos sobre el concepto ciudad media, ciudad intermedia. El análisis de los dos conceptos que integran el título del programa, "proceso de urbanización" y "ciudad intermedia", nos permitirá dibujar el marco en el que éste se inscribe.

2.1 - REFLEXIONES EN TORNO AL ACTUAL PROCESO DE URBANIZACIÓN

En las últimas décadas se han producido cambios importantes en los patrones de asentamiento de la población del planeta. En 1950 el 29% de los habitantes del planeta –unos 734 millones de personas– vivía en ciudades, en 1994 el porcentaje llegó a un 45% –unos 2.500 millones de habitantes– y se prevé que para las primeras décadas del próximo siglo éste supere el 60%, lo cual supone unos 3.500 millones (4).

4- United Nations (1996), *Prospects in world urbanisation: The 1996 revision*, UN.

Los datos de Naciones Unidas muestran de forma clara por qué se habla de un proceso de urbanización global y acelerado.

Ahora bien, las cifras dependen de la calidad y periodicidad con que se realizan los diversos censos nacionales y de las diferentes definiciones de aquello que es considerado un asentamiento urbano en cada territorio. Sin embargo, reconociendo la fragilidad de las cifras, se admite que la mayoría de la población del planeta, que se cifra entre un 40/55%, vive actualmente en asentamientos urbanos.

Tan o más importante que el ritmo o las cifras son los efectos espaciales y cambios de escala que conlleva el proceso de urbanización. Al respecto debemos señalar, en primer lugar, que se trata de un fenómeno global, que se produce a escala planetaria, con ritmos y caminos desiguales y diferentes, pero que conducen a una misma realidad compleja y diversa: la construcción del planeta ciudad.

En 1950 casi el 60% de la población urbana del planeta vivía en los países más desarrollados. Hoy algo más del 71% de dicha población, vive en los países menos desarrollados, hecho que lleva a algunos autores a hablar de la “surización” de la urbanización.

Figura 2 - Evolución de la población urbana y rural.

Este cambio significativo se debe, primeramente, como todos ustedes habrán ya sospechado, a las grandes diferencias presentes en las tasas de crecimiento de la población, mucho más altas en las últimas décadas en los países menos desarrollados y, en segundo lugar, a las distintas tendencias de los procesos de urbanización en ambos contextos. En los países menos desarrollados, que partían de tasas de urbanización muy bajas, la tasa de crecimiento anual de la población urbana en los últimos años (1990-1995) llegó al 4%, con tendencia a reducirse. Dicha tasa se alimenta no tan solo de los procesos migratorios campo-ciudad sino también de los fuertes ritmos de crecimiento natural de la población. Mientras, en los países más desarrollados la tasa de crecimiento anual de la población urbana, para el mismo período, no llega al 1%, con tendencia asimismo a reducirse.

Figura 3 – % Población urbana 1996

Figura 4 - % Población urbana proyección 2025

El proceso de urbanización no se desarrolla de forma equilibrada y eficiente sobre estos territorios, sino que tiende a polarizarse en determinados puntos. La progresiva concentración de la población en grandes aglomeraciones urbanas -las llamadas “ciudades millonarias”- es otro de los efectos espaciales del proceso y tendencias de urbanización actual. Se ha dicho durante estos días que nunca ha existido el equilibrio urbano, que nunca se ha producido un reparto equitativo y equilibrado de la población entre los diversos asentamientos, pero es que tampoco nunca había existido tanto desequilibrio. La evolución del número y talla de las ya mencionadas ciudades millonarias es una buena muestra de lo que estamos diciendo.

En 1950 tan solo 83 ciudades se incluían en la lista de ciudades con más de un millón de habitantes, la mayoría de ellas en países desarrollados. En 1995, eran ya 325 las ciudades que habían llegado al millón, la mayoría en países en desarrollo y buena parte de ellas en la India y China.

