



CIUDAD Y GESTION DE LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES

Céline Sachs Jeantet

Fecha de recepción: 14/01/07
Fecha de aceptación: 18/04/07

Resumen

El presente trabajo se propone pasar revista al tema de investigación de «las ciudades como centros de transformaciones sociales aceleradas» y delimitar el campo y la función de la temática urbana en que están trabajando muchas entidades. El trabajo resume los debates que tuvieron lugar en una reunión regional organizada por la UNESCO y apoyada por la Ciudad de Viena, la Comisión Canadiense de Cooperación con la UNESCO (Viena, 10 a 12 de febrero de 1994) y los trabajos de expertos en la materia encargados por la UNESCO. En este documento no se pretende hacer un examen sistemático de la abundante literatura sobre el tema.

El trabajo se divide en tres partes. La parte 1 presenta la escena: el advenimiento de una civilización urbana. La parte 2 trata de esbozar las transformaciones sociales más importantes que están afectando a las ciudades y condicionando su administración sostenible ahora y para el futuro, y presenta los constantes y difíciles problemas que se plantean a los decisores, y por ende, a la investigación comparativa transdisciplinaria internacional. En la parte 3 se indican los desafíos que afronta el programa UNESCO sobre ciudades.²

Palabras claves: transformaciones sociales, cooperación internacional, transdisciplinaria

Abstract

This work reviews the research topic “cities as centres of accelerated social transformations” and delimits the field and function of urban themes that are carried out by various organisations. The work synthesises the debate that took place in a regional meeting organised by UNESCO and supported by the City of Vienna and the Canadian Commission for UNESCO (Vienna, 10th to 12th of February 1994) and the work of experts in the field appointed by UNESCO. This document does not intend to systematically exam the abundant literature on the subject.

This work comprises three parts. The first part presents the scene: the advent of an urban civilization. The second part tries to outline the most important social transformations that are affecting the cities and conditioning their sustainable administration now and in the future, and presents the constant and difficult problems faced by the decision-makers, and therefore, by the transdisciplinary comparative international research. The third part identifies the challenges faced by the UNESCO Programme on the theme of cities.

Keywords: social transformations, international cooperation, transdisciplinarity



Sao Paulo, moderna ciudad de latinoamérica donde no funciona el modelo de desarrollo urbano dada la no relación entre el cambio demográfico y el cambio institucional.

¹ Planificador urbanista, Ph D del Instituto de Urbanismo de Paris y del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Consultor de Asuntos Urbanos del Banco Mundial, Unesco, de la Universidad de las Naciones Unidas y del gobierno francés.

² Proyecto de investigación «Las ciudades como centro de transformaciones sociales aceleradas» desarrollada por la Unesco, la administración de la Ciudad de Viena y la Comisión Canadiense de Cooperación, 2004.

1. Introducción

Al circunscribir las áreas prioritarias de la investigación, «Las ciudades como centro de transformaciones sociales» y que se discutiera en los debates de la Unesco y el CIID, del año 1994, los participantes sugirieron que el MOST se interesara en la elaboración de un marco conceptual más amplio sobre cómo las transformaciones sociales afectan ahora y afectarán en el futuro a la estructura de las ciudades. Sin pretender ser exhaustivo, y con mi propio punto de vista, este trabajo prosigue la reflexión comenzada en Viena y constituye sólo un peldaño en el proceso de definición colectiva del tema de las ciudades dentro del Programa MOST, al igual que una invitación a participar en el debate.

2. La era de las ciudades

Estamos comenzando una nueva era, la era de las ciudades, transición importante de la civilización. Antes del año 2000, la mitad de la humanidad, o sea 3,2 mil millones de personas, estará viviendo en ciudades. Setenta por ciento de esta población urbana vivirá en países en desarrollo. Dieciocho ciudades de los países en desarrollo tendrán una población de más de diez millones.

Dada la explosión urbana sin precedentes del Sur, la magnitud de la tarea futura se refleja en las cifras que citamos a continuación. Según estimaciones de las Naciones Unidas, el número de habitantes urbanos del Sur se habrá duplicado entre 1980 y 2000, pasando de 1.000 millones a 2.000 millones. Es probable que en los siguientes 25 años se vuelva a duplicar, pasando de 2.000 millones a 4.000 millones. En menos de medio siglo, 3.000 millones de personas habrán venido a incorporarse a la población urbana del Sur. A comienzos del siglo XXI, la población de bajos ingresos de las ciudades del Tercer Mundo, muchas de ellas megalópolis superpobladas, será la nueva mayoría de la población mundial.

Cada uno de los continentes se ve afectado de manera algo diferente. En varios países latinoamericanos el grado de urbanización ha alcanzado los niveles de Europa y América del Norte. En Africa, el ritmo de crecimiento urbano es excesivamente alto. En Asia, el tamaño correspondiente de la población involucrada es sorprendente. Sin embargo, esta diversidad de configuraciones provee la oportunidad de efectuar investigaciones comparativas internacionales que arrojen luz sobre las diferentes modalidades de las transformaciones sociales aceleradas que se están produciendo en las ciudades de todo el mundo.

«Antes de 1990, se estima que 1,4 mil millones de personas vivían en centros urbanos del Tercer Mundo. De ellas, por lo menos 600 millones se estimaba que vivían en hogares y barrios «que constituían una amenaza para la vida y la salud» debido a las deficiencias de la calidad de la vivienda y a la insuficiencia de la infraestructura y los servicios asociados con la vivienda y las áreas residenciales (tales como el suministro de agua potable, servicios sanitarios,

recogida de basuras, alcantarillado, carreteras asfaltadas y aceras, centros educativos y clínicas)» (Arrossi et al., 1994, pág. 3; ver también Hardoy et al., 1990).

Las ciudades, espejos de la sociedad, reflejan el desarrollo deficiente y el precio de la modernidad (Touraine, 1992). El cuadro predominante es el de las ciudades fragmentadas o duales, caracterizadas por fenómenos de exclusión social, segregación espacial y creciente violencia urbana. La forma que han adoptado el crecimiento económico y el cambio social ha tenido mucho que ver con el surgimiento de nuevos problemas en las ciudades.

