

Urbanización y ciudad en la globalización

Jordi Borja
Francesc Muñoz

XP07/B0191/02479

Índice

1. El mundo de las ciudades	5
1.1. Breve historia de la urbanización	5
1.2. Hacia un mundo urbano	7
1.3. Las regiones urbanas	9
1.3.1. Las grandes aglomeraciones urbanas	10
1.3.2. Las regiones urbanas de geometría variable	12
2. La ciudad y sus desafíos hoy	14
2.1. El resurgimiento de las ciudades	14
2.2. Desafíos urbanos en el siglo XXI	16
2.3. La ciudad entre la destrucción y la reconstrucción	22
3. La ciudad en sus tres dimensiones	25
3.1. Una perspectiva múltiple. Tres ciudades en el tiempo y el espacio	25
3.1.1. Nuevos territorios urbanos: tres dimensiones del hacer ciudad	32
3.2. La ciudad del pasado como presente. La ciudad clásica y la ciudad moderna	33
3.3. La ciudad futura como presente. El reto de hacer ciudad en tres dimensiones	36
4. Estrategias urbanas en la globalización	39
4.1. La proyección global de las ciudades: la dimensión internacional de lo urbano	39
4.1.1. Casos de estudio: Londres y Berlín	40
4.1.2. Conectividad y multimodalidad	45
4.1.3. La ciudad como oferta turística y cultural	50
4.2. Una galería de nuevas cuestiones urbanas: sostenibilidad, cohesión social y gobernabilidad	53
4.2.1. Casos de estudio: Londres, Curitiba, Porto Alegre	54

1. El mundo de las ciudades

1.1. Breve historia de la urbanización

Las ciudades han jugado y juegan un papel imprescindible para el desarrollo político, económico, social y cultural de las sociedades en todo el mundo, si bien han experimentado cambios en su forma, función y jerarquía a lo largo de la historia. La aparición de las primeras ciudades se remonta a las civilizaciones de Mesopotamia y Egipto, donde los asentamientos urbanos surgieron en simbiosis con las explotaciones agrícolas funcionando con una lógica local de mercado. El desarrollo de las ciudades en la época clásica, con las civilizaciones griegas y romanas como estandarte, marcó un punto de inflexión en la historia de las ciudades: el surgimiento de la democracia y de los derechos ciudadanos, así como la planificación urbana, aunque éstos no tuvieran una repercusión universal. Con la caída del Imperio Romano de Occidente y la llegada de la Edad Media, en Europa se vivió una época de recesión urbana muy importante, si bien afloraron nuevos asentamientos urbanos potentes en otros continentes en relación con los imperios árabe y chino. En el año 1000 d. C. la ciudad más poblada, con 100.000 habitantes, era Córdoba.

No fue hasta que el comercio ganó importancia con la explotación de los nuevos mercados, hasta entonces inexplorados, cuando crecieron las ciudades desde las cuales se gestionaba todo este flujo de mercancías que se movían por vía marítima. Así pues, a mediados del siglo XVI, ciudades como Venecia, Nápoles, Lisboa o Sevilla se encontraban entre las más grandes ciudades del mundo como apreciamos en la siguiente tabla:

Las diez mayores ciudades (1550-1900)

1550	1700	1900
París	Londres	Londres
Nápoles	París	Nueva York
Venecia	Lisboa	París
Lyon	Amsterdam	Berlín
Granada	Roma	Chicago
Sevilla	Madrid	Filadelfia
Milán	Nápoles	Tokio
Lisboa	Venecia	Viena

Fuente: Chase-Dunn (1985). "The system of world cities: A.D 800-1975". En: M. Timberlake (ed.) *Urbanization in the World Economy*. Nueva York: Academic Press, 269-292.

Referencia bibliográfica

T. Chandler; G. Fox (1974)
3000 years of urban growth.
Nueva York: Academic Press.

Nota

La autoría de este apartado corresponde a Jordi Borja.

1550	1700	1900
Londres	Milán	San Petersburgo
Amberes	Palermo	Manchester

Fuente: Chase-Dunn (1985). "The system of world cities: A.D 800-1975". En: M. Timberlake (ed.) *Urbanization in the World Economy*. Nueva York: Academic Press, 269-292.

La consolidación de las ciudades mercantiles fue acompañada por el surgimiento de centros urbanos en los nuevos continentes. El siglo XVIII también fue crucial para la historia de las ciudades: por una parte la revolución de las técnicas agrícolas y la llegada de la máquina de vapor consolidó la concentración del capital industrial en las ciudades; por otra, la Revolución Francesa en el París de finales de siglo XVIII instauró las bases para la democracia actual. A partir de este momento podemos decir que empieza el urbanismo moderno, el de las grandes ciudades relacionadas con la actividad industrial.

En las regiones que hoy llamamos desarrolladas, el proceso de acumulación del capital industrial y la consecuente necesidad de mano de obra indujo a una fuerte migración campo-ciudad, iniciando así el proceso de expansión territorial de sus ciudades con la caída de las murallas de la ciudad medieval y los proyectos de ensanche. Las ciudades europeas no fueron las únicas en experimentar estos cambios sobre su herencia urbana. Las nuevas ciudades americanas también fueron ganando peso hasta el punto de que tres ciudades norteamericanas estaban entre las diez más pobladas del mundo a principios del siglo XIX: Nueva York, Chicago y Filadelfia. La consolidación de las ciudades como motores económicos mundiales se produjo durante el inicio del siglo XX, si bien los cambios en la estructura económica, las guerras mundiales, la guerra fría y las crisis financieras y energéticas, paralelamente al desarrollo de nuevas tecnologías de transporte y telecomunicación, redibujaron la escena urbana mundial actual. Durante la primera mitad del siglo XX las ciudades concentraron la infraestructura necesaria para la producción de bienes y servicios al mismo tiempo que crecían en población. Gracias a la popularización del vehículo privado y a la red de infraestructuras de transporte y comunicación, se consolidaban las áreas metropolitanas con cambios en la estructura urbana que permitieron ensanchar el *hinterland* de los procesos de acumulación en las ciudades centrales ultrapasando sus límites administrativos, áreas metropolitanas que se extendían en el territorio con procesos de suburbanización y dispersión urbana convirtiendo el suelo agrícola en urbano y difuminando cada vez más los límites entre lo urbano y lo rural.

La crisis del modelo fordista de acumulación productiva en las ciudades centrales y la transnacionalización del capital provocó un proceso de reterritorialización de los procesos económicos que hasta entonces pertenecían a las regiones urbanas desarrolladas. Un cambio integral de la economía mundial consolidado en el último cuarto del siglo XX, apoyado por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en el que se suceden dinámicas de descentralización y fragmentación del proceso productivo que ha

supuesto la redefinición de los roles económicos de las diferentes partes del territorio urbano. Así pues, se especializan territorialmente las diferentes partes del proceso productivo acumulándose las de mayor valor añadido en las áreas centrales y dejando que las áreas periféricas tomen parte en los procesos donde el coste de la fuerza de trabajo sea un factor de localización clave. Y esto sucede en entornos urbanos estructurados en redes jerárquicas y especializadas, en las que cada nodo-ciudad ejerce diferentes funciones en relación con la posición que ocupa en la jerarquía. Es en las últimas décadas del siglo XX cuando las ciudades de las regiones menos desarrolladas han entrado a formar parte del proceso de globalización económica, ejerciendo mayormente funciones periféricas en los procesos de producción de bienes y servicios de ámbito mundial. Ciudades en las que la urbanización se ha intensificado alarmantemente hasta superar los números de las ciudades en regiones desarrolladas. Regiones urbanas donde, por otra parte, la falta de una planificación a todas las escalas ha inducido a un crecimiento indomable y acelerado dejando a la nueva población urbana –emigrada de las zonas rurales– sin los servicios y derechos básicos para poder habitarla.

Así pues, nos encontramos hoy en un mismo espacio urbano con realidades diferentes dependiendo de su función en las redes de la economía global. Es lo que Manuel Castells (1997) llama "espacio de los flujos" y "espacio de los lugares":

- Por un lado nos encontramos con la ciudad, o mejor, la parte de ciudad integrada en las redes globales, desde donde se coordinan y gestionan los flujos de información y capital. Nodos de una economía global que funciona unitariamente en tiempo real y que repercute en todo el ámbito mundial (Borja; Castells, 1997).
- Por otro lado, una ciudad sin enlace directo con las redes de la economía mundial, pero que, sin embargo, depende cada vez más de éstas para su buen funcionamiento interno. La ciudad cuyo éxito depende de su gestión y planificación a escala local y de la redistribución de la riqueza que genera la economía, global y local, de toda la región urbana.

1.2. Hacia un mundo urbano

El siglo XX ha sido, sin duda, el de mayor crecimiento urbano a nivel mundial. Partiendo del hecho de que el proceso de urbanización no se ha producido por igual en todas las partes del planeta, podemos afirmar que vamos hacia un mundo cada vez más urbano y son las regiones menos desarrolladas –las regiones en desarrollo si se prefiere– las que siguen la tendencia hacia la urbanización total de las ya casi colmatadas regiones urbanas desarrolladas. Como se observa en la siguiente tabla, el impresionante aumento de la población mundial durante la segunda mitad del siglo XX ha ido acompañado de un crecimiento todavía más acentuado de la población urbana a nivel mundial.

Referencias bibliográficas

Manuel Castells (1997). *La Era de la Información (vol. 1)*. Madrid: Alianza Editorial.

Jordi Borja; Manuel Castells (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Así pues, de 1950 al año 2000, la población mundial creció un 140%, de 2.513 a 6.065 millones, mientras que la población urbana lo hizo un 280% pasando de 750 millones en 1950 a 2.860 en el año 2000:

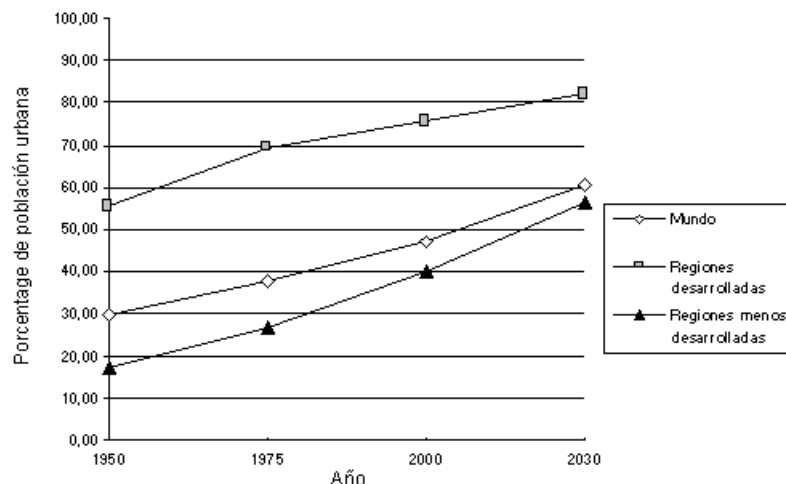
Evolución y estimación de la población mundial urbana y rural (1950-2030)

	Población (miles de millones)				Tasa de crecimiento (%)	
	1950	1975	2000	2030	1950-2000	2000-2030
Población total						
Mundo	2,52	4,07	6,06	8,27	140,48	36,47
Regiones desarrolladas	0,81	1,05	1,19	1,22	46,91	2,52
Regiones menos desarrolladas	1,71	3,02	4,87	7,05	184,80	44,76
Población urbana						
Mundo	0,75	1,54	2,86	4,98	281,33	74,16
Regiones desarrolladas	0,45	0,73	0,90	1,00	100,00	11,11
Regiones menos desarrolladas	0,30	0,81	1,96	3,98	553,33	103,06
Población rural						
Mundo	1,77	2,52	3,19	3,29	80,23	30,56
Regiones desarrolladas	0,37	0,31	0,29	0,21	-21,62	-32,26
Regiones menos desarrolladas	1,40	2,21	2,90	3,08	107,14	39,37

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2002).

Al mismo tiempo podemos observar las diferencias entre las regiones desarrolladas y en desarrollo. El crecimiento de la población urbana en las regiones menos desarrolladas es del 555%, mientras que el de las regiones desarrolladas 'sólo' es del 100%. Por cuanto se refiere a la población no urbana, que hemos llamado "rural", vemos que, aunque aumenta en su totalidad, en las regiones desarrolladas decrece, mientras que en las regiones en desarrollo su crecimiento se estanca paulatinamente hasta representar sólo un quinto del crecimiento de la población urbana. El siguiente gráfico nos muestra el crecimiento proporcional de la población urbana respecto a la población total, lo que nos permite corroborar la tendencia al incremento de la población urbana en todo el planeta hasta el punto de que, a inicios del siglo XXI, aproximadamente la mitad de la población mundial habita en las ciudades.

Porcentaje de población urbana respecto del total (1950-2030)



Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2002) *World urbanization prospects*. Nueva York: United Nations, Dept. of International Economic and Social Affairs.

1.3. Las regiones urbanas

Hemos visto que la población urbana se ha casi triplicado en 50 años y que la tendencia apunta hacia una urbanización todavía mayor. Este aumento de la población urbana se materializa en el territorio con una concentración humana en las ciudades, unas ciudades que aumentan en número y población por todo el planeta. Según Naciones Unidas (2002), en el año 2000 las ciudades de menos de 500.000 habitantes acogían a más de la mitad de la población urbana mundial (52,5%), sin grandes diferencias porcentuales entre las regiones desarrolladas y las regiones en desarrollo. Con este dato podemos constatar que son las ciudades pequeñas las que albergan mayor número de población urbana en su totalidad, desvaneciendo la idea de que las grandes aglomeraciones urbanas acogen un mayor número de población. A pesar de ello no podemos obviar el crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas, que en todo el mundo, pero sobre todo en las regiones en desarrollo, tienen cada vez más repercusión en la estructura territorial y demográfica: en el año 2000, las ciudades de más de 5 millones de habitantes representaban el 12,5% de la población urbana mundial.

A continuación presentamos una imagen satélite nocturna del continente europeo tomada por la NASA en la que aparecen las luces artificiales en el territorio. Aunque sin asociarlo categóricamente, se pueden inducir las áreas urbanas o de actividad humana a partir de las zonas iluminadas. En ella se aprecian las grandes aglomeraciones urbanas del continente (Londres, París, Madrid, Milán), así como el enorme grado de urbanización en Europa Occidental y Centro-Sur de Gran Bretaña, con asentamientos urbanos de diferente tamaño distribuidos por todo el territorio aunque con una mayor concentración en la franja costera.



Fuente: extraído de NASA: <http://antwrp.gsfc.nasa.gov/apod/ap001127.html>

1.3.1. Las grandes aglomeraciones urbanas

No nos puede pasar inadvertido el incremento de las grandes aglomeraciones urbanas. En el año 2001 las aglomeraciones con más de 10 millones de habitantes –megaciudades– acogían alrededor del 8% de la población urbana mundial. En la siguiente tabla presentamos las ciudades que superaron esta cifra en el 2001 junto a una retrospectiva y una previsión de crecimiento. En ella se aprecia el sustancial aumento del número de éstas en un periodo de 50 años. Si en 1950, Nueva York aparece como la única megaciudad, en el 2001 ya hay 17 aglomeraciones urbanas, la mayoría de ellas en regiones en desarrollo. Si nos fijamos en la tasa de crecimiento, podemos observar cómo las megaciudades de las regiones desarrolladas experimentan intensidades de crecimiento menor que las de las regiones menos desarrolladas, que experimentaron un crecimiento mucho más elevado desde 1950. Así pues, mientras Nueva York aumentó su población en un 37%, Dhaka (Bangladesh) lo hizo en un 3.200%, pasando de 400.000 habitantes en 1950 a 13,2 millones en 2001. Las previsiones para el año 2015 agudizan estas tendencias y muestran que el crecimiento de las aglomeraciones urbanas en regiones en vías de desarrollo será mucho mayor que las situadas en regiones desarrolladas.

Aglomeración urbana	Población (millones de habitantes)				Tasa de crecimiento (%)	
	1950	1975	2000	2015	1950-2001	2001-2015
Tokio	6,9	19,8	26,5	27,2	284	3
São Paulo	2,5	10,3	18,3	21,2	632	16
Ciudad de México	2,9	10,7	18,3	20,4	531	11
Nueva York	12,3	15,9	16,8	17,9	37	7
Bombay	3,0	7,3	16,5	22,6	450	37
Los Ángeles	4,0	8,9	13,3	14,5	233	9

En esta lista no aparecen las aglomeraciones de El Cairo, Seúl ni París, por no alcanzar la cifra de 10 millones de habitantes, aunque todas ellas superan los 9,5 millones.

Aglomeración urbana	Población (millones de habitantes)				Tasa de crecimiento (%)	
	1950	1975	2000	2015	1950-2001	2001-2015
Calcuta	4,4	7,9	13,3	16,7	202	26
Dhaka	0,4	2,2	13,2	22,8	3.200	73
Delhi	1,4	4,4	13,0	20,9	829	61
Sanghai	5,3	11,4	12,8	13,6	142	6
Buenos Aires	5,0	9,1	12,1	13,2	142	9
Jakarta	1,4	4,8	11,4	17,3	714	52
Osaka	4,1	9,8	11,0	11,0	168	0
Pequín	3,9	8,5	10,8	11,7	177	8
Rio de Janeiro	3,0	8,0	10,7	11,5	257	7
Karachi	1,0	4,0	10,0	16,2	900	62
Metro Manila	1,5	5,0	10,0	12,6	567	26

En esta lista no aparecen las aglomeraciones de El Cairo, Seúl ni París, por no alcanzar la cifra de 10 millones de habitantes, aunque todas ellas superan los 9,5 millones.

Es preciso, no obstante, explicar la actual composición de las aglomeraciones urbanas. Nos parece esencial remarcar que las cifras presentadas en la anterior tabla no contemplan los límites administrativos. Aunque se mantenga aquí el nombre de la ciudad central, la mayoría están formadas por diferentes entes administrativos que, conjuntamente, forman el área metropolitana, esto es, la ciudad central y otros municipios, distritos suburbanos con vínculos morfológicos, funcionales y/o estructurales, pero raramente administrativos. La aglomeración urbana puede funcionar como una única unidad urbana a escala regional, estatal o global, y sin embargo no compartir límites o competencias administrativas en todas sus partes. De las aglomeraciones urbanas que aparecen en la tabla no hay ninguna que tenga un ente administrativo conjunto para toda la población y territorio de la aglomeración urbana, siendo algunos casos muy próximos y otros muy distantes a la realidad urbana. Algunos datos: Los Ángeles, tiene solamente 3,7 millones de habitantes residiendo en sus límites administrativos aunque se contabilizan 13,3 millones de habitantes en su aglomeración urbana, en la que se incluyen los grandes suburbios de esta extensa ciudad. Ciudad de México, Shangai y Nueva York tienen aproximadamente 8 millones de habitantes censados en sus límites administrativos metropolitanos. Jakarta, Karachi y Seúl, sin embargo, son las ciudades en las que los límites de actuación de su ente gubernamental abarcan el 90% de la población de la aglomeración urbana.