Figura 5 - Las grandes aglomeraciones urbanas 1950-2015.

	Año 1950	Población millones		Año 1970	Población millones
1	New York	12,3	1	Tokyo	16,5
2	London	8,7	2	New York	16,2
3	Tokyo	6,9	3	Shanghai	11,2
4	Paris	5,4	4	Osaka	9,4
5	Moskou	5,4	5	Mexico City	9,1
6	Shanghai	5,3	6	London	8,6

7	Essen	5,3
8	Buenos Aires	5
9	Chicago	4,9
10	Calcutta	4,4
11	Osaka	4,1
12	Los Angeles	4
13	Beijing	3,9
14	Milan	3,6
15	Berlin	3,3

7	Paris	8,5
8	Buenos Aires	8,4
9	Los Angeles	8,4
10	Beijing	8,1
11	Sao Paulo	8,1
12	Moscow	7,1
13	Rio de Janeiro	7
14	Calcutta	6,9
15	Chicago	6,7

	Año 1994	Población millones
1	Tokyo	26,5
2	New York	16,3
3	Sao Paulo	16,1
4	Mexico City	15,5
5	Shanghai	14,7
6	Bombay	14,5
7	Los Angeles	12,2
8	Beijing	12
9	Calcutta	11,5
10	Seoul	11,5
11	Jakarta	11
12	Buenos Aires	10,9
13	Osaka	10,6
14	Tianjin	10,4
15	Rio de Janeiro	9,8

	Año 2015	Población millones
1	Tokyo	28,7
2	Bombay	27,4
3	Lagos	24,4
4	Shanghai	23,4
5	Jakarta	21,2
6	Sao Paulo	20,8
7	Karachi	20,6
8	Beijing	19,4
9	Dhaka	19
10	Mexico City	18,8
11	New York	17,6
12	Calcutta	17,6
13	Delhi	17,6
14	Tianjin	17
15	Metro Manila	14,7

Fuente: Naciones Unidas, 1995

Más espectacular, si cabe, es la evolución y distribución geográfica de las llamadas megaciudades, que se definen principalmente por el volumen de la población que estas alojan, que puede ir de 8 o 10 millones de habitantes, según las fuentes.

En 1950 tan solo dos ciudades superaban los 8 millones de habitantes: Nueva York y Tokio. En 1996 eran ya 21, la mayoría en el tercer mundo, y se prevé que lleguen a ser 30 las ciudades que sobrepasen esta cifra en el año 2000.

Interesa, además, destacar los ritmos de crecimiento de estos gigantes en los países del llamado tercer mundo, con tasas de crecimiento anual superiores al 5% en Lagos o Dhaka y superiores al 4% en Bombay o Karachi.

Estos ritmos y crecimientos desmedidos y altamente localizados generan graves problemas ambientales, económicos, culturales y sociales en una serie de ciudades y economías que parten de condiciones ya muy precarias.

La polarización y la concentración de la población urbana en unos pocos núcleos anula, además, cualquier posibilidad de equilibrio territorial y desestabiliza el sistema de asentamientos.

Las situaciones primadas, es decir, el dominio de una gran ciudad sobre el resto de la jerarquía urbana de un territorio no es un fenómeno desconocido en el mundo desarrollado. Londres en Inglaterra, París en Francia y Viena en Austria son buenos ejemplos de esta situación. En los países del tercer mundo, sin embargo, la polarización y primacía de las megaciudades es exagerada y desproporcionada. Etiopía, Egipto, Chile o Cuba son muestra de ello. Más espectaculares resultan aún los casos de Tailandia, donde la primera ciudad, Bangkok, es unas 50 veces más grande que la segunda, Khon-Khaen; o Irán, donde Teherán es 7 veces mayor que la segunda, Esfahan.