Este deprimente cuadro no es de ninguna manera exclusivo de los países en desarrollo, aunque sí difiere entre el Sur y el Norte, el Este y el Oeste. Un reciente estudio de la OCDE centra su atención en las graves concentraciones de población desfavorecida, desempleo, pobreza y alienación en muchas ciudades de todos los Estados Miembros de la OCDE y en el alcance de las políticas de fomento de la regeneración urbana, la integración social y el desarrollo de ambientes más vivibles (OCDE, 1994; también Jacquier 1991; Wiewiorka, 1994).

Un informe de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre las funciones de las ciudades en la Comunidad Europea dice que «en la próxima década, a medida que Europa vaya avanzando hacia una mayor integración económica y política, las ciudades jugarán un papel todavía más importante (...). En ellas se concentrarán también muchos problemas agudos en los años noventa (...). El futuro de Europa reflejará sustancialmente el de sus ciudades. Su tremenda energía económica, social y cultural debe canalizarse hacia la promoción de la cohesión social y económica en toda la Comunidad Europea. Las ciudades exigen un lugar prominente en sus futuros programas» (CCE, 1992). Las ciudades representan un desafío político importante para el Norte y el Sur.

La explosión urbana combinada con la grave degradación ambiental -los pobres de las áreas urbanas son las principales víctimas de la deterioración ambiental- tendrá que ser encarada en una economía mundial caracterizada por tasas bajas de crecimiento, un creciente desempleo, los inconvenientes del ajuste estructural y del servicio de la deuda, y la necesidad de que muchos países apliquen reformas institucionales. La perspectiva para estas ciudades dependerá en gran medida de las soluciones locales que se encuentren para estos problemas mundiales. Sin embargo, está claro que el problema urbano, al igual que las preocupaciones ambientales, no se puede aislar del contexto más amplio de los modos de desarrollo social y económico. El problema de la economía política del desarrollo pasa por ello a ser el primer tema del orden del día urbano.

Inclusive en las ciudades que tienen un papel destacado en los procesos de mundialización de la economía, el progreso económico suele ir unido a la persistencia de cinturones de pobreza y guetos. De ahí el peligro de prestarle demasiada atención a la función económica de las ciudades mientras se subestiman las facetas social, ambiental,



Ciudad colonial de Asunción que muestra una creciente modernidad y en la que subsisten problemas de institucionalidad.

política, cultural, psicológica y espacial de las transformaciones en curso. La experiencia de varios países industrializados muestra que no basta con suministrar infraestructura y vivienda razonables para humanizar las ciudades y superar las tensiones sociales. Se necesitan empleo, integración social y democracia efectiva a nivel de la base para crear un sentimiento de pertenencia y corresponsabilidad, dos ingredientes de la ciudadanía auténtica. La elaboración y la ejecución de políticas públicas sistémicas no deberían tratar sólo de mejorar la calidad de vida de la gente sino también de aportar estabilidad social y política a nuestras ciudades y por ende a nuestras sociedades.

No es razonable esperar que se puedan abordar desafíos complejos y en muchos casos singulares copiando meramente modelos ya listos, aunque estos modelos puedan haber mostrado su eficiencia en otros lugares y en diferentes contextos. «Las ciudades son como las personas; pertenecen a la especie urbana pero tienen su personalidad única. La respuesta al desafío urbano debe tener en cuenta las configuraciones singulares de los factores naturales, culturales y sociopolíticos así como el pasado histórico y la tradición de cada ciudad. En lugar de proponer soluciones homogeneizantes totalizadoras, la diversidad de las ciudades debiera considerarse como un valor cultural de suma importancia» (Sachs, I., 1994, pág. 332).

La tremenda magnitud de la explosión urbana combinada con las necesidades acumuladas no satisfechas con relación al empleo, la vivienda, el medio ambiente, la salud y la educación públicas -«la deuda social»- significa que repetir en el Sur las soluciones que ya existen en el Norte sólo aumentaría la desigualdad prevaleciente, beneficiando a una minoría y marginando a una mayoría de los ciudadanos. Dadas la escala y la naturaleza del cambio urbano y su posible extensión en el futuro, el modelo convencional de desarrollo de áreas urbanas residenciales en las economías de mercado o economías mixtas desarrollado en el Norte no funciona en la vasta mayoría de centros urbanos del Tercer Mundo, y ha mostrado sus limitaciones en el Norte, por lo cual hay que buscar enfoques innovadores.

La velocidad con que han aumentado las poblaciones urbanas en los países del Tercer Mundo ha sobrepasado la capacidad institucional de hacerle frente. La característica central del problema urbano no es la magnitud del crecimiento de la población sino la amplitud de la falta de correspondencia entre el cambio demográfico y el cambio institucional (Arrossi et. al., 1994).

Hoy en día las ciudades han surgido como territorios estratégicos para toda una gama de procesos sociales, económicos y políticos esenciales de nuestra era: la mundialización económica, la migración internacional, la afir-

mación de los servicios y la financiación de los productores como el sector impulsor del crecimiento en las economías avanzadas, la nueva pobreza, entre otras cosas, y como lugares estratégicos para la teorización de dichos procesos (Sassen, 1991 y 1994). Este regreso de la ciudad al primer plano de las ciencias sociales se puede considerar la representación de la cuestión social en términos urbanos, la proyección de la separación entre marginación e integración (Dubet, 1994; Rosanvallon, 1995).

Sin embargo, las ciudades no son simples territorios en que se producen transformaciones sociales sino que son actores de este proceso. Por ello es necesario determinar cómo pueden las ciudades jugar el papel de fuerza motriz económica, social y cultural, que las transforma en fermento de la innovación, y adaptarse a nuestro mundo interdependiente, vacilante y rápidamente cambiante como alternativa a la crisis de los Estados-nación.