Tokio sea quizás el caso paradigmático para explicar el concepto de aglomeración urbana. Tokio como entidad administrativa municipal no existe. Existe el *Gobierno Metropolitano de Tokio*, formado por 27 distritos o *ku*, que planifica, gestiona y gobierna toda la área metropolitana excepto en las competencias exclusivas de los distritos. Y a pesar de la existencia de este gobierno metro-

politano supramunicipal, cuando nos referimos a la aglomeración urbana de Tokio vamos todavía más allá de su área metropolitana e incluimos las ciudades contiguas (con sus entes administrativos propios e independientes) de Yokohama, Kawasaki y Chiba, más los suburbios de todas ellas. La realidad urbana no coincide con los límites administrativos de los gobiernos, ya sean regionales o municipales, lo que constata la necesidad de un nuevo tipo de gestión para la ciudad real basado más en la cooperación de entidades y en la abolición de límites y barreras arbitrarias y caducas.

1.3.2. Las regiones urbanas de geometría variable

Si la aglomeración urbana se caracteriza por sus vínculos estructurales, funcionales y morfológicos, las *regiones urbanas de geometría variable* se caracterizan por prescindir de este vínculo y ser sistemas de ciudades sin solución de continuidad que funcionan como una única unidad urbana, siempre dependiendo de la escala. No encontramos una ciudad central y su gran área metropolitana, sino sistemas urbanos policéntricos en cada ciudad-nodo, sin perder su condición de centro metropolitano, actúa conjuntamente con otras para formar una sola unidad o región urbana ya no vinculada por su continuidad morfológica, sino por su estructura y relaciones multidireccionales. Así pues, el aumento de la velocidad en la circulación de personas, bienes, capital, servicios e información ha permitido crear vínculos funcionales entre regiones que actúan, dependiendo de la escala, de centro metropolitano y de nodo en una red urbana más extensa.

El caso paradigmático de esta realidad urbana lo encontramos en Holanda. El *Randstad* o ciudad anillo, al noroeste de Holanda, es un sistema urbano complejo que se caracteriza por la policentricidad de su estructura y por las intensas relaciones que se dan entre sus nodos. En el *Randstad* no encontramos ninguna ciudad jerárquicamente más importante que las demás en la red, sino que existen diferentes niveles jerárquicos dentro del sistema. Las ciudades de Ámsterdam, Utrecht, Róterdam y La Haya son los nodos principales de la red y cada una de ellas cumple funciones específicas y exclusivas dentro del sistema, que se complementan con el rol de centro metropolitano de su *hinterland* o área de influencia más directa. A su vez, ciudades intermedias como Delft, Leiden o Haarlem, ejercen de centros metropolitanos de menor influencia. Sus eficaces infraestructuras de telecomunicación y transporte así como la complementariedad e interdependencia entre las funciones de las ciudades hacen que los distintos tipos de flujos sean multidireccionales y continuos en todo el sistema, creando así la sinergia necesaria para actuar, a escala continental y mundial, como una sola unidad urbana. En cuanto a su gestión administrativa, el estado holandés goza de competencias que le permiten gestionar el territorio del *Randstad* y equilibrar la red a través de mecanismos como el transporte público ferroviario o las políticas del suelo y vivienda. Un caso atípico de gestión urbana llevada a cabo por un ente administrativo estatal y, sin embargo, con resultados más que notables.

Nos encontramos hoy con un proceso de redefinición de la escala de gestión territorial fruto de cambios en los mecanismos de circulación del capital (Brenner, 1999). La escala estatal deja de ser eficiente para la gestión de procesos económicos que están experimentando dinámicas de fragmentación y expansión de los procesos de producción y, contemporáneamente, de concentración de capital.

Las regiones urbanas funcionales, que pueden adoptar formas y estructuras diferentes, asumen un papel cada vez más importante en la economía globalizada y ven cómo aumenta su peso demográfico, económico y funcional sin que se cambien los mecanismos de gestión.

La región urbana, regida por criterios de funcionalidad, estructura y movilidad, debe redefinirse política y territorialmente para gestionarse de forma más eficiente y eficaz y poder enfrentarse así a los nuevos retos del siglo XXI.

Referencia bibliográfica

N. Brenner (1999). "Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union". *Urban Studies* (vol. 3, núm. 36, pág. 431-451).

2. La ciudad y sus desafíos hoy

2.1. El resurgimiento de las ciudades

Actualmente hay más de 300 regiones urbanas en el mundo con más de un millón de habitantes. Las regiones urbanas funcionan cada vez más como nodos espaciales de la economía global y como agentes diferenciados.

Las regiones urbanas son más y más esenciales en la vida moderna y han reactivado su sentido como bases de todas las formas de actividad productiva. La ciudad pierde su rol en favor de las regiones urbanas. Eso hace esenciales la construcción de las alianzas territoriales.

La jerarquía clásica de los sistemas urbanos nacionales se rompe con distintos resultados según los países. Se establece una jerarquía de escalas territoriales de relaciones económicas y de gobernabilidad interrelacionadas. Aunque no se dispone de un sistema de regulación mundial, se tiende a la creación de grandes espacios regionales de regulación y coordinación (NAFTA, MERCOSUR, UE) que comportan una regulación supranacional y procesos de descentralización. A pesar de ello, los estados nacionales siguen siendo esenciales, pero se están transformando rápidamente.

En este contexto se produce un resurgimiento de las regiones urbanas, básicamente respondiendo a necesidades económicas: las actividades se localizan en *clusters* como una respuesta estratégica a la creciente competencia económica que aumenta la incertidumbre y premia la innovación y el aprendizaje. La concentración permite aumentar la flexibilidad y aprovechar los recursos existentes. Las regiones urbanas empiezan a funcionar como plataformas territoriales, desde las cuales grupos concentrados o redes de empresas compiten y tienen un rol en los mercados globales. Esta capacidad económica obliga a buscar en paralelo el desarrollo de una capacidad institucional y una política para aprovechar los procesos de la globalización a su favor. La concentración urbana aumenta la productividad del sistema productivo a través de la concentración que asegura la eficacia del sistema económico y al mismo tiempo intensifica la creatividad, el aprendizaje, la innovación, tanto por el incremento de flexibilidad de los productores como por las transferencias de ideas y conocimiento en las redes urbanas.

Las redes se convierten en el punto de partida de nuevas expansiones urbanas y en el punto de enlace con los mercados mundiales. Las redes intensas son las que permiten competir en mercados cada vez más extensos y globales.

Nota

La autoría de este apartado corresponde a Jordi Borja.

En este contexto, la geografía social de las regiones urbanas se transforma con nuevos retos sociales y políticos. Crece la heterogeneidad cultural y demográfica por las migraciones, abriéndose tanto posibilidades de grandes conflictos como nuevas oportunidades para la movilidad social. Las desigualdades sociales y espaciales también se incrementan, y se reflejan en el crecimiento de los dependientes en el *welfare* y de los llamados *trabajadores pobres*, que, a pesar de tener un sueldo, no consiguen una vida decente en estas regiones urbanas. A nivel territorial, se producen transformaciones en la morfología de las regiones urbanas con el desarrollo de aglomeraciones policéntricas y multiclusterizadas y con el rápido crecimiento de las periferias (*edge cities*) y procesos paralelos de descentralización y de recentralización de las áreas urbanas.

Las grandes regiones urbanas constituyen el espacio preferencial de la nueva economía global.

El mosaico de grandes regiones urbanas también necesita buscar soluciones de gobernabilidad con diversos objetivos, entre los que podemos citar: el equilibrio adecuado entre cooperación y competencia entre empresas, para asegurar el crecimiento a largo plazo mediante el *pooling* de recursos y el aprendizaje mutuo, la coordinación de las interacciones entre unidades políticas distintas y la codificación de las distintas prácticas locales, como el establecimiento de reglas fijas de gobierno o compromisos basados en reglas flexibles de negociación intergubernamental e interindividual.

El sistema urbano europeo

Con la colaboración de Mireia Belil

El continente europeo es una de las regiones más urbanizadas del mundo, y su sistema de ciudades presenta una gran diversidad. El sistema urbano europeo se caracteriza por la existencia de unas pocas grandes metrópolis, una cuarentena de ciudades o áreas metropolitanas grandes y una infinidad de ciudades medianas y pequeñas, dispersas por un territorio rural muy urbanizado.

Se trata de un sistema urbano demográficamente bastante estable donde las ciudades grandes experimentan un nuevo crecimiento. Este sistema urbano encuentra algunas fuentes de inestabilidad en cuatro procesos diferenciados e íntimamente relacionados:

- La progresiva terciarización de las economías urbanas con las características de empleo y ciclos económicos típicas de este sector.
- La naturaleza y dimensión de las nuevas migraciones que están cambiando la composición social y cultural de las grandes ciudades.
- El impacto y desarrollo de la llamada nueva economía y de las tecnologías de la información y la comunicación que sugieren formas de organización territorial de geometría variable.
- El impacto diferencial de las políticas europeas sobre el territorio.

La mayoría de políticas europeas tienen una gran influencia sobre el desarrollo urbano. En este aspecto es importante resaltar el impacto de la construcción de grandes infraestructuras, como el tren de alta velocidad o los puentes y túneles, sobre el posicionamiento relativo de diversas áreas urbanas europeas.

A modo de ejemplo podemos citar la construcción del puente de Oresund entre Dinamarca y Suecia, que ha permitido la consolidación de un área urbana de más de tres mi-

llones de habitantes alrededor de las ciudades de Malmö y Copenhague y, en este contexto, cabe entender el desarrollo del nuevo aeropuerto de Copenhague como el núcleo aeroportuario de esta gran región transfronteriza. La línea de alta velocidad que une Londres, París y Bruselas ha influido poderosamente en la transformación y potenciación de la región metropolitana transfronteriza de Lille y su inserción en el área de influencia de Bruselas y París.

El sistema urbano europeo está formado por distintos tipos de estructuras y morfologías urbanas entre las que podemos reconocer las estructuras reticulares policéntricas, los crecimientos en mancha de aceite o las redes de ciudades medianas con sus propios procesos de suburbanización. A pesar de estas diferencias, se puede considerar que el sistema urbano europeo es relativamente estable aunque en un futuro próximo podremos ver cómo algunas infraestructuras, algunas redes y nuevas funciones transformarán la posición relativa de algunas ciudades.

En general, el desarrollo urbano europeo se ha basado en la priorización del crecimiento económico, el libre funcionamiento del mercado del suelo, un consumo extensivo de los recursos como si éstos fueran ilimitados y un creciente impacto de las políticas comunitarias con efectos territoriales. En este marco, la mayoría de las ciudades europeas se plantea estrategias que les permitan ser más prósperas (competitivas), más accesibles, más solidarias, más innovadoras y formadas, más animadas, y más sostenibles. Competitividad, cohesión social, innovación, calidad de los recursos humanos, calidad y atractividad del territorio..., son factores comunes a la mayoría de las estrategias metropolitanas. La búsqueda de un desarrollo sostenible es uno de los elementos más innovadores de los nuevos procesos de planificación. El control de la expansión urbana sobre el territorio, intentando no ya evitar pero sí al menos canalizar, esa expansión; la mezcla de funciones urbanas y grupos sociales; la gestión inteligente de los recursos del ecosistema urbano; la implantación de una movilidad más eficaz y compatible con el medio ambiente; o la protección y desarrollo del patrimonio natural y cultural, son algunas de las estrategias hacia una ciudad económica, medioambiental y socialmente sostenible, sólo posible si se concibe a escala metropolitana.

2.2. Desafíos urbanos en el siglo XXI

La mundialización de la economía que, junto con la revolución informacional y la desaparición de los bloques geopolíticos configura la globalización, ha provocado una redistribución de cartas entre los territorios. Las ciudades y las regiones tienen una nueva oportunidad para una inserción competitiva o para quedarse en una relativa marginación. Esta oportunidad también se refleja en el interior de cada región o ciudad, o sea, que puede darse la misma situación: que predomine una dinámica integradora o fragmentadora, que crezca la cohesión o la exclusión. O, lo que es frecuente, que unas áreas participen activamente de los procesos globales y otras queden excluidas, aunque sufran sus efectos.

"Simultáneamente, provoca un agravamiento de la exclusión social de grandes sectores de la población con su secuela de marginalización, violencia y desestructuración de pautas de convivencia. Esto se manifiesta en la emergencia de una ciudad escindida entre el denominado sector formal (centro y barrios) y el sector informal (extensas áreas periféricas anémicas y sin carácter, y las villas de emergencia)".

Jorge Mario Jáuregui (2002). *Estrategias de desarrollo e intervenciones urbanas para enfrentar la crisis*. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

¿Cuál es hoy el espacio económico más significativo? Obviamente, ya no es el del Estado-Nación, cuyos márgenes para hacer políticas autónomas que marquen la especificidad del "territorio nacional" son cada día más reducidos. Actualmente, las empresas no pueden determinar su competitividad sin un entorno favorable. Y las sinergias que determinan hoy la productividad y la capacidad de innovación se producen en la ciudad, o mejor dicho en el siste-

ma urbano-regional, más menos polarizado por una gran ciudad (aunque no siempre) que, a su vez, forma parte de un sistema de ciudades que pueden constituir un eje o una macrorregión.

Hoy se revaloriza la ciudad-región como espacio económico más significativo, pero al ser un espacio de geometría variable y de límites difusos, está sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales y sociales que en él se producen. Es más un espacio que un territorio, situación que plantea problemas de cohesión social, de identidad cultural y de gobernabilidad.

Un desafío de la globalización es desarrollar estrategias que configuren el espacio de la ciudad-región como territorio. La política urbana no hereda un territorio y debe enfrentarse a las dinámicas dispersas o sectoriales, que lo desestructuran en vez de construirlo.

Planificación estratégica territorial

Con la colaboración de Manuel de Forn

La aparición y auge de la planificación estratégica en la gestión local se debe a la necesidad de las ciudades y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones que convierten el territorio en un elemento básico de la competitividad. Se establece por tanto un nuevo marco donde el buen funcionamiento de la ciudad ya no es sólo un campo de batalla entre diferentes opciones electorales, sino que se convierte en parte del activo de las actividades instaladas en su territorio y al mismo tiempo, en el sistema básico para resolver las problemáticas sociales y la igualdad de oportunidades de los habitantes.

Aparece así la planificación estratégica entendida en realidad más como una forma de gestión, que no solamente como una forma de planificación de la ciudad. Los agentes sociales (vecinos, sindicatos, empresarios, administraciones, asociaciones, etc.) pasan a ser sujetos activos de la transformación urbana. Su participación no es únicamente de consulta o deliberante, sino que toman parte del proceso de toma de decisiones y son responsables directos o corresponsables de la financiación y/o ejecución de determinados proyectos que son estratégicos para el conjunto de la ciudad.

Esta participación activa de los agentes sociales obliga a pasar de una gestión pública *top down* a una gestión *bottom up*, donde no sólo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas, sino también los consumidores, usuarios y beneficiarios del territorio.

La introducción tradicional de la planificación estratégica tiene como característica común la generación de un discurso genérico de metas u objetivos, a partir de una cierta participación de agentes económicos y sociales, pero enfrentado o, como mínimo, separado de la lógica del urbanismo, cuyos técnicos y agentes de decisión también tienen una visión estratégica del territorio. Ello conduce a una situación contradictoria: establecer un modelo consensuado de ciudad (que viene definida fundamentalmente por un territorio) sin incorporar decisivamente los mecanismos de actuación directa sobre el territorio. De otra parte muchas veces se concentra en consensos sobre ideas y no sobre proyectos, por lo que se reduce a un ejercicio no conflictivo de sentido común

Un análisis del impacto real de los planes estratégicos desarrollados en los últimos diez-quince años no ofrece un panorama satisfactorio. Los proyectos de transformación real han obedecido, en muchos casos, a criterios y actuaciones externas a los planes que, como mucho, las han acompañado. Incluso en los casos de mayor incidencia real como Barcelona, los sucesivos planes estratégicos han servido como elemento dinamizador y equilibrador, económica y socialmente, de los proyectos municipales en marcha, pero no como punta de lanza de las transformaciones de la ciudad.

Las nuevas metodologías parten de unas coordenadas de mayor operatividad: implicación territorial, basado en proyectos estructurantes y disposición o elaboración de un plan estratégico municipal previo al de ciudad, de forma que la Administración local ofrezca el entramado lógico que permita poner sobre la mesa y liderar de forma fructífera el debate sobre los temas que se deben y quieren discutir. El plan estratégico se convierte así en un doble proceso de toma de decisiones conjuntas y de concertación de algunas

de las decisiones individuales, en el que se hace imprescindible la intuición y la decisión de los líderes de las organizaciones representativas y que sean capaces de articular el territorio y la sociedad. No se trata, por el contrario, de debates estériles sobre temas interesantes pero intrascendentes para el desarrollo de cada organización individualizada y el del conjunto.

El segundo grupo de coordenadas se refiere a la gestión. Cada vez más, se observa que la forma de gestión, su adecuación a la demanda y necesidades reales, es tanto o más estratégica que las propias infraestructuras. Del mismo modo, elaborar un plan estratégico sin abordar la gestión de la ciudad (no del plan) es hoy impracticable. Una ciudad de calidad exige una gestión de calidad. Ello quiere decir que los instrumentos de gestión de las infraestructuras pasan a un primer plano estratégico junto con la fiabilidad y proactividad de los gobiernos locales. Un plan estratégico que funcione precisa de una Administración promotora, relacional y con voluntad estratégica.

Para terminar, los temas emergentes en los planes estratégicos son los siguientes:

- Atención creciente a la calidad de vida, la densidad como base de la sostenibilidad y la cualificación del espacio urbano.
- Desarrollo de regiones metropolitanas a partir de ciudades ya existentes.
- Refuerzo de la inteligencia de la ciudad.
- Desarrollo de *clusters* e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.
- Administración relacional.
- Convivencia en la multiculturalidad.
- Desarrollo de las vocaciones propias de la ciudad.
- El conocimiento como eje del desarrollo de la ciudad.
- La democracia urbana, un objetivo aun más necesario en la etapa de la globalización.