En los países más desarrollados el crecimiento de las grandes megaciudades parece haberse detenido o crece a ritmos muy lentos. Las razones de esta evolución las podemos encontrar en sus dinámicas y estructuras demográficas y en los procesos de contraurbanización o descentralización que alimentan el crecimiento de otros asentamientos de menor tamaño. Este es también el caso de algunas de las megaciudades sudamericanas, como México, Sao Paulo, etc.

Sin embargo, las megaciudades y grandes aglomeraciones del continente africano y asiático siguen creciendo, aunque también a ritmos más moderados que los que se han ido observando en estas últimas décadas.

Como ya hemos mencionado, una de las tendencias del nuevo proceso de urbanización es la polarización y la concentración de la población en grandes aglomeraciones urbanas.

Figura 6 - Población urbana según el tamaño del asentamiento.

	1950	%	1970	%	1990	%	2015	%
10 o más millones	12	1,6	44	3,2	162	6,8	418	10,6
5 a 10 millones	42	5,6	130	9,6	157	6,6	265	6,7
1 a 5 millones	140	18,7	265	19,5	482	20,4	933	23,5
500.000 a 1 millón	73	9,8	123	9,1	278	11,8	282	7,1
menos de 500.000	481	64,3	795	58,6	1.286	54,4	2.064	52,1

Fuente: Naciones Unidas, 1995

Sin embargo, estos grandes gigantes alojan tan solo actualmente a algo más del 7% de la población urbana del planeta, lo cual supone un 35% de la población urbana si elegimos el rango superior al millón de habitantes.

La mayoría de la población urbana mundial (alrededor de un 54% en 1996) vive en ciudades de tamaño medio y pequeño. A través de estos centros urbanos pequeños y medianos dicha mayoría y amplias capas de la población rural pueden acceder a unos servicios, a unos bienes y a unas infraestructuras más o menos especializados.

El porcentaje de población que vive en asentamientos de tamaño medio y pequeño aumenta en continentes como el europeo, con una red bien espesa y amplia de ciudades medias y pequeñas, y África que, a excepción del norte y Sudáfrica, no cuenta con redes urbanas maduras y estructuradas. Algo inferior pero también importante en Asia y en América Latina...

Pese a que estos asentamientos menores de 500.000 habitantes albergan a más del 50% de la población urbana del planeta (unos 1.300 millones de habitantes), no son muchos los estudios que a escala internacional o regional se han desarrollado sobre ellos. Es incluso difícil obtener datos más o menos fiables para las ciudades de estos rangos. Debería reclamarse mayor atención para las ciudades y asentamientos de menor rango que, como hemos visto, albergan –y albergarán, al menos hasta la tercera década del próximo milenio– más del 50% de la población urbana del planeta.

La explotación, por ejemplo, de datos como los ofrecidos por el Demographic Yearbook o las bases que, partiendo de esta misma fuente, ofrece la División de Estadística de Naciones Unidas nos permite afinar un poco más sobre los rangos de población y ciudades que podemos considerar por su tamaño como intermedias.

Figura 7 - Capitales y ciudades con 100.000 habitantes o más.

La localización de más de las 3.400 ciudades que en todo el mundo acogían, dentro de sus límites urbanos, más de 100.000 habitantes o eran capitales nacionales se muestra en la Figura 7. En la imagen se destaca de nuevo la presencia densa de los asentamiento urbanos en áreas con una tradición y historia urbana milenaria (Europa, China o la India) y un panorama bastante más desigual en el nuevo mundo y áreas con una urbanización más o menos reciente, como el África Subsahariana.

Jugando con las cifras de población de esta base de datos de más de 3400 ciudades capitales del mundo y ciudades de más de 100.000 habitantes podemos apuntar, por ejemplo, que un 90% de todas las incluidas tienen entre 100.000 y un millón de habitantes, cifra a partir de la cual Naciones Unidas estima que una ciudad puede considerarse una gran ciudad. Este 90% –unas 2.000 ciudades de todo el mundo– alberga a más del 32% de la población urbana del planeta. Este porcentaje

podría ampliarse hasta un 40-45% si se incluyeran las ciudades de menor rango a partir de los 20.000 habitantes. Ello quiere decir que las ciudades de entre 20.000 hasta un millón de habitantes albergarían a un 40-45% de la población urbana del planeta y sobrepasaría el 50% si el rango contemplado es el de 20.000-2.000.000 de habitantes.