Las ciudades están sufriendo una profunda metamorfosis, cuyas consecuencias completas todavía siguen sin entenderse enteramente. Como dice Francis Godard: «tenemos que preguntarnos lo siguiente: ¿la crisis de los anteriores modelos urbanos refleja simplemente la incapacidad de las ciudades para enfrentarse a la nueva situación mundial, o estamos presenciando ahora el nacimiento de una nueva civilización urbana basada en nuevas relaciones en-

tre las ciudades y los trabajadores y entre las ciudades y las regiones?»

En este proceloso mar de cambio, el desafío urbano constituye quizás el componente más difícil y sin embargo más crucial de los relacionados con el desarrollo humano sostenible, y exige que se encuentren formas concretas de armonizar los criterios de igualdad social, sostenibilidad ecológica, eficiencia económica, pluralismo cultural e integración, y distribución espacial equilibrada de las actividades y los asentamientos humanos, pues de lo contrario los países estarían condenados a convertirse uno tras otro en archipiélagos urbanos en desiertos rurales. Satisfacer estos criterios significa plasmarlos en una pluralidad de soluciones adaptadas al ecosistema y a la cultura locales e incluso al lugar concreto, ideando nuevas modalidades de utilización de los recursos y procedimientos de administración, que exigen nuevas mentalidades, actitudes y valores.

3. Las transformaciones sociales en acción

En esta civilización urbana que está surgiendo últimamente, las ciudades son lugar o sitio de encuentro en que cada día se plantean y se amplían los principales problemas sociales, pero también el lugar de cambio más creativo. La ciudad es un territorio en el que convergen y se cristalizan



La civilización urbana reciente muestra ciudades como sitios de encuentro con mayores problemas sociales y mayores sitios de satisfacción de consumo.

los conflictos y las contradicciones principales de una sociedad que está pasando por una profunda mutación, y su papel es el de controlar cada vez mejor estas transformaciones sociales aceleradas.

La mundialización, la exclusión, el multiculturalismo y la etnicidad, el ejercicio del gobierno, la ecología, la ciencia y la tecnología son transformaciones sociales impulsoras que operan en las ciudades -en diversas formas y en diversos grados de intensidad- y que plantean a los habitantes y a las autoridades una serie de desafíos continuos. Consideradas globalmente condicionan la gestión sostenible de las ciudades y forman el núcleo de los temas de las investigaciones comparativas transdisciplinarias de MOST.

Lo dicho anteriormente no significa que se vayan a subestimar otras transformaciones cruciales que tienen un profundo efecto en las ciudades, tales como las tendencias demográfica y migratoria, las luchas relacionadas con la discriminación por razones de sexo, los patrones de formación y disolución de la familia, el comportamiento relativo a la fecundidad y la sexualidad, las estructuras de población, el aumento de la población económicamente activa, la migración internacional, los cambios en la estructura del empleo y el desempleo y el subempleo crecientes, las res-



Las ciudades como espejo de la sociedad, reflejan el precio de la modernidad y la eficiencia del desarrollo, pero también las descompensaciones en la transformación social.

tricciones tributarias y los equilibrios cambiantes entre población y territorio, entre otros.

4. La ciudad mundializada

En la década pasada se ha publicado mucho sobre el fenómeno conocido como «mundialización» y la repercusión en las ciudades de las principales tendencias estructurales de nuestra época, o sea la formación de una economía mundial y de un nuevo modelo tecnoeconómico. Según Saskia Sassen (1994, pág. 43) «estamos presenciando el surgimiento de una nueva forma de sistema urbano a niveles mundial, transnacional y regional: son sistemas en que las ciudades son los centros esenciales de la coordinación y el servicio internacionales de las economías que cada vez son más internacionales». La mundialización económica promueve la integración y al mismo tiempo la exclusión, cercena la soberanía nacional y aumenta la autonomía del mercado.

«La combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración que forma el núcleo de la actual era económica ha contribuido a una función estratégica de las ciudades principales en la actual fase de la economía mundial (...). Estas ciudades funcionan ahora como centros de control de la organización de la economía mundial, como emplazamientos y mercados esenciales de las industrias más importantes de este periodo -servicios financieros y especializados para las empresas- y como lugares de generación de innovaciones en esas industrias. Un número reducido de ciudades emergen como emplazamientos transnacionales de la inversión, en lo que respecta a las empresas, la producción de servicios y los instrumentos financieros, y para diferentes mercados internacionales» (Sassen, 1994, pág. 51). Las ciudades del mundo ejercen una función dual en la intersección de la economía mundial y el Estado-nación.

Este proceso conduce a una lucha competitiva entre las ciudades por obtener y retener la posición de ciudad mundial. Sin embargo, esa posición de ciudad mundial conlleva considerables costos sociales: la reestructuración económica va acompañada de una creciente polarización o dualización social de la estructura ocupacional y de los ingresos, y simultáneamente de altos niveles de segregación espacial y étnica. São Paulo es sólo una ilustración de la contradicción entre el «éxito» de ser ciudad mundial y el precio humano que la mayoría de sus habitantes tienen que pagar para sobrevivir (Sachs, 1990). Las luchas de la población, atrapada en la trampa de la relativa inmovilidad territorial y de la movilidad del capital internacional, son parte de la dinámica que va a conformar las ciudades mundiales y el sistema económico capitalista mundial (Kowarick, 1994).

El proceso de mundialización no sólo cambia el tejido económico y social y el medio ambiente de las grandes áreas urbanas sino que también le reforma su estructura



Varanasi, India. La forma que ha adoptado el explosivo crecimiento poblacional exterioriza el surgimiento de muchos y graves problemas en las ciudades.

espacial. Los resultados de este proceso serán diferentes de un país a otro y de una ciudad a otra; los vínculos son contingentes y dependen en grado significativo de la amplitud y la estructura de la intervención del Estado del bienestar, la distribución de la renta, la política de planeamiento y la forma de regulación social.