Tanto las ciudades y regiones como sus administraciones públicas y sus agentes económicos y sociales son conscientes de que tienen que jugar sus cartas y cazar sus oportunidades. Es la hora de pasar a una política económica local y regional de oportunidad. No a un urbanismo oportunista. El urbanismo estratégico define escenarios deseables y objetivos coherentes, expresa valores de interés general. Pero sobre estas bases genera o aprovecha oportunidades, lo cual supone una gestión ágil y flexible.

Requisitos para el éxito urbano

Entre los requisitos que los principales autores consideran necesarios para la productividad y competitividad de las áreas urbanas, nos encontramos los siguientes:

- Ciudad en red, accesible, abierta. Articulación del territorio urbano-regional mediante un buen sistema de infraestructuras de transportes, comunicaciones y servicios básicos (agua, energía, saneamiento, etc.) Accesibilidad externa e inserción en sistemas globales de comunicación. Diversidad de centralidades. Acceso universal a las TIC
- Infraestructura en tecnología productiva que dé sustento a un tejido económico regional sobre todo de pequeñas y medianas empresas, pues sólo una fracción de la actividad económica está globalizada. La inversión en esta infraestructura sólo puede ser rentable si apunta también a la economía local o regional que es la generadora de empleo. Empresas globales localizadas y locales globalizadas.
"No hay que temer a la globalización", siempre que se priorice la demanda interna, lo cual requiere invertir en el binomio capital fijo/empleo, como dicen O. Lafontaine y C. Muller (1998) en su libro *No hay que temer a la globalización*. Biblioteca Nueva.
- Recursos humanos calificados en una gran diversidad de sectores y niveles. Formación continuada, articulación universidades-empresas, inversión flexible y mixta en I+D, etc. Espíritu empresarial y capacidad de adaptación a los cambios de los entornos.
- Densidad de actividades económicas que genere un entorno favorable para el desarrollo y atracción tanto de nuevas actividades, como de las tradicionales.
- Diversidad de actividades y poblaciones: heterogeneidad funcional, social y económica. Ampliación del ecosistema urbano.

- Calidad de la oferta urbana e imagen positiva de la ciudad. Centralidades atractivas. Ofertas culturales y lúdicas. Seguridad urbana. Calidad ambiental.
- Instituciones políticas representativas con eficiencia y transparencia en los procedimientos administrativos. Programas públicos confiables que reduzcan los márgenes de incertidumbre.
- Cohesión social. Reducción progresiva de las desigualdades sociales. Reglas tácitas y pautas de comportamiento que garanticen una relativa seguridad en las relaciones económicas y sociales. Civismo.
- Cualificación del capital humano y social: promoción del desarrollo de redes sociales a través del fortalecimiento y apoyo a asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, grupos autogestionados, etc. que fortalezcan el entramado social y fomenten la participación colectiva.
- Políticas públicas de proyección exterior e interior. Acciones que conciban la ciudad como un producto complejo en múltiples relaciones, que permitan su desarrollo tanto hacia sí misma como en su relación con el entorno, buscando una eficaz combinación entre lo local y lo global.
- Sostenibilidad del desarrollo que permita hacer previsiones a medio y largo plazo. Estructura física del espacio urbano-regional que reduzca los desequilibrios y los despilfarros y que asegure a la vez capacidad de integración y de evolución.

Como se percibe fácilmente, estos requisitos van más allá de los clásicos de las economías de la aglomeración y de las sinergias (que continúan siendo muy importantes) y son mucho más integrales que aquellos que consideran la inserción en la globalización con un reduccionismo informacional-financiero. Estos requisitos, por otra parte, exigen una política urbana potente que no se puede basar exclusivamente en el planeamiento territorial clásico, pero tampoco en las actuaciones puntuales o los programas sectoriales.

La sostenibilidad de las áreas urbanas es obviamente uno de los grandes retos actuales. Las pautas actuales de consumo energético y de agua, los impactos ambientales del uso intensivo del automóvil, las formas de desarrollo urbano que acentúan la congestión en áreas centrales y el despilfarro de suelo en las áreas de baja densidad, la creciente dificultad para controlar, eliminar o reciclar los residuos, etc. son problemáticas ampliamente estudiadas y debatidas. En este trabajo no nos proponemos tratar las temáticas económicas y ambientales, sino los desafíos políticos, sociales y culturales del urbanismo.

Entre la abundante bibliografía sobre la sostenibilidad urbana, podemos citar los títulos siguientes:

- (1997). *Catálogo de la exposición La ciutat sostenible / The Sustainable City*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.
- **Hebert Giradet** (2001). *Creando ciudades sostenibles*. Valencia: Ed. Tilde (colección Gorgona).
- **Virginio Bettini** (1998). *Elementos de ecología urbana*. Madrid: Ed. Trotta (Serie Medio ambiente).
- **Salvador Rueda** (1995). *Ecología urbana*. Barcelona: Beta Ed.
- *Ecología política*. En el número 17 de esta revista (1999) encontraréis un artículo muy interesante sobre movilidad en las ciudades y sostenibilidad urbana.

La política urbana ya no puede apoyarse únicamente en las formulas normativas del planeamiento tradicional que no facilitan ni las actuaciones que exigen iniciativas rápidas y flexibles, ni la concertación de actores. Pero entrar en la vía fácil de la desregulación de los usos del territorio, la privatización incondicional de los servicios públicos (otra cosa es la gestión empresarial de algunos de ellos) y la dimisión total ante el mercado para responder a deman-

das sociales básicas (como la vivienda) produce innumerables efectos perversos que atacan directamente los valores democráticos que ha forjado nuestra historia urbana y cuestionan la eficacia económica de nuestras ciudades.

El urbanismo necesario y posible debe actuar sobre una ciudad en parte difusa, sobre un territorio urbano-regional fragmentado, pero no vacío. Es una tarea **complicada** y costosa en la que se deben tomar decisiones rápidas, actuar eficazmente a corto y medio plazo, con efectos duraderos a largo plazo.

Requisitos

Es el momento de estar alerta a las oportunidades para realizar los "grandes proyectos urbanos" que permitan una adaptación competitiva a las nuevas exigencias de la globalización, sin que generen más efectos perversos que soluciones. Es decir, que contribuyan tanto a la cohesión social como a la funcionalidad integral del sistema urbano.

Como dice el urbanista portugués Nuno Portas, hay que cruzar siempre, en un sistema ideal de coordenadas, los objetivos con las oportunidades. Los objetivos son las respuestas que las instituciones y los agentes económicos, sociales y culturales dan de una forma concertada a los desafíos de su entorno y a sus demandas internas. Las oportunidades aparecen o se inventan, proceden de iniciativas públicas o privadas, endógenas o exógenas. Pero si los objetivos no están claros, las oportunidades no se aprovecharán positivamente. Los objetivos orientan las oportunidades y, a veces, contribuyen a inventarlas. Pero estos objetivos sólo adquieren consistencia, coherencia y legitimidad si forman parte de un todo, de un proyecto integral de ciudad o de región, concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente.

El auge actual del planeamiento estratégico, la revalorización de los gobiernos locales y regionales y la recuperación de los valores culturales o morales para orientar las políticas urbanas expresan la necesidad de una política urbana con objetivos. La nueva política urbana es una estrategia que construye su territorio regional; es decir, define y delimita nuevos ámbitos espaciales sobre los cuales las instituciones públicas y los actores económicos y sociales deben actuar conjuntamente (por ejemplo: los grandes ejes y las macrorregiones europeas) pero también, y sobre todo, deben responder a los desafíos más próximos: hacer ciudad sobre la región metropolitana difusa y/o policéntrica y hacer ciudad sobre la ciudad cohesionándola con su periferia inmediata incluida.

La ordenación territorial en regiones urbanas europeas

Con la colaboración de Mireia Belil

La década de los años noventa representa un cierto retorno a una planificación más holística, global e integrada, una planificación estratégica, pero al mismo tiempo flexible, urbana y a la vez regional, territorial, pero también económica y social.

Las formas de pensar y hacer de la ordenación territorial evolucionan incluyendo nuevos paradigmas y nociones como la flexibilidad, la complejidad, la negociación, la coordinación... Las nuevas formas de planificación reflejan un cambio de objetivos, una mo-

Referencia bibliográfica

Nuno Portas (1996). *A políticas das cidades*. Lisboa: Conselho Económico e Social.

dificación clara de los contenidos y una transformación del carácter de la ordenación territorial.

Las áreas urbanas europeas han tendido a desarrollar planes que no son ni un plan estratégico ni un plan de ordenación, sino una estrategia territorial de desarrollo centrada en la definición de grandes objetivos, la consolidación de prioridades y la estructuración de algunos elementos de gestión, entre ellos, los planes territoriales o de desarrollo que defienden la implementación de los objetivos y prioridades y dan algunas indicaciones de cómo se ordenan los distintos espacios metropolitanos.

Se pasa de una concepción tradicional de la planificación, centrada en el poder público y en el territorio, a una estrategia que privilegia una dinámica de desarrollo integral y global a partir de la construcción de consenso alrededor de objetivos comunes y de proyectos.

Uno de los planes más esperanzadores en esta primera década de siglo es la estrategia de desarrollo espacial de Londres, un instrumento de planificación competencia del alcalde. Esta estrategia debe establecer prioridades de acción y clarificar las direcciones de crecimiento de la ciudad a partir de un diseño estratégico de los usos del suelo, y constituye el marco y el sistema de coherencia para el desarrollo de forma integrada de las políticas de transporte, desarrollo económico y medio ambiente. Por otro lado, las estrategias de los diferentes barrios deben integrarse y ser coherentes con esta visión. El tiempo permitirá juzgar la operatividad de dichos planteamientos.

La finalidad de cualquier planeamiento regional o metropolitano ya no se puede limitar a la mera organización del consumo futuro de nuevos espacios por la urbanización. La ordenación territorial y la planificación deben ser capaces de gestionar una multiplicidad de actores implicados, con lógicas de actuación diferenciadas, lógicas públicas de una diversidad creciente de organismos y autoridades, y lógicas de mercado. El aumento continuo de la movilidad y de las distancias recorridas en un presupuesto-tiempo ha comportado la multiplicación de territorios implicados, territorios no necesariamente contiguos.

La planificación estratégica territorial se centra en la consecución de una serie de objetivos que comparten la mayoría de grandes espacios urbanos, pero que se concretan de muy diversas formas en políticas y estrategias territoriales. Entre éstos destaca la organización interna del espacio metropolitano para mejorar la competitividad económica. La mejora de la calidad de vida y del territorio, muy relacionada con el desarrollo sostenible, aparece en la definición básica de muchos planes ligada a la facilitación de la movilidad y de la accesibilidad interna y externa al territorio metropolitano. La mejora de la atracción del territorio, con la consideración de la oferta global para vivir, trabajar e invertir se relaciona íntimamente con la calidad de vida y el desarrollo de infraestructuras. La mejora de la cohesión social en el ámbito metropolitano y la contrarrestación de los desequilibrios y tensiones derivados de los procesos de globalización, así como la promoción de la igualdad de oportunidades en todo el territorio, aparecen como novedades relevantes de las estrategias territoriales. El posicionamiento y promoción internacional, dentro de áreas de actuación específicas como el arco mediterráneo, la región báltica, la región alpina..., es un elemento de la planificación estratégica que se incorpora a la planificación territorial.

Estos objetivos se concretan con las siguientes actuaciones:

- La creación de un mayor desarrollo económico en las áreas urbanas céntricas
- La potenciación de los centros de negocios, educación y comercio
- La mejora del transporte público y la red de transporte
- La protección y ampliación de las terminales internacionales de transporte
- La defensa y desarrollo de los recursos medioambientales
- La mejor utilización de las infraestructuras existentes

Los nuevos enfoques en la ordenación del territorio y el urbanismo, que se engloban dentro de una dimensión claramente estratégica, presentan diversas características, entre las que cabe destacar la integración de las políticas sectoriales, la incorporación de la dimensión de sostenibilidad, la presencia de diferentes escalas territoriales de actuación/ordenación, o el desarrollo de sistemas de gobernabilidad. La planificación y la gestión conviven en un mismo plano, produciéndose una coexistencia de la planificación (coherencia a largo plazo) y un enfoque claramente estratégico de la gestión urbana donde destacan el establecimiento de relaciones entre distintos niveles de gobierno, la colabo-

ración público-privada, los sistemas de información y la mayor transparencia hacia los ciudadanos.

El planeamiento regional o metropolitano no es ni un lujo ni una coerción. El desarrollo incontrolado perjudica el funcionamiento, la atracción y la competitividad internacional de las áreas urbanas. En la actualidad, la gestión del territorio debe ser participativa e incluir a todos los agentes (operadores económicos, agentes sociales...), dejando de lado el planeamiento centralizado y autoritario. Un plan territorial debe constituirse, cada vez más, como un marco de referencia, no como una "imagen ideal" de la ciudad a largo plazo. Debe caracterizarse por una actualización periódica (respuesta a cambios internos, externos...) y una mayor amplitud del territorio que remite a un concepto de ecosistema metropolitano. Las transformaciones conceptuales e instrumentales han de permitir la emergencia de nuevos enfoques. Actualmente, la ordenación territorial sigue buscando una gran funcionalidad, pero en un entorno más complejo y diverso a través de un esfuerzo por transformar las prácticas a partir del conocimiento: no se renuncia a un proyecto racional en un mundo complejo, sino que se intentan evitar los modelos simplistas.

La estrategia territorial propone un modelo u opción de desarrollo que ofrece un camino, pero no soluciones cerradas. Tiene su soporte en la creación y el refuerzo de la identidad de la región urbana a través de su posicionamiento en un contexto internacional donde se definen los retos y las opciones para la estructuración y dinámicas territoriales, y donde se ofrecen opciones para el desarrollo económico, social y la calidad medioambiental. Las estrategias territoriales no olvidan los aspectos intangibles, desde la creación de identidades hasta la generación de conocimientos y culturales.

El proceso de construcción de la estrategia territorial, la visión global de la planificación, es tan o más importante que el resultado final: no se trata de construir un plan sino una estrategia urbana, aceptable, realizable por los distintos actores públicos y privados, y revisable en sus modalidades concretas.

Más que una ordenación que dibuja el territorio, se trata de crear un dispositivo informacional y de coordinación, en el que tres elementos resultan esenciales: la capacidad –información y conocimientos técnicos–, la competencia –poder e instrumentos para actuar–, la institución– y, finalmente, la democracia –que permita el debate y la participación.

2.3. La ciudad entre la destrucción y la reconstrucción

Las diferentes presiones sobre la ciudad actual producen un triple proceso negativo:

- **Disolución** de la trama urbana, por la difusión de la urbanización desigual y dispersa y el debilitamiento o especialización de los centros.
- **Fragmentación** del tejido urbano y social, por extremar algunos supuestos funcionalistas que se expresan en la combinación de un capitalismo desregulado con la lógica sectorial de las administraciones públicas y producen la multiplicación de elementos dispersos y monovalentes en un territorio cortado por vías de comunicación.

"Los no lugares ya no se interpretan como recipientes existenciales permanentes, sino que son entendidos como enormes focos de acontecimientos [...] no lugares definidos por la sobreabundancia y el exceso. Son siempre espacios relacionados con el transporte rápido, el consumo y el ocio".

Josep Maria Montaner (1997). *La modernidad superada. Arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX*. Barcelona: Gustavo Gili.

Marc Augé . (1994) *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Ed. Gedisa.

- **Privatización** del espacio urbano, materializado en la generalización de guetos según clases sociales –desde los condominios de lujo hasta las *fave-*

las o asentamientos populares en sus diferentes versiones– y la sustitución de las calles, las plazas y los mercados por centros comerciales.

La privatización de las ciudades

El urbanismo de productos sometido al mercado, la obsesión por la competitividad y por el negocio inmobiliario, las demandas segmentadas de los grupos sociales orientadas por la diferenciación y la seguridad, la alianza entre grupos financieros-inmobiliarios, grandes estudios profesionales y autoridades políticas exasperan las dinámicas centrífugas de las ciudades. Es así como vemos aparecerseudociudades a partir de parques temáticos y empresariales, o de barrios cerrados, siempre con infraestructuras al servicio del vehículo privado e individual. El nuevo paisaje se compone entonces de zonas de oficinas y más allá, áreas segregadas de viviendas sin empleo, con plazas y monumentos enrejados, con calles sin gente. Además, observamos con preocupación el surgimiento de comunidades conservadoras en las zonas de gueto, también en barrios de la ciudad hecha y equipada, cuyos miedos e intereses se resisten a los cambios y a las mezclas. Es el espacio público el que paga la factura de los "productos urbanos". Es el espacio público el que se resiente y con él, toda la ciudad.

"[...] Transformar el espacio público de la calle en un espacio comercial privatizado tiene claros costes sociales en términos de acceso democrático y responsabilidad pública... la domesticación del espacio a través de la especialización y de privatización genera crecientes exclusiones sociales y acrecienta las desigualdades..."

Nicholas R. Fyfe (ed.) (1998). *Images of the Street: Planning, Identity, and Control in Public Space*. Londres: Routledge.

La tentación de dejar el desarrollo urbano a la supuesta libre competencia y a los valores económicos inmediatos del mercado es abrir un proceso degenerativo de la ciudad. El espacio público es "productivo" en términos sociales, culturales y cívicos. También, en una dimensión política, a medio plazo, genera gobernabilidad y en términos económicos promueve la atracción y creación de nuevas actividades.

Los tres procesos mencionados (dispersión, fragmentación y privatización) se refuerzan mutuamente contribuyendo a la casi desaparición del espacio público como espacio de ciudadanía. Acentúan las desigualdades y la marginación, reducen la capacidad de integración cultural y la gobernabilidad del territorio, negando, finalmente, los valores universalistas vinculados con la entidad "ciudad". Es obvio que estas tendencias se contraponen al complejo "producto ciudad" (distinta de la "ciudad de productos" específicos) caracterizado por la densidad de relaciones sociales y por la mezcla de poblaciones y de actividades.

Sin embargo, contrapuestas a estas dinámicas desestructuradoras de la ciudad actúan otras fuerzas y tendencias rectoras. Frente a los factores económicos y técnicos, especialmente los progresos en el mundo del transporte y de las comunicaciones, que favorecen la dispersión, existen otros factores de signo contrario:

- La persistencia del capital fijo polivalente y el tejido de pymes y de empresas de servicios a las empresas.
Los recursos humanos cualificados y centros de formación y de I+D. La imagen de la ciudad y la oferta cultural y lúdica que atrae cada vez más a los agentes económicos y a los profesionales (para invertir, trabajar o

Referencia bibliográfica

Jordi Borja (1999). *La ciudad del deseo*. São Paulo, República y Bogotá: Rebeca.

residir). La multiplicidad de oportunidades de trabajo (aunque a veces sean teóricas) y la posibilidad de "sobrevivir" en los medios urbanos densos.