Pero esto son solo datos estadísticos con los que muchas veces a los académicos y a los profesionales les gusta jugar para llegar a demostrar aquello que ya más o menos sabían de antemano.

2.2 - EL CONCEPTO DE CIUDAD INTERMEDIA.

Una vez comentado el marco general del proceso de urbanización, uno de los conceptos del título de nuestro Programa de Trabajo, vayamos a seccionar la otra parte del título: ciudades intermedias. Es mucho más valiosa la forma plural porque nos habla no solo de una gran cantidad de asentamientos, sino que también se refiere a su gran diversidad.

Apuntábamos antes que verdaderamente existen pocos estudios que se ocupen de las ciudades intermedias y menores son aún los que cubren grandes regiones del planeta. La mayoría son estudios de caso y/o de ámbito regional, de acceso bastante difícil.

Una de las razones para explicar esta escasez es la dificultad de definir y delimitar qué es un ciudad intermedia. Una situación intermedia se define en relación a los extremos superior e inferior de una jerarquía, extremos que deben de ser, por lo tanto, establecidos.

Una de las variables utilizadas para determinar lo que podría ser una ciudad intermedia es la población. Utilizando datos sobre la población esos límites inferior y superior a escala mundial podrían ir de los 200 habitantes (rango a partir del cual un asentamiento se considera ciudad en Islandia) a los más de 27 millones de Tokio, la ciudad más poblada del planeta, hasta el momento. ¿No les parece que, si tomamos esos parámetros (200 límite inferior y 27 millones límite superior), nos moveríamos en límites demasiado amplios? Estadísticamente sería difícil, cuando no absurdo, delimitar las ciudades intermedias/medias a partir de estas dos cifras. La práctica totalidad de los asentamientos humanos deberían de ser considerados ciudades intermedias si contáramos con estos límites.

Además, no se utilizan los mismos rangos cuantitativos para definir las posiciones intermedias en diferentes contextos y ya la misma definición de ciudad parte de un contexto socioeconómico y cultural determinado. En Europa, por ejemplo, el rango se delimita entre 20.000-500.000 habitantes, mientras que en el contexto americano el rango suele situarse entre 200.000-500.000 habitantes, en Pakistán entre los 25.000 y los 100.000 o en Argentina entre 50.000 y 1.000.000 habitantes.

La ciudad media-intermedia no puede definirse solo por el tamaño de la población. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad desempeña en su territorio más o menos inmediato, la influencia y la relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.

Las ciudades medias articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un área más o menos inmediata. Y es precisamente ese papel y esa relación, que los centros mantienen con su territorio, lo que ayuda a definir con más claridad el mismo concepto:

- a - Son centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios (asentamientos urbanos y rurales), más o menos cercanos, sobre los que ejerce cierta influencia.

b - Son centros de interacción social, económica y cultural, “el corazón económico de amplias áreas rurales en las ciudades del Tercer Mundo”, como comentan en sus estudios Jorge Hardoy y David Satterthwaite.

c - Son asentamientos ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales y algunas, incluso, con fácil acceso a las internacionales (como en el caso de las ciudades medias de las periferias metropolitanas). Son nodos que articulan flujos, puntos nodales, de referencia y de acceso a otros niveles de la red.

d - Son centros que suelen alojar niveles de la administración de gobierno local, regional y subnacionales a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de la población. La descentralización administrativa y gubernamental a estos niveles, a estas escalas, lleva consigo una mejor comprensión del medio sobre el cual desarrollar proyectos y medidas más acordes con la realidad y necesidades de dicho medio.