La discrepancia entre el ritmo de la expansión de las empresas y el ritmo de desarrollo urbano es un problema que tienen que enfrentar las ciudades y en particular las ciudades mundiales. En algunos casos, la vida urbana se halla en peligro de verse estrangulada por la altísima tasa de crecimiento económico. La tendencia opuesta se puede observar en ciudades abandonadas por las empresas. ¿Cómo pueden las ciudades y las empresas conciliar sus respectivas necesidades?

¿Cómo se manifiestan las transformaciones principales que se están produciendo en las modalidades de interdependencia económica mundial en las ciudades que funcionan como centros regionales y mundiales? ¿Cómo se articulan estos procesos de internacionalización con otros componentes de la estructura económica y social de una ciudad grande? ¿Cuáles son las consecuencias de estos he-

chos para las condiciones generales socioeconómicas de los habitantes de la ciudad? Una investigación reciente muestra fuertes aumentos de las desigualdades socioeconómicas y espaciales en las principales ciudades del mundo desarrollado: ¿cómo afectan los procesos mundiales a la vida diaria de las ciudades en términos de valores, patrones de consumo, modos de vida y conducta política?

5. La ciudad fragmentada

En todas las épocas las ciudades han sido los crisoles del progreso de la civilización, morteros en que se integran gentes de diferentes culturas, diferentes idiomas y credos, lugares de tolerancia y convivialidad. Hoy en día, si bien son sinónimos de sociabilidad democrática, también lo son frecuentemente de exclusión, racismo, xenofobia y violencia, y de una inversión de los valores («una urbanidad dislocada»). En toda Europa hay una profunda unidad de procesos y de lógica que conduce al odio, al miedo y a un aumento de la incapacidad de reconocer y aceptar la alteridad (Baudrillard et al., 1981; Bourdieu, 1993;

Donzelot, 1991; Delarue, 1991; Geindre, 1993; Lipovetsky, 1983; Noïrot, 1994; Roman, 1993; Wieviorka, 1992 y 1993).

La exclusión urbana significa que se ha producido un cambio entre el modelo de desigualdad dentro de una entidad social cohesiva hacia un modelo de fragmentación, aislamiento, focos de pobreza y alteridad radical. Si no se hace nada para detener este paso de la integración a la segregación, las ciudades se dividirán en sectores separados: por un lado, las áreas sobreprotegidas y, por el otro, las zonas peligrosas, los guetos y las «zonas al margen de la ley».

La creciente polarización social y espacial de las ciudades va acompañada de una creciente violencia urbana. Las múltiples formas de violencia de la ciudad no son solamente políticas sino que tienen relación con la exclusión social, económica y cultural (Lapeyronnie, 1993). Teresa Caldeira (1992) muestra cómo ha aumentado la delincuencia violenta en São Paulo en la década pasada, hasta el punto de que el temor y el tema de la criminalidad se han integrado materialmente a las paredes de la ciudad. Esta autora dice que «si el temor de la criminalidad y la expansión de la violencia son reales en São Paulo, y si el delito está creando una jerga para hablar y pensar acerca de muchos otros procesos desestabilizadores, también es cierto que con la ayuda de la comidilla de la delincuencia y la crisis se están forjando una ciudad mucho más segregada y una sociedad mucho más desigual y una forma de gobierno en que las nociones de justicia y derechos de la ciudadanía se están difuminando, en aras de la seguridad y la conveniencia».

El grado de desigualdad social, conflicto cultural y fragmentación política de las ciudades se ha agudizado en los últimos diez años. El espectro de la fragmentación social, política y psicológica persigue a nuestra sociedad. Las divisiones sociales están desgarrando el tejido mismo de la vida urbana y son testimonio de que las ciudades y los modos de vida urbana provocan conflictos y sufrimientos que pueden debilitar a toda la sociedad. Las ciudades, como entidades políticas, se encuentran frente al siguiente dilema: ¿van a convertirse en sistemas que generan exclusión o en promotores de la ciudadanía y el bienestar con el respaldo de contratos sociales locales? La búsqueda de la ciudadanía parece ser universal. Facultar para el pleno ejercicio de la ciudadanía y garantizarlo podrían considerarse la fuerza orientadora de la civilización urbana que está surgiendo (Sachs-Jeantet, 1993).

6. La ciudad multicultural y multiétnica

Por definición y por tradición las ciudades son «cosmopolitas». Quizás el cambio más radical que la urbanización aporta es el de agrupar en pequeños espacios a personas de diferentes culturas y extracciones. Como lo recalca Mario Polese, esto representa al mismo tiempo la principal fuerza

de la ciudad, como centro de innovación (la cultura urbana) y su talón de Aquiles. El choque de culturas puede ser una fuente tanto de creación como de conflicto. La ciudad es un instrumento poderoso de promoción de un cambio social positivo. Sin embargo, al juntar personas extrañas, la urbanización provoca tensiones. Los valores y las percepciones se entrechocan. Quizás el desafío más difícil de todos es cómo afronta la sociedad estas tensiones. Pocas sociedades son inmunes al espectro de la violencia y la lucha étnica.

Contrarrestar tendencias nacionalistas, consolidar la integración social con el respeto de la diversidad étnica y cultural, y al mismo tiempo incitarlas a prosperar son importantes desafíos de política pública con que se enfrentan las ciudades hoy y en el futuro. ¿Cuáles son los principios de una calidad equitativa de vida en las ciudades? ¿Qué hemos aprendido de la experiencia acerca de los principios de la coexistencia multiétnica en las áreas urbanas y cuáles son las estrategias que se deben aplicar para aumentar el cosmopolitismo de los habitantes de la ciudad?

7. La ciudad gobernada

Las ciudades, como amplificadoras de los problemas sociales generales, se han convertido en crisoles de crisis más o menos controlables por la acción del gobierno. Los cambios en la estructura de la urbanización contemporánea plantean el problema de la gobernabilidad social, económica y política, en particular de los emergentes grandes complejos metropolitanos.