- La diversidad de equipamientos y servicios y el ambiente urbano que demandan amplios sectores medios, y la atención de los servicios educativos, sanitarios y sociales para sectores medios y bajos.

De esta manera, el "retorno" a la ciudad se verifica en muchas regiones urbanas. Colectivos que parecían irreversiblemente instalados en los suburbios prefieren la ciudad tanto a la hora de decidir su inversión o su trabajo como su residencia. Paralelamente, los crecientes y diversificados movimientos migratorios tienden a concentrarse en las áreas urbanas densas por las mayores posibilidades de supervivencia.

Desde una dimensión más cultural y política, la ciudad, mito o realidad, aparece como el lugar de las oportunidades, de las iniciativas y de las libertades individuales y colectivas. El lugar de la privacidad y de la intimidad, pero también el de la participación política, de la rebelión social y del autogobierno. De la innovación y del cambio. La ciudad es el continente de la historia, el tiempo concentrado en el espacio, la condensación del pasado y la memoria, es decir, el lugar desde donde se "inventan" los proyectos de futuro que dan sentido al presente. La ciudad es un patrimonio colectivo en el que tramas, edificios y monumentos se combinan con recuerdos, sentimientos y momentos comunitarios. La ciudad es, sobre todo, espacio público y no pareciera que los que allí viven pudieran renunciar a ella sin perder vínculos sociales y valores culturales, sin empobrecerse.

Finalmente, en este escenario de dinámicas contradictorias, deben ser las políticas urbanas (que implican a los responsables políticos, a los profesionales e intelectuales, a los agentes económicos y a los movimientos sociales) las que impulsarán unas dinámicas y reducirán la influencia de otras. Por eso, los valores culturales y los objetivos políticos devienen la cuestión decisiva de nuestros presentes y nuestros futuros urbanos. Debemos plantearnos, antes que nada, cuáles son los valores que orientan nuestra acción, hacia dónde queremos ir y qué modelos de vida urbana proponemos a la ciudadanía.

3. La ciudad en sus tres dimensiones

3.1. Una perspectiva múltiple. Tres ciudades en el tiempo y el espacio

La ciudad permanece a lo largo de la historia como territorio delimitado y un lugar significativo en el que se concentran poblaciones y actividades diversas. Y es también un punto de encuentro de flujos (de bienes, de servicios, de gentes, de ideas) que forman territorios o *hinterlands* de geometría variable. La ciudad ha sido siempre un fenómeno cambiante, tanto en su escala como en su estructura territorial, en sus formas de gobierno u organización como en las culturas y en los comportamientos urbanos.

Otra cosa es que en nuestro imaginario cada uno tenga una visión aparentemente unívoca de ciudad. Aunque menos de lo que parece. Se identifica ciudad con una realidad histórica, física y simbólica, que generalmente coincide con el centro y algunos barrios que lo circundan. Y también con una realidad político-administrativa, el municipio. Ambos pueden coincidir, más o menos, pero están siempre corregidos por la subjetividad de cada persona. Además, actualmente la realidad funcional del territorio y los trayectos de sus habitantes son intermunicipales y los límites territoriales físicos y simbólicos de las poblaciones de la aglomeración se confunden. Una parte de la ciudad, barrios marginales o zonas no residenciales, no son percibidos, no son "vistos" ni reconocidos como ciudad. Para los habitantes de ciudades-municipios en la periferia de la ciudad "histórica-simbólica" los lugares de centralidad y de identificación suelen estar situados en esta ciudad inmediata.

Se habla de "ciudad real", en referencia a la aglomeración metropolitana, para distinguirla de la "ciudad oficial", administrativa.

La ciudad oficial tiene una realidad indudable, pues es en el ámbito del auto-gobierno local donde se manifiesta casi siempre un sentimiento colectivo de pertenencia o de identidad. Prueba de ello son las reacciones que se suscitan cuando se plantea integrar un municipio en otro mayor, aunque no exista solución de continuidad entre ellos.

La ciudad ideal (en el sentido de subjetiva, pensada e interiorizada como comunidad, no en el sentido de modelo deseado o perfecto) es la de nuestro imaginario, la que nos transmite la historia y la cultura, la de la memoria y la identidad, que no siempre coincide con las anteriores y tampoco es la misma para todos, menos aún cuando las poblaciones urbanas son cada vez más diversas por su origen y por su forma de vivir la ciudad.

Nota

La autoría de este apartado corresponde a Jordi Borja.

Tres ciudades en una: oficial, real e ideal. Y en esta ciudad, o mejor dicho en cada una de ellas, conviven tres tipos de ciudadanos:

- Los que residen en ella; es decir, los que por lo menos duermen en ella, pagan impuestos y votan.
- Los que trabajan o estudian en ella; es decir, que la usan cotidianamente o de manera muy intensa y regular.
- Los usuarios intermitentes o eventuales. Los que acuden para consumir, para acceder a determinados servicios, para asistir a un congreso o a una feria, o a un espectáculo, los que van por ocio o por negocio, que pueden representar tanto una población flotante previsible, estacional o periódica a lo largo del año como en otras ocasiones resultar esporádica o aleatoria. Un ejemplo de población de este tipo sería la turística, que depende de factores cambiantes e incontrolables como los cambios climáticos, la imagen de seguridad y la aparición de nuevas ofertas.

El análisis geográfico también nos lleva a distinguir tres dimensiones principales del fenómeno urbano:

La ciudad real y la oficial

En algunos ocasiones se logra la unificación de la ciudad real y la oficial (la "ciudad vivida"), como en los transportes y la red viaria urbana que definen territorios funcionalmente aglomerados y otros difusos o periféricos, o las zonas logísticas e industriales que proporcionan un empleo importante, o las universidades y las grandes superficies comerciales y en algunos casos incluso los aeropuertos que devienen nuevas centralidades dotadas además de atributos emblemáticos.

- El territorio administrativo, el **municipio** o equivalente es una realidad inevitable, permanece como una importante unidad de gestión de las políticas públicas y es ámbito electoral, de organización y participación políticas, de recolección y agregación de la información. Una parte importante de las actividades interdependientes, de la movilidad de las personas, de la organización de los servicios y de las empresas, de las relaciones sociales y de la percepción simbólica corresponden al territorio municipal.
- La **ciudad real** o metropolitana es una realidad física y funcional. La ciudad municipio principal es "centro" de la ciudad real o metropolitana. Y para los habitantes de los otros municipios metropolitanos su ciudad es también centro, el más inmediato.
- La **aglomeración urbana**. Realidad que, actualmente, los servicios públicos tienden a consolidar y a darle carácter oficial mediante nuevos entes políticos que se superponen a los municipios y a veces alcanzan mayor protagonismo que éstos (Londres, Toronto). Incluso se implementan reformas territoriales que generalizan administrativamente los territorios supramunicipales.

Referencia bibliográfica

Guido Martinotti (1993). *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Bologna: Il Mulino.

Martinotti propone cuatro poblaciones urbanas (habitantes, pendularios, usuarios y visitantes) y tres actividades (residir, trabajar, consumir).

Ciudades metropolitanas y gobernabilidad

Con la colaboración de Mirela Fiori

• La nueva realidad metropolitana

Es preciso hacer, por lo menos en teoría, la distinción entre la aglomeración (área metropolitana clásica, la ciudad central y su periferia inmediata, el continuo urbano, área de los desplazamientos cotidianos) y la región metropolitana (discontinua, estratégica, policéntrica).

Sin pretender normalizar las funciones que corresponden a cada nivel, apuntamos unos criterios derivados de casos estudiados y de una cierta lógica de gestión. En cualquier caso, los programas y proyectos deben encontrar la escala territorial adecuada, tanto en lo que se refiere a los proyectos urbanos y a los programas sociales, en los que el nivel de "aglomeración" predominará, como en los planes y proyectos infraestructurales y de desarrollo económico, más propios de la región urbana:

- Primer nivel: **aglomeración *strictu sensu***. Dominan los servicios comunes (agua, transportes, policía...) y los proyectos sociales y de desarrollo urbano inmediatos y de mediana escala (vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas, etc.) Es un ámbito de gestión local supramunicipal, no sólo intermunicipal.

La aglomeración requiere planeamiento y gestión, base fiscal común y políticas redistributivas y reequilibradoras, organización política representativa (de elección directa o indirecta y con presencia de todos los municipios).

La aglomeración puede consolidarse mediante un proceso político-cultural con un plan estratégico *sui generis* más orientado a la calidad de vida, la cohesión social, la sostenibilidad, el desarrollo de una diversidad de centralidades y la gobernabilidad democrática, que por la competitividad y los grandes proyectos infraestructurales. Las grandes infraestructuras, si aún no se han realizado o programado, deben integrarse en el planeamiento estratégico regional o de gran escala.

- Segundo nivel: **la región metropolitana**. Ámbito de planeamiento más estratégico que regulador, que funciona según una geometría variable, pero que requiere de un territorio estable de concertación. En este nivel se deben priorizar los grandes proyectos metropolitanos, principalmente los de carácter infraestructural, los "esquemas de coherencia" o planes de sistemas básicos, las reglas destinadas a garantizar el equilibrio del desarrollo urbano.

La región metropolitana puede apoyarse en un plan estratégico regional compartido con el gobierno estatal, es de geometría variable y puede ejecutarse mediante un catálogo de programas y proyectos y la coordinación de las inversiones de las entidades concertadas que pueden ser de naturaleza diversa (estado y municipios, consejos provinciales o equivalentes y entidades metropolitanas, consorcios, etc.).

• La gobernabilidad

Esta nueva realidad metropolitana de dimensiones diversas no permite una solución única. Sin embargo, la articulación de las políticas públicas hace necesario definir un "territorio" concreto.

El territorio "vivido" no es el territorio "estratégico". Una estructuración política representativa, con capacidad de desarrollar políticas públicas integradas y redistributivas, probablemente debe apoyarse más en el territorio vivido presente que en el estratégico futuro.

El reto político es construir estructuras democráticas que correspondan a estos nuevos territorios.

- **Agglomeración**: es necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia deliberativa y participativa.
- **Región metropolitana**: deberá completar los mecanismos de concertación y de contractualización interinstitucional propios del ámbito metropolitano de "gran escala" o estratégico con mecanismos participativos originales, en muchos casos *ad hoc* (para grandes proyectos específicos o determinadas campañas), y en otros estables (como los consejos de desarrollo de la ley francesa).

Para impulsar este proceso de planeamiento y gestión, se requieren entidades públicas o mixtas específicas. La aglomeración requiere seguramente una entidad política

representativa, basada en los gobiernos o consejos municipales o de elección directa, con capacidad de gestionar servicios comunes y con objetivos redistributivos. En la región metropolitana se hace necesario crear un marco de concertación entre instituciones públicas de niveles distintos y establecer mecanismos específicos y diversificados de cooperación entre la iniciativa pública y la privada como mecanismos de participación y agencias operativas para proyectos o programas estratégicos. Por ejemplo:

- **Consejo metropolitano de aglomeración.** Entidad política local formada por el gobierno de la ciudad central (ciudad y delegaciones o distritos) y por las alcaldías metropolitanas. Asume las competencias de planeamiento urbano y de gestión de servicios urbanos, sobre la base de un plan de desarrollo sostenible y de integración social. Gestiona los problemas y servicios sociales, culturales y de procesos económicos que acuerden los municipios.
- **Consortio de la región metropolitana.** Si existe, y el ámbito es adecuado, puede sustituir o ser asumido por el departamento o provincia. También puede crearse *ad hoc* un consejo compuesto por representantes de los entes locales de la región metropolitana en el que participarán eventualmente representantes de las instituciones regionales o estatales. Tendría a su cargo la elaboración de un plan estratégico y el diseño de uno o varios consorcios o agencias con instituciones y organizaciones económicas, sociales, profesionales, culturales y universitarias, encargado de la gestión del mismo, con un rol de coordinación de los planes inversores de las instituciones y de seguimiento de los programas y proyectos aprobados.

El Estado debería tener la capacidad de elaborar propuestas propias, concretas y transversales, basadas en valores y objetivos ampliamente consensuados y legitimados, en sus relaciones con las regiones, las áreas metropolitanas o las aglomeraciones.

Por lo que respecta a las regiones metropolitanas, parece razonable establecer una diversidad de contratos entre el estado y los entes territoriales a partir de un tronco común concertado con la región o con la aglomeración según los casos.

Las políticas metropolitanas contractualizadas, precisamente por su ambición y porque en ellas hay invertidos recursos y objetivos de poblaciones diversas, y también porque la multiplicidad de *partners* puede conducir a una cierta difusión de responsabilidades, deben ser objeto de un seguimiento y de una evaluación periódica rigurosos.

El estado debería ver en estos procesos de planificación integral y de programación contractualizada una oportunidad de reformar sus servicios haciéndolos más ligeros y operacionales, más impulsores y de apoyo técnico que de gestión directa o de tutela burocrática, más transversales que sectoriales, en definitiva, conectados políticamente con el territorio pero sin pretender ocuparlo administrativamente.

Hay una tercera escala territorial que va más allá de la vieja ciudad metropolitana, de la ciudad y sus periferias. Es la región urbana, la ciudad de ciudades, un sistema con vocación de construir una fuerte articulación en el marco del cual se puede dar una movilidad cotidiana significativa. Un territorio discontinuo territorialmente, con zonas de alta densidad y otras dispersas, con centralidades diversas.

En unos casos existe una centralidad indiscutible de la gran ciudad, como en el caso de Barcelona en Cataluña, mientras que la enorme fuerza de Madrid en su región la aproxima más al modelo de aglomeración, de megaciudad, por lo menos tendencialmente. París es ambas cosas a la vez, gran ciudad con su centro y su periferia, formada por los cuatro departamentos que la rodean y la gran región, la Île de France, que incluye además otros cuatro departamentos. En otros casos el sistema es más equilibrado, sin que ello sea un juicio de valor, como pueden ser los triángulos de Asturias (Oviedo, Gijón, Avilés) o del País Vasco (Bilbao-San Sebastián-Vitoria) o el eje urbano gallego (de Vigo a El Ferrol, con Pontevedra, Santiago y A Coruña). En Europa el *Ramstad holandés*,

el *Rhin-Rhur* alemán o la *terza Italia* del centro de la península son ejemplos muy visibles de esta escala urbana que se ha desarrollado en la segunda mitad del siglo XX.

Barcelona-Madrid. Ámbitos comparativos

Con la colaboración de Josep Serra

Ámbito	Territorio	
	Municipios	Superficie (km ²)
Barcelona	1	97,6
Área metropolitana de Barcelona (PEM)	36	633,4
Madrid	1	606,4
Región metropolitana de Barcelona	164	3.235,6
Área metropolitana de Madrid (COPLACO)	28	1.942,5
Provincia de Barcelona	311	7.718,5
Provincia de Madrid (comunidad autónoma)	179	8.027,9
Cataluña (comunidad autónoma)	946	31.895,3

Ámbito	Población	
	1986	2001
Barcelona	1.701.812	1.503.884
Área metropolitana de Barcelona (PEM)	3.901.018	2.936.563
Madrid	3.058.182	2.938.723
Región metropolitana de Barcelona	4.229.527	4.390.390
Área metropolitana de Madrid (COPLACO)	4.467.783	4.845.083
Provincia de Barcelona	4.614.364	4.805.927
Provincia de Madrid (comunidad autónoma)	4.780.572	5.423.384
Cataluña (comunidad autónoma)	5.978.638	6.343.110

Ámbito	Crecimiento de la población (1986-2001)	
	Absoluto	Relativo
Barcelona	-197.928	-11,6
Área metropolitana de Barcelona (PEM)	-154.455	-5
Madrid	-119.459	-3,9

Fuentes: Padrón de habitantes, IDESCAT e INE (1986). Censo de Población, INE (2001). Elaboración: Servicio de Estudios Territoriales del área Metropolitana de Barcelona.
 PEM: Plan estratégico metropolitano. Aprobado el 10.03.03. Su ámbito comprende los municipios que pertenecen a una o más de las tres entidades metropolitanas existentes.
 RMB: Coincide con el ámbito legalmente establecido para el planeamiento territorial (en curso de elaboración), así como (con pequeñas variaciones) para ciertos niveles de planificación y gestión del transporte público (ATM) y del abastecimiento de agua (ATLL).
 COPLACO: ámbito establecido en su momento por la planificación urbanística, actualmente vigente para la financiación estatal suplementaria a los municipios metropolitanos.

Ámbito	Crecimiento de la población (1986-2001)	
	Absoluto	Relativo
Región metropolitana de Barcelona	160.863	3,8
Área metropolitana de Madrid (COPLACO)	377.300	8,4
Provincia de Barcelona	191.563	4.805.927
Provincia de Madrid (comunidad autónoma)	642.812	13,4
Cataluña (comunidad autónoma)	364.472	6,1

Fuentes: Padrón de habitantes, IDESCAT e INE (1986). Censo de Población, INE (2001). Elaboración: Servicio de Estudios Territoriales del área Metropolitana de Barcelona.
 PEM: Plan estratégico metropolitano. Aprobado el 10.03.03. Su ámbito comprende los municipios que pertenecen a una o más de las tres entidades metropolitanas existentes.
 RMB: Coincide con el ámbito legalmente establecido para el planeamiento territorial (en curso de elaboración), así como (con pequeñas variaciones) para ciertos niveles de planificación y gestión del transporte público (ATM) y del abastecimiento de agua (ATLL).
 COPLACO: ámbito establecido en su momento por la planificación urbanística, actualmente vigente para la financiación estatal suplementaria a los municipios metropolitanos.

El renacimiento político y cultural de nacionalidades y regiones, el reforzamiento de los niveles políticos intermedios en los estados unitarios y el auge de las tendencias federalizantes son una expresión de esta nueva escala urbana territorial, de la necesidad de definir políticas públicas para el espacio socioeconómico significativo hoy. Sea cual sea su expresión ideológica, el nuevo regionalismo es un fenómeno también extremadamente moderno. Aunque algunas veces vive la contradicción entre la historia que lo legitima y cohesiona culturalmente (relativamente) y la dinámica territorial real (socioeconómica que se expresa por la movilidad, los intercambios) que la orienta en direcciones a veces distintas. En algunos casos el territorio de la nacionalidad histórica no coincide del todo con el ámbito socioeconómico significativo. Por ejemplo, en el País Vasco no parece que las relaciones con la parte francesa tiendan a ser más intensas que con La Rioja o Cantabria.