Otras características, también muy generales, se refieren a su propia escala y a ésta en relación con asentamientos urbanos mayores :

e – Son sistemas más equilibrados y sostenibles (por razones de escala) que ejercen relaciones más equilibradas con su territorio, aunque algunas, sobre todo en algunas áreas del Tercer Mundo, ejercen de centros de explotación de amplias áreas rurales o de los recursos naturales y humanos de su área de influencia. Por su escala, sin embargo, pueden potencialmente mantener relaciones más armónicas, relaciones más abiertas y equilibradas con su territorio.

f - Son centros más fácilmente gobernables, gestionables y controlables, que permiten en principio una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad. Pueden brindar, por sus características sociales y culturales, un campo fértil de experimentación de alternativas a las nociones de urbanidad, convivencia y gobernabilidad, enfocadas hacia una mayor calidad de vida.

g - Son asentamientos con escalas y dimensiones más humanas y aprehensibles que ayudan al ciudadano a identificarse más con su ciudad. Son ciudades que de manera relativamente fácil tienen o crean una identidad propia. Podemos decir que presentan menos conflictividad social y acarrear menores costos sociales. Además, sus habitantes tienen un mayor apoyo en las relaciones interpersonales, directas, tanto en el nivel de barrio como de ciudad.

h - No poseen los problemas medio-ambientales que presentan las megaciudades y ello se convierte en un claro potencial, en una importante baza de cara al éxito social y económico y a la proyección de la ciudad.

Debemos señalar, también, que las ciudades de estas escalas no están exentas de problemas:

i - Por su tamaño tienen una menor diversidad social y cultural y se produce lo que podríamos llamar cierta endogamia social. Pueden presentar una debilidad de sus recursos humanos si se produce una concentración de los mismos en los mayores centros urbanos, generando una falta de información y análisis específico de las mismas.

j - Menor competitividad económica frente a la metrópolis o gran aglomeración urbana que tiende a concentrar las funciones superiores del sistema. Tienen mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información y capital. Pueden ser económicamente más vulnerables que aquellas frente a las crisis cíclicas, cuando son muy dependientes de un solo sector económico.

Buena parte de los rasgos que hemos mencionado en este último apartado lo son en contraposición a las características que podrían definir una gran ciudad. En un estudio realizado por técnicos de la Unión Europea se apuntaba que las ciudades

medias eran pequeñas grandes ciudades porque contienen la mayoría de sus ventajas y pocos de sus inconvenientes (5). Otros, sin embargo, se referían a su mediocridad y a sus mayores dificultades competitivas (6).

Hasta ahora tan solo hemos hecho referencia a las características y definición de la ciudad media/intermedia en relación a su propio territorio y región. Estaríamos trabajando, por lo tanto, a escalas, en mayor o menor grado, locales y regionales sobre las cuales se desarrolla la gestión urbana y territorial más o menos diaria. Vamos ahora a realizar un cambio de escala en el análisis e iremos desde una escala local o regional a la nacional y global.

Figura 8 – La simplificación de los niveles de jerarquía urbana.

Los procesos de mundialización han implicado una profunda reestructuración de la jerarquía urbana planetaria que ha tendido a su simplificación, tal como muestra la figura 8 reelaborada a partir de los estudios de Dematteis (7).

Los nodos principales de la red global son los principales sistemas territoriales urbanos configurados a partir de las ciudades globales y primeras metrópolis mundiales y nacionales (8). Éstos controlan los flujos de información y capital más importantes, es decir, las funciones superiores y de dirección del sistema.