¿Cómo se reestructuró el régimen de gobierno -que entraña la relación entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales a diferentes niveles- como consecuencia, por una parte, de la mundialización y, por otra, de la búsqueda de un aumento de la democracia local, la responsabilidad y la transparencia? ¿Qué políticas de atribución de facultades se necesitan para buscar nuevas formas de asociación para el desarrollo entre el Estado, la ciudad, la sociedad civil y el sector privado con miras a garantizar el derecho a la ciudad y el pleno ejercicio de la ciudadanía en términos de derechos políticos, civiles, económicos, sociales, psicológicos y culturales que son indisolubles? ¿Qué nuevos sistemas innovadores de gobierno se pueden encontrar para fomentar el compromiso cívico y la integración de las minorías étnicas?

¿Estados o mercados?... Los procesos de descentralización, municipalización y privatización de funciones (servicios urbanos) anteriormente a cargo de la Administración central son parte de las transformaciones más generales y estructurales del Estado y hacen necesario replantearse la administración local.

¿En qué formas determinarán el futuro de las ciudades y su capacidad de enfrentarse a las transformaciones sociales y guiar el cambio social, e incluso el control de las transiciones deseadas, las cuestiones de la administración



Imagen de una ciudad europea típica de regiones multiétnicas fragmentada política, social y culturalmente. Podgorica en la margen del lago Skadar, Montenegro.

urbana tales como la política social, la inversión en infraestructura, el transporte público, la política de suelos, la hacienda y la administración municipales, y las respuestas a las crisis sociales urbanas?

Según Guido Martinotti, sobre todo en regiones con historia urbana milenaria como Europa, los cambios en la estructura de la urbanización contemporánea -bajo la presión de las nuevas formas de relaciones sociales que surgen en el tiempo y el espacio- plantean el problema de la gobernanza social, económica y política de los grandes complejos metropolitanos. Los gobiernos locales son elegidos por los residentes, pero los intereses económicos de las metrópolis son cada vez más dependientes de agentes tales como las grandes empresas financieras e industriales que no son políticamente responsables desde el punto de vista de la ciudad misma. Las políticas y las instituciones municipales tradicionales parecen inadecuadas para lograr el objetivo de gobernar estas nuevas entidades.

Ciertamente la nueva forma de morfología urbana es en gran parte producto de la diferenciación progresiva de las diferentes poblaciones que gravitan alrededor de los centros urbanos. Con la mayor movilidad de la población, las relaciones mismas entre población y territorio se vuelven muy dinámicas. Muchos de los problemas sociales de las sociedades urbanas contemporáneas dependen de la coexistencia, la competencia y la superimposición de estas «capas urbanas» -los habitantes de los suburbios que se des-

plazan diariamente a la ciudad, los usuarios, los empresarios metropolitanos- y provocan la pérdida de facto de los derechos del ciudadano. Martinotti sostiene que gran cantidad de los problemas de gobierno de las nuevas metrópolis se pueden tratar más adecuadamente reconociendo este entrelazamiento de morfologías.

Las fronteras administrativas de los centros tradicionales frecuentemente se han vuelto obsoletas con la dinámica actual de la ciudad. Hasta ahora, la democracia local se entendía ampliamente en términos de alguna variedad de la idea original de comunidad política, pero la validez de este concepto está cada vez más desgastada debido a la incipiente morfología social y física de la ciudad (Martinotti, 1993).

8. La ciudad ecológica

Una ciudad es un ecosistema natural y social complejo que debería ser administrado en consecuencia. En términos de calidad de vida de las poblaciones involucradas, el desbarajuste del medio urbano es uno de los problemas más difíciles con que se enfrentan las megalópolis del Sur. Un aspecto fundamental del problema ambiental urbano, recalado por la OMS (1992), es el predominio de una mala salud y la muerte prematura de millones de personas (en su mayoría lactantes y niños) debido a la inadecuada nutrición y a la contaminación del agua, el aire y el suelo (Hardoy et al., 1990; Hardoy y Satterthwaite, 1992). Aunque la situación en las ciudades del Norte es menos dramática, la degradación ambiental causa efectos duraderos y perjudica el movimiento hacia la sostenibilidad de las ciudades.

¿Cómo pueden las ciudades impulsar de manera decisiva a nuestras sociedades hacia un futuro ambientalmente más sostenible y una política local sensible al medio ambiente? (Stren et al., 1992) Elaborar estrategias urbanas socialmente adecuadas y ambientalmente sostenibles que respondan a la diversidad de los ecosistemas, a sus recursos potenciales y a las necesidades percibidas por las comunidades locales exige apartarse de la ordenación ambiental correctiva a posteriori para pasar a políticas ambientales de prevención activa. Para esto, habría que promover una explotación más racional de los recursos que aumente la eficiencia de la economía urbana: i) descubriendo y eliminando el desperdicio de los recursos financieros, físicos y humanos y liberando así recursos para el desarrollo; ii) extendiendo la vida útil de la infraestructura, los edificios y el equipo existentes mediante un mejor mantenimiento, y iii) movilizandolos recursos latentes, subutilizados, mal utilizados o desperdiciados en la ciudad «legítima» y en la ciudad «ilegítima»: terrenos baldíos, edificios públicos y privados desocupados, el potencial de inversión no financiera en construcciones por el sistema de autoayuda, el reciclado de los desechos, el ahorro de energía y agua (Alberti et al., 1994; Sachs, I. y Silk, 1991).

9. La ciudad tecnológica

La ciencia y la tecnología son componentes esenciales del futuro de las ciudades. En un mundo altamente interconectado en que la competitividad dependerá mucho de la capacidad de generar y utilizar conocimientos, las capacidades científicas y tecnológicas influirán fuertemente en el modelo de desarrollo y servicios urbanos y en la ordenación sostenible de las ciudades. Los progresos de la ciencia y la tecnología han creado oportunidades sin precedentes para el mejoramiento de los niveles de vida. Sin embargo, ese progreso en el bienestar material para una fracción creciente de la población mundial coexiste con el estancamiento e incluso el deterioro de los niveles de vida de la mayoría de la población pobre. El conflicto entre las aspiraciones crecientes y la realidad de la pobreza generalizada se ha convertido en una fuente de tensión social.