Esta tercera dimensión del territorio urbano no es un dato obvio, no hay una delimitación clara, es casi siempre de geometría variable, aunque las políticas y los mecanismos de cooperación deban delimitar territorios precisos en cada caso. Nos referimos al territorio como objetivo estratégico, como "proyecto". Es un territorio que cuenta con "promotores", agentes públicos y privados, más o menos concertados, de ámbito de ciudad o de región. En algunos casos puede explicitarse con un plan, una cooperación por programas, un *lobby* para determinados proyectos, una coordinación de actividades o servicios. En otros es simplemente la expresión territorial de procesos económico-sociales en los que intervienen múltiples actores. El caso más simple es la región urbana o metropolitana resultante de la expresión de la ciudad metropolitana y de fusión de su segunda corona con ciudades con historia y centralidad propias. Entonces se produce una articulación de centralidades que constituyen una red densa, polarizada por una gran ciudad o, en algunos casos, por centros medio. En otros casos se sitúa a una escala superior, por encima de las áreas metropolitanas y de las ciudades-región, apareciendo las megaciudades y grandes regiones urbanas, que empiezan a estructurarse o por lo menos a definir proyectos comunes. Son las macrorregiones estratégicas y los "ejes" o "arcos", que, en el caso de Europa, son además casi siempre transfronterizos.

Las regiones urbanas pueden encontrar su marco político en los entes intermedios (provincia o departamento) o, más probablemente, en las "regiones" políticas. Las megalópolis o macrorregiones requieren un mínimo de planificación o coordinación de grandes proyectos y servicios, pero no una estructura política.

La primera vez que se utilizó el término *megalópolis* fue a finales de los años cincuenta para referirse al fenómeno urbano del noreste de Estados Unidos, de Boston a Washington, con centro en Nueva York, un eje de más de 1.000 km con 40 millones de habitantes. La megalópolis era un concepto distinto al de área metropolitana, pues definía una realidad distinta, de mayor escala y excepcional, en tanto que el concepto de área metropolitana se generalizaba en la misma época y se aplicaba a múltiples situaciones.

Las dos macrorregiones metropolitanas japonesas (Tokio-Yokohama y Kyoto-Osaka-Kobe) tienen más elementos de regiones estratégicas que de simple región urbana-metropolitana, entendida como extensión de la ciudad metropolitana surgida de la revolución industrial. Y es aún más claramente una macrorregión el eje que articula el tren bala entre ambas. En Europa se han popularizado la "banana azul" (de Londres al norte de Italia, siguiendo los ejes del Rin y el Rhône), el arco atlántico (de Ambères a Lisboa) o el arco mediterráneo occidental, que son territorios estratégicos, que perdurarán más o menos, según las políticas exitosas que se puedan articular a esta escala. El auge de los planes estratégicos es, en algunos casos, una respuesta a este nivel, como lo fue el primer plan de Barcelona, que ya definía un territorio multipolar como objetivo estratégico deseable que incluía Valencia, Zaragoza, Palma de Mallorca, Toulouse, Montpellier como red de ciudades soporte de esta macrorregión europea. A diferencia del ámbito metropolitano, que al requerir políticas y servicios públicos estatales generan estructuras políticas administrativas y fuertes conflictos (entre los municipios y la región o el nivel intermedio o entre un municipio periférico y el central), el ámbito macrorregional más bien suscita interés y atracción, pues aparece de suma positiva (nada que perder, todo que ganar). Por ejemplo, ciudades como Marsella o incluso Lyon manifestaron su interés en articularse con la macrorregión estratégica propuesta por el Plan de Barcelona.

Ciudades transfronterizas, regiones estratégicas y ejes urbanos

El caso de Barcelona ilustra bien esta triple realidad urbano-internacional. Se está configurando una realidad de región metropolitana en el noreste de la península ibérica que prácticamente integra la zona costera y prelitoral desde el sur de Tarragona hasta Perpiñán (Francia), con centralidad principal en Barcelona. Con el tren de alta velocidad, la primera de las ciudades citadas estará a 25 minutos de Barcelona y la segunda a 45 minutos. Por eso el alcalde de Perpiñán ha dicho algunas veces que Perpiñán y Barcelona están en la misma área metropolitana. En una escala superior aparecen la región estratégica (ya definida en el primer plan estratégico de Barcelona a finales de los ochenta) que incluye regiones francesas (Midi-Pyrénées y Languedoc) y españolas (Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares y Cataluña) y que dio lugar a una red formal de las seis ciudades capitales, a la que se asociaron otras de menor talla (como Girona, Perpiñán, etc.) que se denominó C6 y desarrolló algunos proyectos comunes (infraestructuras de comunicaciones, turismo, oferta cultural, etc.). Y subiendo un nuevo y más etéreo escalón, se sitúan los ejes urbanos que se constituyen alrededor de una reivindicación supraestatal (por ejemplo, los fondos europeos) o para impulsar algún gran proyecto de interés común. Ejemplos

Referencia bibliográfica

Gottman, Jean (1961). *Megalopolis: the Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Cambridge MA: MIT Press, 1961

de ejes urbanos europeos son, por ejemplo, los programas derivados de la promoción de un "Arco mediterráneo occidental" o las propuestas (discutibles) de unir las cuencas del Rhône con las del Pirineo oriental.

3.1.1. Nuevos territorios urbanos: tres dimensiones del hacer ciudad

En los nuevos marcos físicos y culturales citados anteponeamos la definición de las demandas sociales y de los derechos ciudadanos a la ingeniería institucional. Nos interesan las formas de gobierno y los mecanismos participativos en la medida en que expresan o hacen posible la confrontación de posiciones ante las distintas dinámicas urbanas que se manifiestan en la realidad urbana. Lo cual es indispensable para dejar sin coartada al fácil "surfismo" que tanto tienta a los profesionales. Sobre la base de posiciones políticas claras y de valores fuertes y explícitos, que no hay que confundir con dogmas especulativos o normativos, se deben hacer propuestas sobre la ciudad. Es decir, "hacer ciudad" a partir de la consideración prioritaria de los derechos de la ciudadanía en nuestra época y no de una visión unilateral y subjetiva del caos o de la difusión urbana desestructurada. Como se apunta en distintos momentos en este texto, una visión dialéctica de los procesos urbanos nos parece lo más adecuado. En la ciudad actual se perciben tanto dinámicas "objetivas" contradictorias como conflictos sociales, culturales y políticos entre colectivos diversos.

A partir de estos supuestos, abordamos la realidad territorial de la ciudad en tres dimensiones, que se sitúan en una escala de mayor subjetividad que la expuesta anteriormente. Todos vivimos una ciudad en tres dimensiones:

- La ciudad que podemos denominar "clásica", renacentista, barroca, o preindustrial, que ha forjado durante generaciones y hasta hoy el modelo "cultural" de ciudad. Es la ciudad que percibimos en su totalidad.
- La ciudad resultante de la revolución industrial, de los centros históricos renovados y expandidos (Haussmann) y de los ensanches (Cerdà), de la zonificación (*zoning*) de la moderna planificación urbana y de los suburbios populares. Es la ciudad que la mayoría de la población usa y conoce por sus trayectos habituales.
- La nueva ciudad que se forja hoy ante nuestros ojos, de difícil percepción por sus límites difusos y variables, que engloba la ciudad grande o conurbación preexistente y un conjunto de núcleos de todos los tamaños y edades, así como zonas rurales o espacios naturales. Es la ciudad que aún no entendemos, es el principal desafío urbano.

Referencia bibliográfica

François Ascher (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. París: L'Aube (traducción española en Alianza Editorial, Madrid 2003).

3.2. La ciudad del pasado como presente. La ciudad clásica y la ciudad moderna

La ciudad histórica existe y, para ser exactos, hay que considerar (y, por lo tanto, catalogar) como ciudad histórica el conjunto de la ciudad heredada, tanto la ciudad medieval o romana como la ciudad barroca (o colonial en América Latina), tanto la ciudad de los ensanches y avenidas del siglo XIX como la de los barrios obreros y de las fábricas del XIX y XX. Tanta memoria histórica poseen los monumentos civiles o religiosos como los barrios populares, las estaciones de ferrocarril, los puertos o los edificios centrales emblemáticos firmados por arquitectos renombrados. Otra cosa es dilucidar qué se puede o se debe conservar, renovar, reconvertir para un nuevo uso o directamente derribar para fabricar un nuevo espacio urbano.

El equilibrio entre la memoria y el futuro, el buen camino que nos conduzca al mejor uso posible de los elementos urbanos, no es fácil de encontrar ni de seguir; no hay recetas exportables, independientes de la realidad en la que se aplicarán. Muchos intereses y prejuicios dificultan evitar tanto el museo como el abandono. No es fácil acertar en el reuso de la herencia como tampoco lo es aplicar la decisión, necesaria en ciertos casos, de hacer tabla rasa para dignificar la ciudad existente. Siempre se trata de opciones delicadas, para las cuales no hay otro criterio más que evitar cualquier fundamentalismo. No todo debe conservarse, tampoco hay jerarquías inmutables, pero la herencia urbana merece ser considerada. Toda la ciudad es histórica, toda la ciudad es dinámica, todos los elementos de la ciudad heredada son susceptibles de permanecer o desaparecer, ninguno es sagrado. Hay que explicitar primero los valores y luego los objetivos urbanísticos. Y a partir de aquí evaluar las posibles opciones y sus impactos, para luego poder tomar decisiones bien justificadas.

Esta ciudad presente, pero que nos viene del pasado, es reducible principalmente a dos modelos:

- La **ciudad clásica**, renacentista, barroca, que incluye y transforma la ciudad medieval en la ciudad monumental, de los grandes edificios que dan identidad a la comunidad urbana. La ciudad del mercado y de la plaza, del ocio y del encuentro. Es la ciudad de la densidad y de la mezcla de usos y de poblaciones (por lo menos en el pasado), en la que el espacio público está siempre presente y cuyo uso habitual es estar o andar. También es la ciudad del poder, religioso y político-militar, los grandes edificios-fortaleza caen sobre el espacio público, el capitalismo mercantil (preindustrial) hizo del intercambio el fundamento de la vida urbana. Esta ciudad fue *civitas* o *polis*, lugar de ciudadanía y lugar de poder. Aunque unos fueran más ciudadanos que otros, ya que hasta llegar al siglo XX la democracia fue, *de iure* o *de facto* censitaria, según la propiedad, el nivel de educación y el rol

patriarcal. Y en nuestra época los fenómenos migratorios han renovado formas de democracia censitaria.

La ciudad clásica

Esta ciudad histórica es la que en nuestro imaginario identificamos casi siempre con ciudad *strictu sensu*, a la que atribuimos valor de centralidad, la que marca la diferencia, la identidad o que por lo menos proporciona el emblema, la imagen de marca de la ciudad, la que aun ahora nos transmite más "sentido". La monumentalidad se convierte en elemento de integración ciudadana, la socialización del uso de la ciudad clásica es un requisito indispensable para la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad pasada y presente. La ciudad histórica está en nuestro imaginario, y también en la realidad física y funcional de la ciudad actual. El desafío hoy es saber encontrar su rol funcional y simbólico en el nuevo territorio urbano que va más allá de la ciudad metropolitana producida por la sociedad industrial.

- La **ciudad moderna**, de la revolución industrial y de las nuevas infraestructuras ferroviarias y portuarias. De los ensanches y de las nuevas centralidades decimonónicas. También de los barrios obreros, algunos herederos a su vez de los suburbios de la ciudad medieval o clásica, otros de la reconversión de pueblos agrícolas vecinos de la urbe comercial y administrativa, otros subproducto de la implantación de las industrias. Y también de la marginalidad y de la autoconstrucción, de *La horda* (Blasco Ibáñez), de las *Clases laboriosas y clases peligrosas* (Chevallier), que atemorizaba a los burgueses de *La educación sentimental* (Flaubert) y atraía a los aristócratas decadentes de *Vida privada* (Sagarra), la ciudad que pierde su nombre (*Donde la ciudad cambia su nombre*, Candel), de las barracas contemporáneas del desarrollo de los ensanches (Bohigas). Esta "otra ciudad", pobre y marginal, que hoy asociamos más con el mundo latinoamericano, estaba muy presente hasta hace pocas décadas en las ciudades europeas, y aún no ha desaparecido, el "cuarto mundo urbano", más o menos escondido está en los centros degradados, en las periferias no renovadas y en los intersticios de la ciudad o región metropolitana.

La ciudad moderna o metropolitana, hija de la revolución industrial, es también la ciudad que, merced a la electricidad y a las nuevas técnicas constructivas, edificó en altura. Las modernas zonas centrales, en parte mediante la reforma de la ciudad histórica, como la proyectada por Haussmann en París, y en parte mediante los nuevos ensanches, como el proyectado por Cerdà para Barcelona, se reservaron prioritariamente a los sectores medios y altos, aunque también existan zonas de mezcla social.

Es sobre todo la ciudad que se expandió hacia las periferias, que colonizó las zonas rurales circundantes y que incorporó funcionalmente, en muchos casos también administrativamente, a los municipios del entorno. Los nuevos medios de comunicación, basados en el vapor y en la electricidad (tren, tranvía, metro) hicieron posible la expansión de la ciudad metropolitana. Esta ciudad llega a nuestros días con multitud de problemas no resueltos, con deudas sociales pendientes, con barrios y municipios periféricos que no tuvieron nunca centralidad y que el tiempo ha deteriorado. Periferias afectadas por obsoletas y nuevas infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias o aeroportuarias y por

la crisis de la vieja industria. Territorios mal conectados entre sí, en los que en el mejor de los casos la autoconstrucción fue sustituida por conjuntos residenciales públicos o sociales, de espacios públicos y equipamientos pobres y de una homogeneidad social que genera en muchos casos un círculo vicioso que hace la exclusión más fuerte que la cohesión comunitaria. Son áreas que hoy sufren una acentuación del proceso marginalizador cuando se convierten en el refugio de una gran concentración de nuevos inmigrantes, sin papeles, sin trabajo estable, sin integración cultural y, en muchos casos, sin aceptación social.

Estas áreas del desarrollo metropolitano, con sus tramas urbanas pobres y fragmentadas que se manifiestan por la miseria del espacio público y la mala calidad de los conjuntos de vivienda, han tenido históricamente gobiernos municipales débiles por la falta de recursos propios y escasez de capital social e intelectual. A lo cual se ha añadido el coste que han pagado a la expansión de la ciudad central, que ha ido enviando a las "afueras" lo no deseado de instalaciones logísticas, actividades molestas y colectivos sociales de bajos ingresos y, en ciertos casos, problemáticos.

Esta ciudad nos plantea, por lo tanto, un doble desafío que, en términos de la sociología propia de la sociedad industrial, podríamos simplificar en el que representa, por una parte, la ciudad "burguesa", cuya calidad y funcionalidad está amenazada por la congestión y la especialización terciaria, y, por otra, la ciudad "proletaria", cuya composición social está cada vez más caracterizada por la presencia de las clases medias urbanas que demandan que se haga ciudad de "calidad", es decir, dotada no sólo de áreas de vivienda de *standing* ciudadano, con espacios públicos, equipamientos y servicios básicos adecuados sino también con elementos de centralidad, de monumentalidad, con actividades y servicios atractivos para el conjunto de la ciudad metropolitana, que le proporcionen visibilidad en la misma.

Los desafíos que plantean los dos modelos históricos de ciudad, la "clásica" o histórica y la "moderna" o metropolitana, han sido el marco de las respuestas que ha dado la cultura urbana de la segunda mitad del siglo XX. Con independencia de las políticas urbanas llevadas a cabo, hay que reconocer que las respuestas existen, que sabemos cómo hay que tratar ambos modelos según los objetivos que se consideren deseables. El ejemplo del urbanismo de las ciudades españolas ofrece una síntesis de los principales conceptos e instrumentos que se pueden utilizar con éxito para responder a estos desafíos.

Pero hay una tercera ciudad que se configura ante nuestros ojos, compuesta por la movilidad que se da en los actuales territorios urbanos, la diversidad de espacios articulados y las temporalidades urbanas coexistentes. La ciudad de la llamada *sociedad de la información* plantea nuevos desafíos para los cuales las

respuestas son, hoy por hoy, imprecisas y contradictorias. Y hay que reconocer que para esta tercera dimensión las respuestas, modestas o arrogantes, son por ahora muy insuficientes.

Apuntemos ahora únicamente un criterio de actuación que ampliamos más adelante: los proyectos urbanos potentes, con voluntad transformadora, estratégicos, deberían plantearse como intervenciones con efectos en las tres dimensiones citadas. Los proyectos urbanos serán tanto más constructores de ciudad cuanto más interescales sean, cuanto más se piensen como elementos transversales a las tres dimensiones urbanas.

¿Qué queremos decir?

Un proyecto de nueva centralidad en la periferia de la ciudad central debería pensarse no sólo con relación a ésta, sino también como elemento polar de la gran región urbana. Y lo mismo si se trata de un proyecto en el centro histórico: debe asumir un rol regional.

3.3. La ciudad futura como presente. El reto de hacer ciudad en tres dimensiones

La ciudad futura es la que se está haciendo hoy, ¿es la ciudad futura la ciudad global? No, la ciudad global no existe físicamente. A principios de la última década del siglo pasado, Saskia Sassen puso de moda un ranquin de ciudades globales a partir de una elite muy restringida de ciudades (Nueva York, Londres y Tokio), que luego amplió sin que los criterios estuvieran muy definidos. Establecía como característica de las mismas no sólo ser lugares de control sino lugares de producción de:

"[...] servicios especializados que necesitan las complejas organizaciones para poder controlar la dispersión de la red de factorías, oficinas y servicios [...] y [...] de innovaciones financieras y la creación de mercados, ambos centrales en la internacionalización y expansión de la industria financiera".

Su interpretación fue una afortunada simplificación mediática. Aunque no corresponde del todo a la mayoría de las realidades urbanas actuales en las que se mezclan elementos globalizados (funciones, actividades, grupos sociales o culturales, relaciones) con otros "localizados", es decir, autocentrados en la actividad económica o las relaciones sociales de ámbito local o regional.

Por su parte, la conceptualización de Manuel Castells sobre la ciudad global la sitúa en un nivel "no urbano", puesto que la define como una red de elementos globalizados que pueden o no estar físicamente en determinadas áreas urbanas. *Galaxia Internet* o *ciudad virtual* son conceptos útiles para el análisis del mundo actual, pero es un nivel de análisis distinto del que se requiere para implementar políticas de "hacer ciudad" en los espacios físicos concretos, en las ciudades singulares.