El orden de la nueva jerarquía, i.e., la posición que ocupan las diferentes ciudades en la red mundial ya nada tiene que ver con el tamaño de la población. Los modelos relacionales y flujos de la red continúan siendo bastante jerárquicos y rígidos, siguiendo, por lo tanto, las direcciones verticales de la jerarquía que describía el modelo de los lugares centrales de Walter Christaller. Los flujos y relaciones territoriales descritos por éste han quedado, sin embargo, bastante desvirtuados por la creciente movilidad, la tendencia a la especialización y complementariedad de los lugares y el proceso de descentralización de algunas actividades y funciones no decisionales a otros centros menores.

Los procesos de mundialización de la economía y la circulación de los flujos por la red global tienden a favorecer determinados puntos, son proclives a la polarización y a penalizar a las ciudades medias y aglomeraciones urbanas que no están bien situadas en la red. Pero a su vez dejan una oportunidad a centros medianos y pequeños para resituarse en la red global, ya que en el contexto de la globalización la talla, el tamaño de la ciudad es poco importante. ¿De qué depende la dinámica, el éxito de estos asentamientos, como pasar de ciudad media a ciudad intermedia en la red global?:

- Depende de su posición geográfica y posibilidades de conexión con las grandes redes y flujos: pequeñas metrópolis y polos urbanos en entornos rurales, las ciudades medias de las periferias metropolitanas, la ciudad media que forma parte de una red regional o un sistema-corredor. A éstas habría que añadir otros correctores relacionados con el contexto socioeconómico y territorial: no es lo mismo ser la periferia del centro que la periferia de la periferia, etc.
- De su grado de cohesión social, cooperación y voluntad de los principales agentes sociales de la ciudad.
- De la atención que se dé a la educación y preparación de sus ciudadanos.
- De la gestión institucional local-territorial del medio y de sus recursos.

5 - EFILWC (European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions) (1996), *Intermediate cities in search of sustainability*, Dublin.

6- Seminario Internacional: "Las ciudades medias en el contexto regional Europeo" Seminario Internacional, Sabadell (España) , 28 y 29 de abril de 1994.

7- Dematteis, G (1991), "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane", en Bertuglia, C.S. - La Bella, A. (Ed) (1991), *I sistemi urbani*. Vol.1: Le teorie, il sistema e le reti, Milano, Franco Angeli, pp. 417-441.

8- SASSEN, S. (1991), *The Global city: New York, London, Tokyo*, Princenton University Press, London, 1991.

- De la capacidad para mejorar la calidad física y ambiental de la ciudad y su territorio y garantizar la calidad de vida - niveles mínimos de habitabilidad a sus ciudadanos en otros contextos.
- De la voluntad de llevar adelante un proyecto ciudad, un proyecto para el territorio de esa ciudad.
- De las estrategias de especialización competitiva y de complementariedad que éstas desarrollen.
- De la capacidad creativa del medio y capacidad de adopción de innovaciones. Cada ciudad debe desarrollar sus estrategias, actuar sobre lo local pensando pero en lo global..
- De la capacidad para aprovechar los recursos endógenos propios y de su territorio
- De la capacidad local y territorial de crear identidad propia: apropiación sociocultural del medio urbano y territorial.

Desde la dirección del Programa creemos que todas estas estrategias pueden ser más fácilmente planificadas a través de la creación de redes de información y experiencia de los nodos intermedios en la red. La cooperación y el intercambio de información y experiencias presentan un amplio abanico de posibilidades y oportunidades que pueden y deben aprovechar las ciudades medias, las ciudades intermedias. En buena parte esta es la razón principal de la existencia del Programa.

BIBLIOGRAFÍA

- GENERAL:

BRUNN,S.D.; WILLIAMS,J.F. (1993), *Cities of the world: World Regional Urban Development*, New York, Haper Collins.

CASTELLS,M. - BORJA, J. (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Editorial Taurus..

CLARK, David (1996), *Urban World / Global city*, Londres, Routledge.

DEMATTEIS, G. (1991), "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane", en BERTUGLIA, C.S. - LA BELLA, A. (Ed) (1991), *I sistemi urbani. Vol.1: Le teorie, il sistema e le reti*, Milano, Franco Angeli, pp. 417-441.