Las ciudades del futuro exigen estudiar y evaluar las oportunidades y las amenazas de la ciencia y la tecnología para su administración dentro del nuevo modelo tecnológico y económico, y en particular los avances de las nuevas tecnologías: la tecnología de la información, la biotecnología, los nuevos materiales y los materiales perfeccionados. Las ciudades del futuro exigen innovaciones urbanas adaptadas a los contextos ecológico, cultural y socioeconómico y el diseño de ciudades que conserven los recursos combinando las técnicas más avanzadas y las tradicionales -administración hábil del pluralismo tecnológico de precio asequible y de fácil acceso para los países en desarrollo. ¿Cómo mejorar la eficacia general en función del costo de la inversión en capital fijo en infraestructura urbana, en servicios y en vivienda mediante el desarrollo y la demostración de nuevas soluciones tecnológicas eficientes en función de los costos y los recursos y ambientalmente sostenibles? ¿Cómo puede la tendencia a la especialización flexible y su concomitante revolución de la comunicación característica de la «segunda ruptura industrial» (Piore y Sabel, 1984), alterar las configuraciones rural-urbanas mediante una «industrialización difusa» a la italiana?

Reconocer la creciente importancia de la ciencia y la tecnología no debería inducir a celebrar las maravillas de lo que ofrecen a la humanidad y al futuro de las ciudades. La ciencia y la tecnología son un proceso social entre otros, por lo que hay que rechazar una administración urbana enraizada en la mistificación del «destino tecnológico» (Salomón, 1992).

«El desarrollo es una búsqueda incierta en que los que buscan se ven condenados a depender cada vez más de la ciencia y la tecnología. La búsqueda es incierta no sólo porque no hay garantía previa de éxito (ni de que vaya a ser duradero), sino sobre todo porque suscita incógnitas acerca del precio de la modernidad: los beneficios que un país puede esperar obtener de ella en términos políticos, económicos, sociales y culturales, y los sacrificios que está dispuesto a hacer en aras de su obtención (...). En una palabra, a pesar de las promesas del racionalismo de la Ilustración y más aún del positivismo del siglo XIX, el progreso

científico y tecnológico no coincide necesariamente con el progreso social y moral (...). En los trastornos que marcan el final del siglo XX (...) todo el planeta está en busca de nuevos caminos y nuevas alternativas que lleven a un mejor orden social (...). La ciencia y la tecnología pueden contribuir mucho al desarrollo, pero no son omnipotentes, y sobre todo no ofrecen una solución ya lista para resolver el problema de los valores que plantea el conflicto entre tradición y modernidad (...). El desarrollo exige (...) un dominio de las consecuencias del cambio científico y tecnológico» (Salomón et al., 1994, págs. 22-24).

10. El desafío planteado: Las ciudades como realce de las capacidades humanas

Las ciudades, que tienen múltiples problemas, están confrontando apabullantes desafíos continuamente alterados por toda una constelación de cambios políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, científicos y tecnológicos. Las opciones y los desafíos son muchos. Para enfrentar estos formidables desafíos las ciudades han de optar por una de las dos posturas siguientes: o reafirmar su fe ciega en el poder del crecimiento económico, sinónimo de modernización y progreso, y la suposición tácita de que los beneficios del crecimiento económico llegarán poco a poco a los pobres y harán de las ciudades un lugar vivible, o las ciudades se han de esforzar por lograr un verdadero desarrollo social subordinado a los valores de la equidad social, la sostenibilidad ecológica, la eficiencia económica, la participación política, el pluralismo y la integración culturales. El espectro de la fragmentación social, política y psicológica agobia a nuestra sociedad. Detenerlo constituye el verdadero desafío a medida que se acerca el siglo XXI. La consigna es luchar contra la exclusión y la discriminación y promover los derechos humanos y la paz.

El actual proceso de mundialización puede considerarse «un relato del desahucio» (Sassen, 1994) del significado simbólico de los lugares y de la calidad de vida, como si el lugar en que vivimos ya no importara. Por el contrario, el proceso de reconstrucción social de los espacios -los espacios públicos- al facilitar el vínculo con la ciudad, en contraste con esta pérdida de identificación con el lugar, no es solamente complementario sino fundamental para la mundialización del capital, si no queremos avanzar hacia un mundo «sin lugares» (Augé, 1992).

Es esencial volver al arte de la ciudad y su significado simbólico. Augustin Berque (1993) ofrece un bello viaje a través de ciudades japonesas, ilustrando la interrelación del vínculo social y los lugares, o sea en realidad, con la naturaleza. Manuel Castells (1989) aboga por «una serie de estrategias políticas, económicas y tecnológicas que puedan contribuir a la reconstrucción del significado social en la nueva realidad histórica que se caracteriza por la formación del espacio de flujos como espacio del poder y de las organizaciones funcionales (...). El nuevo modelo tecnoeconómico impone el espacio de flujos como lógica espacial irreversible».



Estambul, Turquía, es uno de los casos más reconocibles del choque cultural de regiones con fuerte identidad ciudadana. Vértice Europa-Asia.

ble de las organizaciones económicas y funcionales. El problema consiste en saber cómo articular el significado de los lugares con su nuevo espacio funcional. La reconstrucción del significado social basado en el lugar exige la articulación simultánea de diferentes proyectos sociales y espaciales a tres niveles: cultural, económico y político».

La ética de la ciudad es servir a las personas y no a la economía, por lo cual hay que alejarse de una visión economicista de la ciudad, del marco de la economía urbana y del rendimiento macroeconómico y afirmar explícitamente la consagración del ciudadano (Rosanvallon, 1992) y, como corolario, el proceso de expansión de los derechos de la ciudadanía: civiles, políticos y sociales (Marshall, 1977). Hay que sostener este principio si se desea que las ciudades se conviertan en lugares seguros y democráticos en que vivir.