Referencia bibliográfica

Saskia Sassen (2001). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press (reedición). (Traducción castellana, 1999: *La ciudad global. Nueva York, Londres y Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.)

Y sin embargo, la ciudad de la "sociedad de la información" existe, no es una utopía, ni una e-topía (según el sobrevalorado libro de Mitchell) y desarrolla una nueva lógica de producción con su reflejo en las sociedades y sus espacios urbanos. No es una ciudad virtual, aunque posea elementos de ello, ni se confunde obviamente con la ciudad metropolitana, aunque en parte se superponga a ella. Esta ciudad futura que se construye hoy se desarrolla mediante dialécticas urbanas contrapuestas con algunos elementos comunes como son:

- La construcción progresiva de un territorio urbano basado en redes (físicas y virtuales) caracterizado por la discontinuidad, por la diversidad de centralidades y de movilidades, por la multiplicidad de temporalidades en los usos de la ciudad, por la heterogeneidad de núcleos de población (ciudades de distinta talla e historia, municipios y entidades intermedias que se solapan, mezclas de poblaciones residentes y poblaciones usuarias) y por la alternancia entre zonas densas y zonas difusas.
- El territorio de esta "ciudad de ciudades" es de geometría variable, no es solamente un dato (en realidad pueden hacerse mapas diversos según las dimensiones que se tengan en cuenta), también es resultado de las estrategias públicas y privadas que se den en el mismo.
- Los sistemas de gobierno, de planificación, de gestión de los programas y de los servicios públicos no pueden organizarse o diseñarse según los modelos administrativos tradicionales, por lo cual aparecen nuevos conceptos e instrumentos como la planificación estratégica, la contractualización de las relaciones interinstitucionales, la cooperación entre iniciativa pública y privada, la gestión social, la participación deliberativa, etc.
- Nuevas fracturas y desigualdades sociales se añaden a las existentes. Los colectivos sociales excluidos territorialmente debido a la fragmentación y a la privatización de los espacios urbanos y a la desigualdad ante la movilidad. La fractura digital que separa las áreas bien conectadas telemáticamente (cable especialmente) de las no tan bien conectadas y que separa los sectores sociales que disponen de los medios para usar las TIC y el resto. Los caídos de la vieja economía o los "out" respecto a las nuevas demandas del mercado. La exclusión de las poblaciones atraídas por el auge de las regiones urbanas "globalizadas" y que sufren múltiples discriminaciones (el efecto llamada no es producto de una legislación más o menos permisiva sino de la atracción de los niveles de vida o de consumo que los medios de comunicación o la movilidad de las poblaciones difunden).
- Las nuevas políticas urbanas que hay que inventar. Hacer ciudad en esta tercera dimensión es hoy un reto comparable a lo que fue el plantear la ciudad renacentista como expansión de los burgos medievales o el salto a la ciudad industrial y metropolitana respecto a la anterior. Se puede calificar este salto de *revolución urbana*.

Referencia bibliográfica

William Mitchell . (2001).
E-topia: vida urbana, fin pero no la que nosotros conocemos.
Barcelona: Gustavo Gili.

Referencia bibliográfica

François Ascher (2001). "La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain". En: A. Masboungi (ed.) *Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent*. (pág. 21-32). París: La Documentation française

Es un salto de escala que exige nuevos modelos, aunque en esta fase, como ocurre siempre en el inicio de un periodo de cambio, se tienden a reproducir, a reutilizar o adaptar los viejos modelos, sean los de la ciudad densa o los de la ciudad jardín, los del *zoning* o los del hábitat rural, los rascacielos en el campo o los viejos núcleos renovados.

Esta ciudad plantea nuevos desafíos de oferta competitiva para la actividad económica, de cohesión social, de gobernabilidad y de sostenibilidad. Pero previamente debemos saber cómo es la sociedad urbana, qué nuevos comportamientos se dan en la relación población-territorio para construir las respuestas adecuadas, que pueden apoyarse en unos comportamientos o aspiraciones de la colectividad y contrariar otros, pero tenerlos en cuenta todos.

Hacer ciudad en esta tercera dimensión urbana es seguramente el reto más difícil y novedoso, pero no implica dejar en segundo término las otras dos dimensiones. Los problemas heredados y no resueltos hay que abordarlos, por razones de justicia social y de funcionamiento del sistema urbano. Pero además en estas ciudades, la clásica y la industrial, se dan procesos de cambio que son también importantes oportunidades urbanas para el conjunto del sistema urbano regional.

El urbanismo debe afrontar el reto de hacer ciudad en esta tercera dimensión y no podemos esperar a inventar y experimentar nuevos modelos. Ahora nos parece que debemos buscar fórmulas para que los proyectos urbanos de hoy, sea cual sea su naturaleza y localización, tengan un impacto constructivo en las tres dimensiones citadas. Por su complejidad y diversidad de escalas la ciudad es un todo, desde su dimensión arqueológica hasta la virtual, y los proyectos más interesantes, con más capacidad de transformación son aquellos que tienen eficacia en las tres dimensiones, aunque se sitúen solamente en una de ellas.

La cultura del proyecto urbano hoy no es el hacer productos urbanos, que son meras piezas desarticuladas, sino elementos de ciudad que construyen un puzzle significativo.

4. Estrategias urbanas en la globalización

El tránsito de una economía internacional, basada en las relaciones entre estados, a una global, articulada sobre vínculos entre ciudades y grandes regiones urbanas es una de las definiciones más claras del proceso de globalización. No es que las políticas estatales no importen, antes al contrario, pero sí es cierto que las ciudades pueden desarrollar proyectos y elaborar estrategias urbanas de forma cada vez más autónoma e independiente; y esto ocurre en un momento en que, como veíamos antes, el desarrollo de los transportes y las telecomunicaciones hace que las actividades económicas puedan localizarse en una mayoría de lugares. La distancia deja así de ser el factor diferenciador que seleccionaba dónde invertir, dónde colocar una fábrica o abrir un museo. Muchos más lugares, muchas más ciudades compiten entre sí por atraer los usos económicos más beneficiosos. Y la imagen urbana es un reclamo para ello. Se hable de turismo o de centros logísticos, se piense en la organización de eventos o en industrias culturales, los primeros programas de marketing urbano han ido dando lugar a complejos proyectos de marketing territorial asociados a estrategias concretas seguidas por una mayoría de ciudades: los programas de mejora de la accesibilidad y la conectividad exterior de la ciudad, por un lado; y los proyectos de desarrollo de turismo urbano, por otro, son muy buenos ejemplos de este tipo de estrategias urbanas a medio camino entre lo global y lo local, concebidas con el objetivo de situar a la ciudad como partícipe activo en redes económicas de alcance regional y, según los casos, planetario.

Nota

La autoría de este apartado corresponde a Francesc Muñoz.

4.1. La proyección global de las ciudades: la dimensión internacional de lo urbano

"Los cambios que han tenido lugar en las ciudades maduras del planeta han ido mucho más allá de la apariencia física. No es el hecho de que los edificios sean diferentes, que tengan fachadas de vidrio más que de hormigón, ni que se proyecten y diseñen de forma diferente, lo que ha cambiado la forma en que se vive en las ciudades. Son los cambios en la sociedad que construye esos edificios; en las formas de vida de los ciudadanos que los habitan y, sobre todo, las relaciones de competencia entre ciudades las fuerzas que han producido esas mutaciones en el espacio urbano".

Deyan Sudjic (1992). *The 100-Mile city*. Londres: Harcourt Brace & Co.

Como ya hemos comentado, las condiciones de centralidad urbana en una economía global tienen mucho que ver con los niveles de competencia y cooperación entre ciudades dentro de la red de redes urbanas. En concreto, con la capacidad de una ciudad para integrar su base económica en una o varias redes, desarrollando una misma o diversas funciones urbanas en ellas. A partir de esta geometría de las funciones urbanas definidas a escala planetaria, los perfiles de ciudad van desde ser centro urbano altamente especializado en una única función –que desarrolla en una o varias redes– hasta ser la ciudad que ejerce varias funciones urbanas –que desarrolla también en diversas redes. Singapur, como puerto altamente especializado, o Londres, como centro nodal

con funciones múltiples en otras tantas redes económicas –del turismo a la economía financiera; de las telecomunicaciones a la investigación– son buenos ejemplos de los niveles de especialización y diversificación que se pueden dar dentro de la asignación de funciones que la economía global establece entre unos y otros territorios.

Así, una de las consecuencias más claras derivada de este marco económico ha sido la progresiva competencia internacional entre ciudades. De forma creciente, la centralidad urbana se ha visto redefinida a escala internacional de manera que además de ser capital de un estado o de un entorno regional más o menos extenso físicamente, las ciudades han buscado participar en redes económicas globales de forma que, funcionalmente, su *hinterland* se ha extendido ya a todo el planeta. La revolución protagonizada por las TIC, de una parte, y las mejoras tanto en los sistemas como en las redes de transporte, de otra, no han hecho más que acelerar este proceso.

Así, al mismo tiempo que las mejoras en accesibilidad y conectividad suponían la pérdida de importancia económica de la variable distancia y de los mismos costes de transporte, las ventajas comparativas entre ciudades dejaban de medirse únicamente en función de la proximidad física y pasaban a depender de las características y peculiaridades de cada lugar en relación y en competencia con otros a escala planetaria.

De la misma forma que las decisiones de localización habían comenzado a tomarse de manera muy diferente que cincuenta años atrás, la verdadera dimensión económica y territorial de la ciudad tampoco era ya la misma al final del siglo XX. Un siglo, sin duda, consagrado a la urbanización acababa dando a luz un tipo de ciudad que sobrepasaba el ámbito estricto de lo urbano o lo metropolitano para alcanzar una escala internacional. Una dimensión que explica la estructura, la morfología y también las políticas urbanas que tienen lugar en las ciudades.

Los años ochenta, y sobre todo, los noventa del siglo XX, asistieron así a la consolidación de programas y políticas urbanas especialmente concebidas teniendo en cuenta esta dimensión internacional de lo urbano. Dos ciudades proporcionan muy buenos ejemplos en este sentido: Londres y Berlín.

4.1.1. Casos de estudio: Londres y Berlín

En el caso de Londres, las operaciones urbanas tanto en la *City* –el centro histórico y de negocios– como en la ribera del Támesis, en los antiguos *docks* pueden ilustrar lo que se ha dicho.

A partir de 1986, se produce en la antigua *city* londinense una auténtica reconversión del territorio destinando un gran número de edificaciones, algunas especialmente significativas por su emplazamiento, calidad arquitectónica y valor histórico, a usos terciarios, aumentándose el parque de oficinas de manera espectacular.

Algunos emplazamientos del crecimiento londinense

Hasta un total de 400 nuevos edificios de oficinas aparecen en un lapso de tiempo relativamente corto, tan sólo en la llamada *Square Mile*: una "milla cuadrada" donde, entre 1989 y 1990, la fiebre constructiva llega a su punto más álgido y la edificación de oficinas iguala el volumen de los diez años anteriores. El crecimiento del parque de despachos, gabinetes y servicios empresariales se produce acompañado por sucesivas e importantes operaciones de remodelación viaria y de algunos elementos del entramado urbano especialmente significativos, como antiguas estaciones de tren o mercados. Los promotores de las operaciones son, en la mayoría de casos, grandes corporaciones internacionales que auspician una transformación del espacio urbano dependiente de un capital global.

Al margen de la *Square Mile*, el crecimiento se concentró, sobre todo, en los alrededores de la muralla medieval, en el conjunto de operaciones ligadas a la remodelación del antiguo mercado de Spitalfields, en el área en torno la estación de tren de Liverpool Street, en sectores entre Holborn y Blackfriars, en la Queen Victoria Street y en el proyecto Victoria Embankment.

El impacto de la desregulación económica y de las nuevas tecnologías que permiten el funcionamiento de la economía global las 24 horas fortaleció el estatus global de la *City* pero, al mismo tiempo, hacía evidente la necesidad de nuevas tipologías de edificios –capaces de ser la imagen corporativa de las empresas–, y de espacios de oficina aptos para implementar conexiones telemáticas y cableado. Una demanda de suelo de oficinas que no podía ser servido por el parque de edificios existente en la parte más central de la *city* donde, además, hasta un 70% del territorio estaba integrado por áreas de conservación y, por tanto, no era posible desarrollar proyectos de renovación ni del tejido ni de edificios individuales. Como consecuencia de la escasez de espacios de oficina acordes con las nuevas necesidades del sector financiero, a mediados de 1988 los alquileres en el centro de la *city* llegaron a sus valores más elevados. En un momento en que la proximidad física comenzaba a no ser tan determinante a la hora de establecer y gestionar inversiones y relaciones económicas muchos sectores colindantes a la parte más antigua de la *city* comenzaron a renovarse: áreas como King Cross, Spitalfields o Bishopsgate, donde existían espacios vacantes por la marcha de talleres e industriales a otros lugares, empezaron a concentrar la mayoría de los permisos de edificación y, así, mientras en 1982 se habían dado permisos para 64.000 nuevos metros cuadrados de oficinas, en 1987 los permisos para la construcción de oficinas sumaron en la *City* 1.175.000 metros cuadrados.

El puerto de Londres constituía una pieza de la ciudad con un contenido histórico y una significación cultural importante. A pesar de esto, los cambios tecnológicos que habían afectado a la organización del trabajo en los puertos desde la década de los sesenta y, más tarde, el sistema de contenedores utilizados para el transporte y la descarga de las mercancías, hizo que las actividades portuarias se trasladen a Tilbury, en la desembocadura del Támesis, donde había mayor disponibilidad de suelo para la reorganización de la actividad

Nuevas empresas en la *City*

El Spitalfields Development Group, Greycoat, Citicorp/Citibank o J.P. Morgan.

portuaria. Así, en los años setenta se inicia un proceso de declive de los antiguos *docks* que culmina, a finales de los ochenta, en un escenario de crisis urbana, impulsada por dos tendencias principales: la pérdida de población y el aumento de los índices de desempleo entre los residentes.

Ante esta situación, la política urbana de regeneración desarrollada por los sucesivos gobiernos conservadores alcanza la mayoría de áreas portuarias: los *docks* de St Katherine, primero, la Isle of Dogs, después y, finalmente, otros sectores como Surrey, South Bank o los propios Royal Docks son objeto de un tipo de operaciones que se caracterizan por los siguientes patrones generales de intervención:

- El papel prevalente concedido por las instancias públicas al capital privado.

La atracción de capital privado

En 1980, el gobierno central conservador crea las "Urban Development Corporations", con diversas atribuciones de planeamiento urbano entre las que figura la reconversión de los usos del suelo en los territorios productivos en desuso. La "London Docklands Development Corporation", creada en 1981, es la primera de las muchas nuevas entidades de gestión urbana que se ponen en funcionamiento en los diferentes *boroughs* londinenses para desarrollar proyectos urbanos donde participan el capital público y privado.

- La repetición de un modelo de usos del suelo resultado de una combinación, proporcional y variable según los sectores, de oficinas y servicios especializados, operaciones residenciales de alto valor en el mercado de vivienda y grandes *shopping-malls*, que incorporan también usos de ocio.

Como podéis comprobar, se trata de actuaciones que ejemplifican un proceso de tematización del territorio de la ciudad, una tendencia común y en progresión en la mayoría de centros urbanos europeos.

Ejemplos de tematización del territorio

Establecimiento de museos en antiguas instalaciones cerveceras o centros comerciales en antiguos almacenes de carga y descarga, como el Tobacco Warehouse, son buenas pruebas de un tipo de urbanismo que entiende la puesta en valor del territorio en desuso a partir de la producción de territorio temático. Las similitudes en el paisaje urbano resultante de las operaciones de renovación en la mayoría de *waterfronts* europeos son buena prueba de ello.

Este marco de gestión ha caracterizado la política de regeneración urbana llevada a cabo desde la segunda mitad de los años ochenta y, a partir de ella, la clara orientación neoliberal de la política económica de los sucesivos gobiernos Thatcher priorizó, en muchos casos, las estrategias de las empresas y corporaciones privadas en las experiencias de cooperación con las instancias públicas llevadas a cabo a la escala local. Un caso claro de esta situación lo proporciona el proceso de planeamiento del *waterfront* de Greenwich (Thornley; Newman, 1996).

El caso de la "London Docklands Development Corporation"

Se destinó dinero público a la preparación del suelo (infraestructuras de urbanización), con objeto de atraer inversiones privadas que podían acogerse, además, a ayudas fiscales de diverso rango.

La recesión económica de los primeros años noventa afectó a estas dos grandes operaciones urbanísticas. Muchos de los proyectos realizados en la *city* sufrieron pérdidas económicas y la presencia de inmuebles nuevos cerrados fue una constante durante años.

Otro tanto se puede decir de la operación en los *Docklands*. Si bien existen diferencias entre las primeras actuaciones, en *docks* como St Katherine, por ejemplo, y las que resultaron más afectadas por la retirada de capitales, como el caso de Canary Wharf, en la Isle of Dogs, lo cierto es que la "London Docklands Development Corporation" recibió entre los años ochenta y noventa más dinero público que el resto de corporaciones para el desarrollo urbano.

De hecho, algunas de las operaciones realizadas han acabado siendo indirectamente subsidiadas por el gobierno central. Así, en el caso de la operación de Canary Wharf, desde que el conjunto fue introducido en el mercado, en 1990, únicamente se han ocupado el 60% de los terrenos disponibles y los propietarios privados, el grupo Reichmann, hubieron de acogerse a la ley de bancarrotas de 1992 (Villanueva, 1999).

En lo que se refiere a Berlín, la última década del siglo XX significó para la ciudad un proceso de renovación sólo comparable a momentos anteriores de fuerte expansión urbana. Lugares emblemáticos como la Potsdamer Platz, la Leipziger Platz, la Alexanderplatz; calles como la Friedrichstrasse; o barrios enteros como Kreuzberg, Mitte o Prenzlauer Berg; han sido testigos de un proceso aceleradísimo por el que, en apenas una década, el perfil urbano de la ciudad cambió de forma radical y la ciudad, que era una excepción en el mapa europeo de las renovaciones urbanas, pasó a encabezar el ranquin de territorios en transformación.