GILBERT, A. (1993), "Third world cities: the changing national settlement system", *Urban studies*, vol.30, núm. 4/5, pp.721-740.

MORICONI-ÉBRARD, F. (1993), *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Paris, Col. Villes, Anthropos.

PAQUOT, T. (Dir) (1997), *Le monde des villes. Pannorama urbain de la planète*, Ed. Complexe.

PUGH, C. (Ed) (1996), *Sustainability, the environment and urbanization*, Earthscan Publications, London.

SASSEN, S. (1991), *The Global city: New York, London, Tokyo*, London, Princenton University Press.

UNCHS (1996), *An Urbanizing world. Global report on Human Settlements*, Oxford, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) - Oxford University Press.

UNITED NATIONS (1996), *Prospects in world urbanisation: The 1996 revision*, UN.

- BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA SOBRE CIUDADES INTERMEDIAS:

"Environnement et villes intermédiaires" Actes du Colloque, Genève 1995, IUED-IUG.

BAKER, J. (Ed) (1990), *Small Town Africa. Studies in rural-urban interaction*, Uppsala, The Scadinavian Institute of African Studies.

BAKER, J. - OVE PEDERSEN, P. (1992), *The rural-urban interface in Africa. Expansion and adaptation*, Uppsala, The Scadinavian Institute of African Studies.

BLITZER,S. (1988), *Outside the large cities: Annotated bibliography and guide to the Literature on Small and Intermediate Centres in the third world*, London, International Institute for Environment and Development (IIED- London)

BOUINOT, J. (1991): "Les villes moyennes européennes et l'échéance de 1993", *Annales de Géographie*, n.561-562, pp.770-796.

- DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO - JUNTA DE ANDALUCIA (1991), Jornadas sobre ciudades medias, DGOT - Junta de Andalucía, Sevilla.
- EFILWC (European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions), (1996), Utopias and realities of Urban Sustainable Development. New alliances between economy, environment and democracy for small and medium-sized cities, EFILWC, Dublin.
- EFILWC (European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions), (1995), Intermediate cities in search of sustainability, EFILWC, Dublin.
- EFILWC (European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions), (1998), Visions and actions for medium-sized cities. Reports from the European workshops in Alicante, Volos y Oviedo, EFILWC, Dublin.
- EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, Network strategy for medium-sized cities. Summary report of works
- GASPAR, J. (Coord) (1994), Cidades médias. Imagen, quotidiano e novas urbanidades. Relatório Final, Programa de estímulo à investigação no domínio do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano. (Departamento de Geografia – Universidade de Lisboa). No publicado.
- GALILEO, S. (1994), Modelo de gestión para ciudades intermedias en América Latina, CEPAL/CNUAH y Gouvernement de Pays-Bas,
- GRAL/CEDAL (1994) "Villes intermédiaires, vitalité économique et acteurs sociaux". Problèmes d'Amérique Latine, núm.14. Paris,
- HARDOY, J. - SATTERHWAITE, D. (Ed) (1996), Small and intermediate urban centres: Their role in national and regional development in third world, London, Hodder and Stoughton.
- LABORIE, J.P., "Les villes moyennes face à la métropolisation", en BONNEVILLE, Marc (1991), L'avenir des villes, Recherches en sciences humaines, Lyon.
- RONDINELLI, D. (1983), Secondary cities in developing countries, Beverly Hills, Sage Publications Inc.
- Seminario Internacional: "Las ciudades medias en el contexto regional Europeo" Seminario Internacional, Sabadell (España) , 28 y 29 de abril de 1994.
- UNCHS (1991), The management of secondary cities in sub-saharan Africa: traditional and modern institutional arrangements, Nairobi.
- UNCHS (1993), The management of secondary cities in Latin America, Nairobi.