La búsqueda de estrategias de desarrollo urbano social y ambientalmente sostenible debiera regirse por los principios resumidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (junio de 1992), y en particular el Principio 1: «Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza».

De esto se infiere que el control de las transformaciones sociales en las ciudades debiera convertirse en un proceso de expansión de las capacidades y facultades hu-

manas, de ampliación de los límites de las opciones. Este cambio en la concepción del desarrollo hacia el concepto de desarrollo humano, o sea el desarrollo de la persona, para la persona, incluida la creación de oportunidades económicas para todos, y por la persona, que exige enfoques participativos, debería ser la fuerza motriz de la gestión urbana y por ende elevar «el gobierno y la democracia de la ciudad» al primer plano del futuro de las ciudades.

El desafío que se plantea es promover otros futuros urbanos orientados hacia:

- * ciudades administradoras de las transformaciones sociales y guías del cambio social deliberado;
- * ciudades de solidaridad y multiculturalismo, que puedan fomentar un ambiente de tolerancia y sostenibilidad social;
- * ciudades promotoras de una conducta social y bienestar;
- * ciudades innovadoras concebidas para usar de manera sostenible los recursos naturales.

En este futuro imaginado de modernismo, el derecho a la ciudad, vector de integración social y humanismo, se puede fomentar:

- * Combatiendo la ciudad fragmentada y luchando contra la exclusión social antes de que cristalice territorialmente mediante políticas que alivien la pobreza urbana, promuevan la integración social y generen empleo. La política urbana francesa ilustra los límites de la gestión terri-



Imagen de una ciudad latinoamericana, de claro contraste entre la modernidad expresada por el desarrollo comercial de retails y la pobreza.

torial de la exclusión (Belorgey, 1994). El desempleo suele ser el detonador de la exclusión, aunque la exclusión no es solamente económica y social sino también política, cultural y simbólica. La cuestión estriba entonces en saber cómo satisfacer la demanda de dignidad de la población marginada (Lapeyronnie, 1993).

* Estableciendo una colaboración asociativa para el cambio entre la sociedad civil, el Estado y el mercado en el contexto de economías mixtas con énfasis especial en la administración participativa y mayor involucramiento ciudadano.

* Otorgando facultades a las comunidades locales mediante estrategias que las capaciten para la autonomía urbana, poniendo a disposición recursos y técnicas que no se puedan movilizar localmente, y en particular financiando iniciativas comunitarias (Arrossi et al., 1994). Aunque no sea fácil, la participación de la comunidad es indispensable para la cohesión social.

* Reforzando las capacidades locales para poder enfrentarse al entorno rápidamente cambiante y por ende cambiando las prioridades.

Poniendo en aplicación un enfoque integral y multisectorial de la regeneración urbana orientado a los barrios, como elemento esencial del cambio urbano.

Más allá del desafío conceptual de considerar que las ciudades realzan las capacidades humanas, y que por ende respaldan una posición ética -el derecho a la ciudad como vector de integración social y humanismo que facilita el ejercicio de la ciudadanía-, hay la urgente necesidad de un replanteamiento muy a fondo de los instrumentos intelectuales y empíricos de estudio de los hechos y los procesos sociales urbanos, porque muchos de los instrumentos intelectuales establecidos empleados para describir el fenómeno urbano fueron elaborados basándose en una morfología urbana radicalmente diferente y resultan inadecuados a causa de las nuevas modalidades de las relaciones sociales que emergen en el tiempo y en el espacio. Los investigado-

res de los fenómenos urbanos y los científicos sociales en general se enfrentan a la ardua tarea de revisar radicalmente el objeto de nuestro campo y su representación conceptual. Para captar totalmente los desafíos y las opciones posibles es necesario crear nuevos marcos conceptuales, nuevos hábitos de pensamiento y la voluntad de pasar a formas altamente desagregadas de pensamiento y volver a interpretar la experiencia adquirida en un contexto rápidamente cambiante.

Según Guido Martinotti, si queremos comprender la dinámica urbana actual y los problemas sociales conexos, tenemos que adoptar una nueva perspectiva basada en la idea de que el estudio de las ciudades es sistémico y que actualmente el sistema que tenemos que estudiar tiende a tener una extensión mundial. Uno de los aspectos de nuestro aparato conceptual que hay que replantearse totalmente está relacionado con el legado intelectual implícito o explícito de la ecología social en que destaca ampliamente la función residencial.

Otro aspecto se refiere al desafío del cambio y pertinencia de las políticas, que se han de enfrentar con la incertidumbre y el cambio; realzar «el aprendizaje de la organización» (Argyris y Schön, 1978); cerrar la brecha entre la teoría y la práctica fomentando la reflexión en acción (Schön, 1983); poner en práctica los futuros socialmente deseables mediante el proceso de planeamiento estratégico considerado «como un proceso flexible de aprendizaje cooperativo en el que participa una multiplicidad de actores en todo el tejido social, que trata de alcanzar niveles cada vez mayores de percepciones compartidas de los objetivos y las metas, y que trata de ponerse de acuerdo respecto a una decisión específica anticipativa y efectiva basada en un consenso temporal» (Sagasti, 1988), y fomentar la innovación (capacidad más flexible de respuesta y adaptación).

Además se necesita una reflexión metodológica con respecto a las categorías empíricas: la historia de los conceptos -la distinción entre las tendencias universales y los fenómenos locales- y sus significados concretos en determinados contextos culturales, mediante un punto de vista multicultural que examine cómo se clasifican los espacios y los territorios urbanos en diferentes áreas lingüísticas y diferentes países (problemas semánticos, conceptuales, terminológicos y de datos empíricos).