La caída del muro de Berlín, en 1989, en el marco del final de los gobiernos comunistas europeos, fue el detonador de un proceso de cambio urbano que redibujó centros y periferias; áreas obsoletas y sectores de oportunidad en la ciudad. Sobre todo cuando a la decisión de reunificar la Alemania Federal y la Democrática, siguió la de elegir Berlín, en sus dos mitades, como la capital del nuevo país reunificado.

Las dos mitades de Berlín experimentaron a partir de entonces un cambio radical por lo que hace a la forma en que se había planificado el territorio y dirigido el crecimiento urbano. Un cambio que afectó tanto a la base económica como a los mercados de promoción de suelo y que ilustra muy bien la dimensión internacional que las ciudades tienen actualmente.

Referencia bibliográfica

Villanueva i Margalef, M. (1999). *La Unió Euroepa. Societat i territori en el procés d'integració*. Cerdanyola: Universitat Autònoma de Barcelona.

Después de la reunificación, las imágenes con las que se ha promocionado Berlín han sido básicamente tres:

- La nueva capital representativa de una nueva Alemania.
- Una nueva ciudad global que atrae a los mercados internacionales de capital y participa activamente en ellos.
- Una metrópolis de servicios, con una economía orientada hacia los usos económicos postindustriales.

En 1996, tres años antes de que el gobierno y el nuevo parlamento se instalaran definitivamente en la Berlín, la ciudad presentaba una muy baja presencia de actividades innovadoras, muy lejos de la situación de las áreas metropolitanas de Hamburgo, Munich, Frankfurt o incluso Stuttgart. En realidad, las compañías que se han instalado en Berlín son divisiones corporativas o centros direccionales de segundo orden. Así ha sucedido con los servicios de marketing de Daimler-Benz y su compañía de servicios DEBIS; las instalaciones de Siemens; la sede alemana de Coca-Cola; o la sede Europea de Sony. Pero, como defienden algunos autores, la llegada de estas y otras empresas debe asociarse mucho más a los procesos de especulación del suelo urbano y a la economía de la gestión inmobiliaria en la cual esas empresas han participado, que con la conformación de un auténtico sector financiero-bancario y, sobre todo, con la aparición de las sinergias y relaciones que caracterizan la tupida red de servicios a las empresas propias de las ciudades globales y las metrópolis de servicios.

En otras palabras, es la internacionalización de los mercados de suelo, mucho más que la regeneración de la propia economía, lo que ha situado a Berlín en el mapa de la economía global. Autores como Andrew Kirby (2003) han explicado cómo los mercados inmobiliarios de suelo urbano son ya globales y cómo los mapas de inversión que las empresas de promoción y gestión inmobiliaria tienen sobre sus mesas cubren ya todo el planeta. En esta nueva lógica, la competición entre grandes operadores por comprar, renovar y después vender o alquilar se extiende a países y ciudades de lugares diversos y la búsqueda de áreas de oportunidad es una constante en el *modus operandi* de estas compañías. Berlín ha sido un campo de pruebas para este tipo de operaciones controladas desde operadores inmobiliarios, que no necesariamente pertenecen al *pull* local de empresas y que pueden actuar simultáneamente en diferentes lugares del planeta.

Así, en los cinco años posteriores a la caída del muro, tuvo lugar una auténtica reestructuración del mapa de usos del suelo de la ciudad, impulsada por dos procesos profundamente entrelazados: el boom inmobiliario que acompañó el proceso de renovación urbana y las actuaciones públicas en lo que se refiere a la venta de suelo propiedad de las autoridades locales. Los cinco primeros años del nuevo Berlín vieron, así, cómo todo el planeamiento urbano anterior

Referencia bibliográfica

Andrew, Jonas; Wilson, David (eds.) (1999). *The Urban growth machine: critical perspectives, two decades later*. New York: State University of New York Press.

Referencia bibliográfica

Kirby, Andrew (2003). "The housing market and the contemporary American city: A global overview". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (núm. 55).

no sólo quedaba obsoleto por lo que hace a los programas y estrategias futuras, sino, simplemente, porque se trataba ya de otra ciudad, con nuevos usos del suelo y nuevas centralidades –creadas por la compra-venta inmobiliaria y las actuaciones públicas– donde antes sólo había solares abandonados. Una ciudad nueva en la que los poderes públicos fueron perdiendo el control sobre la forma final de la ciudad y su desarrollo urbano primero en el centro y más tarde en las periferias.

Tanto Londres como Berlín muestran claramente procesos de renovación urbana caracterizados por políticas tendentes a situar a la ciudad en los mercados económicos globales. Estrategias urbanas definidas para y desde la lógica de lo global y que, en mayor o menor medida, son actualmente comunes a una mayoría de ciudades. Sin embargo, aparte de estos ejemplos de grandes centros urbanos, es interesante prestar atención a otros casos de ciudades de menor rango que también han desarrollado políticas urbanas especialmente caracterizadas por leer las potencialidades de la participación en las redes de la economía global. Entre ellas, destacan dos líneas de actuación que vinculan inversiones y desarrollo local con este marco de competencia urbana a escala planetaria:

- Proyectos que aumentan la conectividad exterior y la accesibilidad de la ciudad en términos de multimodalidad y de economía logística, es decir, a partir de la inversión en las interfaces puerto-ciudad-aeropuerto.
- Proyectos que potencian la ciudad como destino turístico y lugar con ofertas culturales planteadas para un público potencial definido a escala planetaria.

4.1.2. Conectividad y multimodalidad

Al margen de los esfuerzos de cada ciudad, hay que tener en cuenta cómo en muchos territorios del planeta, la existencia de estructuras de gobierno supranacionales ha hecho patente la necesidad para los gobiernos locales de tener en cuenta al menos estos marcos normativos, más o menos vinculantes según los casos, sobre todo a la hora de concebir y planificar las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones. El caso de la Unión Europea es especialmente claro al respecto. Así, las ciudades de Europa han de tener en cuenta actualmente a la hora de elaborar sus estrategias la existencia de una serie de proyectos globales y programas de cooperación que se han planteado desde lógicas regionales o continentales y que en no pocas ocasiones pueden solaparse o incluso contradecir los intereses de tipo local que puedan existir.

Así, la política comunitaria en materia de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones se ha ido planteando a partir de acciones vinculadas a la normativa y la regulación de servicios, en el contexto de un proceso de creciente liberalización del sistema de transportes y comunicaciones. Sin embar-

go, desde principios de los años ochenta, se comienza ya a prestar atención a las infraestructuras en sí mismas, con especial atención a las de transporte, tanto de pasajeros como de mercancías.

El auge en la infraestructuras

Así, la política de liberalización de los transportes y comunicaciones recibió un claro apoyo durante la década de los noventa: el transporte internacional por carretera se liberalizó en la Europa comunitaria en 1993 y la navegación de cabotaje en 1998. Asimismo, la liberalización del mercado de transporte aéreo, iniciada en 1980, culmina en 1997. Desde 1998, se hace efectiva la competencia entre operadores de telecomunicaciones.

De esta manera, en 1982, se abre una línea presupuestaria de contribución a proyectos de infraestructura que atiende de forma específica a cuestiones como la multimodalidad, línea administrada a partir de programas anuales y posteriormente trianuales (Erdmenger, 1993). Paralelamente, la inversión en infraestructuras de transporte se ha ido vehiculando de forma estandarizada a través del fondo europeo de desarrollo regional (FEDER). Finalmente, cabe citar también el fondo de cohesión, que ha ayudado a los presupuestos nacionales en materia de infraestructuras, así como el estímulo a las inversiones institucionales que han supuesto las fuentes y tipos de financiación comunitaria propuestos desde el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

A todo ello hay que añadir la concepción y el diseño de las denominadas *redes transeuropeas*, contempladas ya en el Tratado de la Unión y consolidadas en el Tratado de Maastricht (1991), referidas actualmente a los trenes de alta velocidad, carreteras de gran capacidad, vías navegables y transporte combinado. La aplicación del concepto a los aeropuertos y a la gestión del tráfico aéreo ha sido el origen de proyectos concretos que se han ido centrando en cuestiones como la seguridad aérea y en la mejor gestión del espacio aéreo a partir de la implementación de nuevas tecnologías de telecomunicaciones en proyectos como el llamado como RVSM (*reduced vertical separation minimum*) destinado a aumentar la capacidad del espacio aéreo reduciendo la separación vertical mínima entre vuelos, permitiendo hasta seis niveles adicionales desde el 2002, cuando el programa ha entrado en funcionamiento, en el espacio aéreo de 38 estados europeos.

De forma más concreta, las redes transeuropeas se inscriben claramente dentro de los dos ejes que centran la acción de la Unión Europea en materia de infraestructuras de transporte: la liberalización progresiva de los diferentes modos de transporte y la apertura de los mercados nacionales a los operadores de los demás Estados miembro, incentivando la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales como una condición necesaria para el desarrollo del espacio económico europeo en términos de competencia transcontinental. Esta libre circulación se apoya, así, en cuatro redes transeuropeas principales: infraestructuras de transporte; de telecomunicaciones; de energía, y de formación profesional. Desde los primeros años noventa, es una línea de acción comunitaria que recibe una clara prioridad y cuyo programa de acción hace especial hincapié en dos problemáticas concretas: en primer lugar, la eli-

La línea de tren de alta velocidad Madrid - Frontera francesa

El programa de inversiones de esta línea, básica para articular la conectividad ferroviaria entre el norte y el sur de Europa, procede en un 35-50% de los fondos de cohesión.

minación de los cuellos de botella. En segundo lugar, la planificación de las redes futuras, prestando especial atención a los nudos de conexión y a la promoción de servicios integrados para el usuario final. Pero, sin duda, el concepto que recibe mayor atención es el desarrollo de la intermodalidad entre modos diferentes de transporte o, lo que es lo mismo, entre las diferentes redes. Un planteamiento que parte de la constatación del agotamiento de las posibilidades de expansión física de las infraestructuras existentes, de forma que el crecimiento se plantea a partir de otras vías como nuevas formas de gestión que optimizan la capacidad del conjunto del sistema.

Este hecho explica que, a la primera propuesta de red transeuropea, la del tren de alta velocidad, se hayan sumado las redes de carreteras, de transporte combinado, de vías navegables, de ferrocarril convencional y la de puertos y aeropuertos.

Así, en 1990, la Comisión de la Comunidad Europea elaboró el Esquema Director de la Red Europea de Alta Velocidad, con horizonte 2010, que incluía 9.000 km de nuevas vías equipadas para velocidades iguales o superiores a los 250 km/h. En virtud de este documento, se distinguen tres tipos diferentes de infraestructura ferroviaria de alta velocidad. En primer lugar, las líneas de alta velocidad propiamente dicha, iguales o superiores a los 250 km/h. En segundo lugar, las líneas acondicionadas para velocidades sobre los 200 km/h. Finalmente, las líneas que exigen un tratamiento especial debido a las condiciones topográficas o la proximidad a entornos urbanos, con velocidades ajustadas a las circunstancias concretas en cada caso.

Cabe señalar aquí que el *Libro blanco del transporte en la Comunidad Europea* (1992) ya planteaba como una de las orientaciones clave de la política comunitaria de transportes la transferencia de tráfico desde la carretera a otros modos, principalmente el ferroviario, que representan menores niveles de congestión y de impacto ambiental. Una orientación que se plantea con dificultades al menos en dos direcciones: por una parte, se trata de una política asumible en entornos bien mallados y densamente poblados, pero en las regiones más periféricas aún existen problemas de conexión importantes que continúan siendo más fáciles de paliar a partir de la infraestructura viaria (Iglesias Pérez, 1993). Por otra parte, un contexto de transferencias de tráfico desde el modo viario al ferroviario exige de este último altos niveles de competencia, sólo asumibles teniendo en cuenta los déficits actuales, a partir de fuertes subvenciones públicas o con la participación de operadores privados, como muestra el caso bien significativo de los ferrocarriles regionales de Londres. Precisamente, el debate actual sobre la privatización de las infraestructuras ferroviarias se plantea desde esta óptica en gran medida.

Esta concepción multimodal de las redes de transporte a escala europea exige, pues, una participación de todos los miembros de la UE, puesto que muchas de las operaciones de optimización necesitan de la coordinación entre las diferentes redes nacionales. Así, los proyectos de redes transeuropeas incluyen

como propias las actuaciones que se desarrollan en cada país y que revisten este carácter, ya sea en términos de mejor conexión, cierre de malla o mayor coordinación con países limítrofes. De esta manera, el fondo de cofinanciación para este tipo de proyectos 1993-1999 fue accesible para países con PIB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Así, ciudades como las de la cuenca mediterránea y aquellas que más sufrieron la crisis industrial de los años setenta y ochenta han sido unas de las más beneficiadas por las ayudas europeas durante la pasada década, a partir de diferentes canales de financiación, sobre todo el FEDER, que desde 1986 financia parcialmente proyectos con un peso importante de aquellos vinculados a las infraestructuras con objeto de reducir las disparidades económicas entre las diferentes regiones de la comunidad.

Muchas regiones urbanas europeas han encontrado financiación como territorios "objetivo I" –al presentar un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria– o como "objetivo II" –como áreas especialmente castigadas por la recesión industrial.

Sin duda, la adhesión a la UE de los estados de la Europa del Este cambiará esta geografía de las oportunidades de financiación para proyectos de infraestructura de transportes y telecomunicaciones. Las ciudades eslovenas, checas o polacas podrán optar a financiación para proyectos urbanos especialmente pertinentes de acuerdo al esquema general de las redes transeuropeas, merced a su menor PIB por habitante.

Algunas ciudades intermedias han sabido aprovechar la nueva geografía de las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones para situarse como nodos en competición o en cooperación con otros centros urbanos de mayor tamaño e importancia y así acceder a fondos para financiar y desarrollar sus proyectos urbanos.

Ciudades intermedias y tren de alta velocidad en Europa

La conexión, entendida como accesibilidad de los distintos nodos de la jerarquía urbana, es requisito imprescindible para la competitividad de la ciudad como "medio económico". Esto implica prestar especial atención al desarrollo de infraestructuras de transporte como indican las directrices que hoy siguen todas las estrategias territoriales en Europa.

Tanto la perspectiva europea de desarrollo espacial (ESPD), como el programa de redes transeuropeas (TEN), establecen como precondiciones para su propia concreción futura un transporte eficiente y un adecuado acceso a las telecomunicaciones para el fortalecimiento de la competitividad de las áreas más desfavorecidas y periféricas y, por tanto, para la cohesión económica y social de la Unión Europea.

La implementación de una red de tren de alta velocidad en Europa, es una de las estrategias elegidas para lograr estos objetivos. Aunque, sin duda, la adopción del modelo de alta velocidad potencie las relaciones entre las grandes ciudades existentes y consolidadas, reforzando así las jerarquías territoriales, existen otros núcleos urbanos de tamaño medio que también se ven beneficiados. La presencia de una estación de alta velocidad no sólo afecta a la localidad en la que se sitúa, sino que su influencia se extiende sobre el territorio que la rodea. La atracción que produce, supera el ámbito local, pero depende

en gran medida de múltiples factores como la red de carreteras o las posibilidades para el transporte multimodal e intermodal.

Para ilustrar esta idea, se presentan cuatro casos de estudio: Lille, en Francia, y Ciudad Real, Puertollano y Valladolid en España:

- **Lille o Euralille**, como se la denomina actualmente, ha experimentado una transformación importante desde que hace trece años, consciente de los nuevos desafíos a los que debía enfrentarse para salir de la crisis en el sector minero y la industria textil decidió asumir la implementación del TGV como motor de su transformación urbana posterior. Se pensaba que esta operación de transporte cualificado permitiría reorientar la base económica urbana hacia el sector terciario puesto que la ciudad quedaría a menos de una hora de París, a dos horas de Londres y a treinta minutos de Bruselas. Una localización ciertamente estratégica y central en términos de accesibilidad que, efectivamente, ha asegurado la transformación de la ciudad en un nudo ferroviario de primer orden a escala europea, pero que no ha revertido en una llegada de multinacionales y capital foráneo al espacio que la incipiente renovación urbana derivada de los trabajos complementarios del TGV había previsto en la misma estación y en sus inmediaciones.
- **Ciudad Real y Puertollano** son dos ciudades de tamaño mediano (60.000 y 50.000 habitantes respectivamente), que se han visto beneficiadas por la puesta en servicio en 1992 de la línea del AVE Madrid-Sevilla. Las dos cuentan además con servicios propios de AVE "lanzadera" que las conectan directamente con Madrid. Estos trenes han acercado estas dos ciudades entre sí y a la capital, produciendo cambios en términos de movilidad obligada y organización del territorio muy evidentes, si bien su dimensión, la cuantía de las inversiones y su localización mucho menos estratégica que en el caso anterior no permiten comparar las transformaciones urbanísticas con la de la ciudad francesa. El principal problema, de todas maneras, radica en la falta de umbrales suficientes de multimodalidad e intermodalidad a la hora de proyectar las dos estaciones. Los efectos, más que sobre la cadena del transporte de viajeros o mercancías, se dejan sentir en la estructura de los mercados laborales y, sobre todo, en los flujos de movilidad residencial, con el resultado de un desarrollo acelerado de importantes dinámicas de suburbanización a escala local y regional, resultado del diferencial de precios del suelo y vivienda de las dos ciudades respecto de Madrid.
- **Valladolid**, capital de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, estará en breve, conectada con Madrid y su aeropuerto internacional, a través de una línea de AVE que recorrerá los 200 km que separan ambas ciudades en aproximadamente 50 minutos. Valladolid se encuentra inserta en el proyecto prioritario de la red transeuropea TAV Sur, que prevé enlazar Madrid con Irún en el 2010. La ciudad se encuentra, asimismo, en el estratégico corredor europeo del arco atlántico y ya se beneficia actualmente de una buena accesibilidad por carretera, tren y avión. Además, en el año 2003, se instaló en el aeropuerto una compañía aérea de bajo coste que triplicó el tráfico de pasajeros del aeropuerto en seis meses. La próxima construcción de la nueva estación de alta velocidad en el centro de la ciudad conlleva, entre otras actuaciones, el soterramiento de las vías existentes, lo cual permitirá reconvertir un extenso espacio urbano –propiedad de RENFE en su mayor parte–, en un área de ocio, negocios y vivienda. En comparación con Lille vemos que en el caso francés la estructura de partenariado y la cooperación entre diferentes niveles competenciales de la estructura organizativa del Gobierno agilizó los proyectos y permitió proponer expectativas, mientras que en el caso de Valladolid, el diálogo productivo entre Estado, gobierno regional, municipio y entidades o lobbies locales dista mucho de ser óptima y hace que sean inciertos el futuro y las potencialidades reales del proyecto global.