Como territorios en que se producen las transformaciones sociales, las ciudades también tienen que ser observadas y estudiadas desde una amplia perspectiva de ciencias sociales. A este respecto hay que subrayar las siguientes tres tareas principales de MOST:

* estudiar simultáneamente las diferentes facetas de las transformaciones sociales en acción, o sea estudiar la ciudad como territorio en que la ciudad mundial, la ciudad fragmentada, la ciudad multicultural y multiétnica, la ciudad gobernada, la ciudad ecológica, y la ciudad tecnológica se reúnen, pero también como territorio que domina muchas de las transformaciones sociales del futuro;

* elaborar una base transdisciplinaria de conocimientos que abarque estudios y planeamiento urbanos, sociología, geografía, ciencia política, economía política del desarrollo, antropología, economía, teoría de la organización, sociología de las organizaciones, historia, ciencias del comportamiento, lingüística y arquitectura, y que refleje la especificidad de la investigación urbana actual: el nexo entre territorio y teoría;

* fomentar investigación y cooperación internacionales y transdisciplinarias comparativas entre comunidades de investigación urbana y transmitir la información y el conocimiento científicos a los usuarios (autoridades, movimientos de ciudadanos, ONG, sindicatos, etc.).

De la necesidad de renovar los métodos de investigación: los desafíos no son sólo conceptuales sino que también se refieren a los principios generales y los objetivos de la investigación, a la elaboración de propuestas y al proceso de cambio de políticas (la esencia de la decisión y la ejecución). La cuestión hoy no es (o es menos) qué hacer sino cómo hacerlo, y más que producir discursos normativos sobre lo que se debería hacer se trata de que la gente participe activamente en la orientación de su propio destino y la construcción de las ciudades, los territorios de deseos - individuales y colectivos, conscientes y subconscientes-, territorios de utopía y de democracia, en que la consagración del ciudadano y la ciudadanía sea el corolario de la confianza en la competencia del ciudadano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberti, M. et al. 1994. *La Città sostenibile. Analisi, scenari e proposte per un'ecologia urbana in Europa*. Milán. Franco Angeli y Legambiente.
- Les Annales de la Recherche Urbaine. 1992-1993. Espaces publics en villes. París, METT, Nos. 57-58.
- Arrossi, S. et al. 1994. *Funding Community Initiatives*. Londres, Earthscan.
- Auge, M. 1992. *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, París, Editions du Seuil.
- Banco Mundial, 1991. *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. Washington, A World Bank Policy Paper.
- Castel, R. 1995. Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat. París, Fayard.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas). 1992. *Urbanization and the functions of cities in the European Community*. Regional Development Studies, Bruselas.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.
- Donzelot, J. y Estebe, P. 1994. *L'Etat animateur. Essai Sur la politique de la ville*. París, Editions Esprit.
- Friedmann, J. 1986. «The World City Hypothesis», *Development and Change*. Vol. 17, Nº 1, págs. 69-83.
- Giordan, H. 1994. *Las sociedades multiculturales y multiétnicas*. París, MOST Documentos de debate, Nº 1, Unesco.
- Hardoy, J., Cairncross, S. y Satterthwaite, D. (eds.). 1990. *The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities*. Londres, Earthscan.
- Holston, J., 1989. *The Modernist City. An Anthropological Critique of Brasilia*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Jacquier, C. 1991. *Voyage dans dix quartiers européens en crise*. París, Editions l'Harmattan.
- Jeantet, T. 1991. *Démocratie directe, démocratie moderne*. París, Editions Entente.
- Kowarick, L. (ed.). 1994. *Social Struggles and the City. The Case of Sao Paulo*. Nueva York, Monthly Review Press.
- Lefebvre, H. 1968. *Le droit à la ville*. París, Editions Anthropos.
- Lipovsky, G. 1983. *L'ère du vide. Essai Sur l'individualisme contemporain*. París, Gallimard.
- Loyer, F. 1987. *Paris XIXème siècle, l'immeuble et la rue*. París, Hazan.
- Marshall, T.H. 1977. *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Naciones Unidas. 1992. *World Urbanization Prospects 1990. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations*. Nueva York. Naciones Unidas.
- OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development). 1994. *The multisectoral approach to urban regeneration: Towards a new strategy for social integration, housing affordability and livable environments*.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 1992. *Our Planet, Our Health*. Ginebra.
- Piore, M.J. y Sabel, C. 1984. *La segunda ruptura industrial*. Madrid, Alianza.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Nueva York. PNUD-FCE.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 1992. *Sauvons notre planète. Défis et espoirs*. Nairobi.
- de Queiroz Ribeiro, L.C. y dos Santos Junior, O.A. 1994. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Sachs-Jeantet, C. 1994. *Humaniser la ville. Les enjeux de la citoyenneté et de l'urbanité*. París, Independent Commission for Population and Quality of Life, UNESCO.
- Sachs-Jeantet, C. 1993. «La citoyenneté, projet de civilisation urbaine», *Un autre partage: homme, ville, nature*. Toulouse, Erès y UNESCO, págs. 173-198.
- Sachs, C. 1990. *Sao Paulo. Politiques publiques et habitat populaire*. París. Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Salomon, J. J., Sagasti, F. y Sachs-Jeantet, C. (eds.) 1994. *The Uncertain Quest. Science, Technology, Development*. Tokio, United Nations University Press.
- Sansot, P. 1991. *Les gens de peu*. París, Presses Universitaires de France.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: Nueva York, Londres, Tokio, Princeton*, Princeton University Press.
- Schnapper, D. 1994. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. París, Gallimard.
- Stren, R. (ed.). 1994. *Urban Research in the Developing World*. Volume 1: Asia. Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto (otros volúmenes en la serie de próxima aparición: Africa, Latin America y cuestiones temáticas).
- Touraine, A. 1992. *Critique de la modernité*. París, Fayard.
- Urban Studies, 1994, *Special issue: Globalisation, World Cities and the Randstad*. Vol. 31. Nº 3.
- Wieviorka, M. (ed.) 1994. *Racisme et xénophobie en Europe. Une comparaison internationale*. París. La Découverte.