Bibliografía

Berg, L. van den; Pol, Peter (1997). *The European HST Network*. Roma: ERSA.

CSD (1999). *European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the territory of the EU*. Postdam.

"Efectos territoriales de las infraestructuras de transporte de acceso controlado. Ciudad Real y Puertollano". *Cuadernos de Investigación Urbanística* (núm. 29).

Martínez, J. M. M.; Tordesillas, C. J. M.; Álvarez, R. A. (1999). *El AVE Madrid-Sevilla: efectos territoriales e intermodalidad en el entorno de Ciudad Real y Puertollano*.

Pol, P. M. J. (2002). *A Renaissance of Stations, Railways and Cities, Economic Effects, Development Strategies and Organisational Issues of European High-Speed Train Stations*. T2002/6, October 2002. The Netherlands: Delft University Press (TRAIL Thesis Series).

Al margen de este tipo de ciudades intermedias en zonas altamente urbanizadas, como ocurre en el espacio europeo, destaca un segundo perfil urbano vinculado a las inversiones destinadas a aumentar los niveles de conectividad externa y accesibilidad de la ciudad. Se trata de ciudades localizadas en regiones económicas emergentes, como ocurre con el sudeste asiático, donde centros urbanos como Yakarta o Kuala Lumpur, además de representar uno de los casos de mayor explosión urbana de los últimos años, se han caracterizado por el desarrollo de proyectos que las han situado como zonas aeroportuarias emergentes.

Zonas aeroportuarias emergentes: Yakarta y Kuala Lumpur

El aeropuerto Soekarno-Hatta en Yakarta es el principal aeropuerto del país. Localizado aproximadamente a 20 km al oeste del centro de Yakarta en una extensión de 1.800 Ha, cercano a la ciudad de Tangerang. El aeropuerto transportaba a finales de los noventa 14 millones de pasajeros por año (40% internacional) y conectaba Yakarta con 35 países del mundo. El aeropuerto se configura como un centro de funciones múltiples al servicio de las necesidades locales y regionales permitiendo a la ciudad ser uno de los nodos comerciales más importantes de la zona asiática.

El tráfico se ha incrementado en los últimos años en un 10%, estimándose que alcanzará a mover 50 millones de pasajeros para el año 2013. Las zonas aledañas del aeropuerto están ocupadas por viviendas, negocios, oficinas, hoteles, etc., que se han ido desarrollando de forma poco controlada.

En Kuala Lumpur, el antiguo aeropuerto internacional Sultán Abdul Aziz Shah, situado en Subang, llegó a movilizar 16 millones de pasajeros con 165.646 vuelos y transportó 410.373 toneladas de carga. El nuevo aeropuerto internacional de Kuala Lumpur que abrió sus puertas en junio de 1998, dos meses antes de la celebración de los XVI Juegos de la Commonwealth, está a 50 km al norte del centro de Kuala Lumpur, en la provincia de Sepgan. Ocupa unas 10.000 Ha, lo que le permite establecerse como centro de actividades del sureste asiático y como competidor de Bangkok y Singapur.

Inicialmente, el aeropuerto internacional de Kuala Lumpur podía movilizar 25 millones de pasajeros y 950.000 toneladas de carga y ya tiene planeada una extensión para incrementar su capacidad a 35 millones de pasajeros para el año 2008 y a 45 millones para el 2012 planteándose llegar a los 90 millones de pasajeros más adelante.

El aeropuerto se encuentra a 20 km de Putrajaya, la ciudad administrativa digital y a 20 km de Cyberjaya, considerada como la primera ciudad inteligente de Malasia, ambas situadas en la zona del Supercorredor Multimedia asiático.

Referencia bibliográfica

Michel Scarbonchi (dir.) (1999). *Una red de ciudades para un mundo de ciudadanos (síntesis de los trabajos de las comisiones permanentes)*. Barcelona: Metròpolis, Asociación Mundial de las Grandes Metròpolis.

4.1.3. La ciudad como oferta turística y cultural

A la hora de abordar los proyectos de desarrollo local y de renovación urbana vinculados a la economía global del turismo, hay que tener en cuenta la existencia de una gran variedad de situaciones y proyectos, pero todos comparten la estrategia de poner en valor elementos del espacio urbano –del patrimonio al paisaje histórico; de la cultura local a la explotación de elementos de interés turístico propios, concretos y específicos. Sin duda, el auge del turismo urbano cultural en sus diferentes variedades –histórico, museístico, patrimonial, o

vinculado a eventos concretos— está en la base de la gran variedad de estrategias posibles para la ciudad a la hora de competir y cooperar para consolidarse como nodos en las múltiples redes que configuran el turismo global: así, las ciudades que han conseguido localizar museos de interés global —como París con el Louvre, Moscú y Las Vegas con el Hermitage o Venecia o Bilbao con el Guggenheim—; las que han elaborado esquemas de recuperación y puesta en valor del patrimonio arquitectónico —como ocurre con la red de ciudades europeas con presencia de arquitectura moderna: Praga, Bruselas, Amsterdam o Barcelona entre ellas—; o las que han consolidado ofertas culturales estables concretadas en eventos que son verdaderos "puntos calientes" en los calendarios de los operadores turísticos —como Edimburgo o San Sebastián con sus festivales o Salzburg y Linz con sus programas culturales que vinculan cultura y espectáculos—; son todos ellos ejemplos ilustrativos de las posibilidades que el turismo urbano plantea en términos de elaboración de estrategias urbanas en red aprovechando el nuevo mapa económico y la revolución en los transportes y comunicaciones que define la globalización.

Entre los diferentes casos que pueden reseñarse, se pueden citar algunos referidos a ciudades que han aparecido en la escena turística precisamente a partir de la emergencia del turismo cultural urbano durante los últimos años, como Burdeos; otros que tienen que ver con la consolidación de ciudades que ya participaban en esta red económica, como pasa con Moscú o Lisboa; finalmente, se pueden también citar los casos de muchas ciudades que han encontrado en las actividades turísticas nuevos elementos de desarrollo y, sobre todo, de promoción urbana, como ocurre con Río de Janeiro o Santiago de Chile.

Proyectos para la puesta en valor del patrimonio y el turismo urbano en áreas históricas: Moscú, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Lisboa, y Burdeos

La puesta en valor de los elementos turísticos y patrimoniales puede ser objeto de proyectos específicos, especializados y de carácter sectorial, con mucha influencia en determinados sectores económicos pero con poca potencialidad de cara a solucionar los problemas de vertebración territorial a los que hemos aludido. Antes al contrario, en muchos casos, el auge turístico y el consumo cultural del patrimonio llevan a muchas ciudades a consolidar islas o distritos de ocio que en poco o nada ayudan a este objetivo más transversal y a largo plazo. En esta línea de discusión, se presentan cinco proyectos de intervención sobre el territorio en ciudades bien diferentes, con el denominador común de poder evolucionar en una de estas dos direcciones pero con claras potencialidades para ser un vehículo operativo y eficaz de cara a la mejor vertebración no sólo de la ciudad sino también del territorio metropolitano.

- **Moscú: ¿el renacimiento del centro histórico?**. En los últimos años, Moscú ha llevado a cabo algunos programas concretos de restauración del patrimonio: "Patrimonio arquitectónico 2000", con vistas a la celebración del 850 aniversario de la ciudad o el programa Pushkin para el 200 aniversario del nacimiento del autor. De hecho, cerca de una quinta parte de la ciudad corresponde a sectores culturales e históricos donde la edificación y las actividades económicas son controladas por organismos nacionales. El propio centro histórico tiene el estatuto de zona de interés nacional (especialmente en el área en torno al Kremlin). Cuenta con unos 3.000 monumentos protegidos que dotan junto con la mayoría de las 10.000 viviendas existentes a la ciudad de su ambiente histórico.

A partir de 1990, la reconstrucción de dicho centro se ha basado en un concepto de desarrollo y continuidad de la estructura urbana, que intenta inscribir la modernidad dentro de lo existente. Es lo que se ha llevado a cabo en varios conjuntos multifuncionales donde se integran monumentos arquitectónicos, inmuebles históricos, construcciones contemporáneas, así como la habilitación de vastos espacios subterráneos que conviven con usos comerciales y hoteleros. Así, entre 1994 y 1995, Mos-

cú restauró 314 monumentos históricos a un costo de 2 billones de rublos. A mediados de 1996, estaban en obras 122 monumentos a un costo de 1,1 billones de rublos. Como en tantas otras ciudades en el momento actual, el éxito de estos programas de actuación en el centro histórico dependerá de encontrar el necesario equilibrio entre los dos extremos que representan, de un lado, la protección indiscriminada que acostumbra a "congelar" o transformar en postal turística los territorios históricos y, de otro lado, la utilización no menos indiscriminada de la piedra histórica para justificar operaciones meramente especulativas inmobiliarias, comerciales y de ocio que poco aportan a la vertebración del territorio urbano.

- **Río de Janeiro: un centro histórico por revitalizar y una ciudad por vertebrar.** La preocupación del equipo municipal de Río de Janeiro era restablecer la vivienda en un centro que tiende a desaparecer al ir perdiendo vitalidad económica, aunque sea el espacio en el que se encuentran la gran mayoría de los equipamientos culturales de la ciudad que constituyen el célebre "corredor cultural". Los programas de actuación comenzaron en los años noventa con un plan estratégico que incluía operaciones de valoración del espacio público histórico, entre las cuales un plan de circulación, remodelación de plazas, relocalización de mercados ambulantes, o iluminación de los monumentos históricos. Las acciones públicas incitaron a inversores y propietarios privados a comenzar a rehabilitar sus inmuebles. Unas viviendas que, merced a la nueva Ley de Incentivos aprobada por el gobierno municipal, debían respetar ese uso en su vuelta al mercado de suelo.

Después de estos primeros pasos, se ha continuado planteando la relación entre el centro histórico y las áreas colindantes y se ha renovado el paseo marítimo, se han recuperado zonas portuarias en desuso y se han diseñado programas específicos para zonas pobres en contacto con el área, como el llamado *Novas Alternativas*.

En el caso de Río, el gran reto de las políticas de regeneración del centro, planteadas con el objetivo final de la mejor vertebración de todo el territorio, es la necesaria conexión de estas políticas con el resto de programas que actúan sobre las áreas depauperadas, autoconstruidas e ilegales que circundan la ciudad e impiden su legibilidad como un territorio integrado e integrador.
- **La política patrimonial y turística a escala metropolitana: Santiago de Chile.** La región metropolitana de Santiago de Chile reúne un gran centro urbano con riquezas históricas y una región natural con estaciones de esquí. A partir de aquí, se vislumbran claras posibilidades de sinergia mutua. La ciudad definió durante los años noventa un plan de acción que, en muchos casos, incluso especificaba las formas de gestión público-privada. El plan contemplaba diferentes metodologías según el nivel de desarrollo turístico de las diferentes zonas del territorio metropolitano planteando una serie de líneas de intervención que giraban en torno a la necesaria conservación de recursos como paso indispensable para integrar el turismo dentro de la ordenación territorial y medioambiental, una condición obligada antes de definir nuevos productos turísticos.
- **La encrucijada turística de Lisboa.** En 1994, siendo Lisboa la capital europea de la cultura, la ciudad ostentaba la novena posición en el ranking urbano mundial de ciudades que acogían congresos internacionales. La visibilidad turística y cultural de la ciudad era en gran medida resultado de la acción del Lisboa Convention Bureau (LCB). Con motivo de la exposición universal del año 1998 se llevaron a cabo toda una serie de acciones como el aumento del parque hotelero en un 50%, pero fue aún más significativa la decisión de transformar el LCB en una plataforma que agrupara a la propia municipalidad, las asociaciones de hoteleros y las agencias de viajes, con el objeto de dotar de contenido una nueva agencia, Turismo de Lisboa, un ente que funciona a modo de un partenariado público-privado y que se encarga básicamente de acciones de promoción y de información sobre el atractivo y las posibilidades turísticas de la ciudad.

El hecho de ser un destino turístico explotable en el itinerario marítimo que va del museo Guggenheim en Bilbao al sur de Italia, pasando por Barcelona, plantea grandes posibilidades de desarrollo, pero también exige velar por el objetivo final de la vertebración urbana y territorial ante ofertas y proyectos que, sin duda, pretenderán explotar esta localización y el ambiente histórico que ofrecen no pocas áreas de la ciudad. El planteamiento de políticas inspiradas en el largo plazo sería la mejor garantía para conseguir que las inversiones sectoriales en las actividades turísticas pudieran revertir en la solución de los otros problemas urbanos que la ciudad tiene planteados.
- **Un Plan de Luces: Burdeos.** Los programas de itinerarios urbanos turísticos son uno de los instrumentos más básicos no sólo para comenzar a poner en valor los contenidos culturales e históricos que el territorio urbano puede ofrecer sino también para monitorizar y evaluar las potencialidades de ese mismo espacio en términos de nuevos proyectos más complejos y transversales. El Plan de Luces de Burdeos, en paralelo a un esquema de recorridos urbanos, establecía iluminar tanto ejes viarios como monumentos determinados, jugando también con las viviendas con fachada al Garona.

El proyecto se inició a finales de los años noventa e incluía también acciones más convencionales como la remodelación de 183 plazas seleccionadas no sólo a partir de su contenido patrimonial sino también a partir de su uso y las funciones que se desarrollaban en ellas.

Referencia bibliográfica

Michel Scarbonchi (dir.) (1999). *Una red de ciudades para un mundo de ciudadanos (síntesis de los trabajos de las comisiones permanentes)*. Barcelona: Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis.

4.2. Una galería de nuevas cuestiones urbanas: sostenibilidad, cohesión social y gobernabilidad

Los procesos de internacionalización urbana asociados a la creciente participación en la economía global han tenido, como hemos visto, diversas consecuencias para las ciudades. En lo que se refiere al ámbito concreto de las políticas y la gestión de proyectos, han aparecido nuevas posibilidades para crear sinergias al tiempo que nuevos riesgos han venido a hacer más complejo aún el mapa de problemas urbanos ya existente.

Como hemos dicho, en este contexto de cambio, las ciudades han promovido su territorio asumiendo funciones en sectores estratégicos como la nueva economía informacional vinculada a las infraestructuras telemáticas y logísticas o las diferentes versiones del turismo urbano. Unos proyectos e inversiones que han creado sinergias entre sectores económicos diferentes pero que, al mismo tiempo, han puesto de manifiesto diversas problemáticas que afectan a la definición y planteamiento de las políticas urbanas, de entre las que cabe mencionar las siguientes:

- La necesidad de nuevos marcos de planeamiento y gestión basados en la definición de estrategias a medio y largo plazo.
- Los déficits de organización y cooperación sectorial entre diferentes niveles de gobierno a la hora de establecer marcos operativos de gestión para desarrollar proyectos urbanos.
- La insuficiente incardinación de las políticas de participación en la economía global en la agenda de problemas locales urbanos. Las primeras no han sido suficientemente consideradas como un elemento activo en la regeneración y promoción de la estructura local urbana.

Las tres problemáticas se sitúan en el eje de lo que son nuevos retos para la sostenibilidad, la cohesión social y la gobernabilidad de las áreas urbanas en el futuro. Algunas ciudades han desarrollado políticas concretas que se enfocan claramente en esta dirección. Londres, con su proyecto de nueva autoridad metropolitana (la Greater London Authority, GLA), puede ilustrar muy bien los esfuerzos por simplificar y optimizar la coordinación entre las políticas pú-

blicas y el gobierno del territorio. Curitiba y Porto Alegre, representan nuevas prácticas dirigidas hacia mayores umbrales de sostenibilidad urbana y formas alternativas de decisión colectiva y gobernabilidad.

4.2.1. Casos de estudio: Londres, Curitiba, Porto Alegre

La región metropolitana de Londres constituye una de las áreas urbanas más integradas de la Europa actual en términos de relaciones funcionales sobre el territorio. La gran movilidad de la población y unos mercados laborales y de vivienda, que se plantean a escala metropolitana, definen el contexto territorial de la metrópolis londinense.

Con siete millones de habitantes y casi tres millones de hogares, Londres afronta actualmente un futuro urbano caracterizado por la contradicción en las tendencias registradas. Por una parte, se trata de un área urbana con una dimensión global clara: primera ciudad europea en cuanto a la calidad de las telecomunicaciones y accesibilidad a mercados y uno de los tres destinos urbanos más importantes en la escala del turismo global, con 23 millones de turistas anuales, 13 de los cuales proceden de otros países, atraídos por su oferta de ocio, su diversidad cultural y la riqueza de su patrimonio.

El atractivo de Londres

108 de las 500 mayores compañías europeas tiene sus oficinas centrales en Londres.

Una media de 1.500 eventos culturales por semana, casi 200 teatros, 92 museos y 35.000 edificios protegidos por su interés histórico-artístico.

Por otra parte, el crecimiento acelerado de la pobreza urbana durante la última década, ha dejado de ser patrimonio de niveles de renta concretos y de territorios específicos en la ciudad central para pasar a ser una característica tanto de la economía urbana como de muchas zonas, tanto en el *Inner London* como en el *Outer London*.

Algunas cifras

En 1990, uno de cada diez habitantes recibía el subsidio conocido como *Income Support*, en 1994 lo recibía uno de cada seis.

En 1994, un 43% de los desempleados no había trabajado durante más de un año, en el cambio de siglo esta cifra ha aumentado hasta casi el 50% del total de 300.000 desempleados.

Estas cifras se traducen en el territorio urbano en áreas específicas que experimentan las mayores proporciones de personas dependientes de las ayudas económicas del estado.

Dos graves problemáticas urbanas, como el colapso del sistema de transporte y la dificultad para acceder a los mercados de vivienda por parte de amplios sectores de la población, plantean claramente la desigualdad urbana, en primer lugar, y la necesidad de mejora del transporte y accesibilidad metropolitana, a continuación, como los primeros objetivos desde el punto de vista de

Datos de movilidad en Londres

En 1996, una media de 1,02 millones de personas entraban en el centro de la ciudad en un día laborable entre las 7 y las 10 de la mañana.

la acción local de gobierno. Objetivos que entran de lleno en lo que sería una agenda urbana para la sostenibilidad, la cohesión social y la gobernabilidad del territorio.

Respecto a la desigualdad urbana, Londres concentra actualmente importantes bolsas de pobreza urbana, como lo muestra el hecho de que 14 de los 20 distritos electorales más pobres de todo el país pertenecen a la ciudad, muchos de ellos muy próximos a la *City*, uno de los símbolos reconocidos en el mundo del poder económico de la ciudad. Áreas como Hackney, Haringey, Islington, Newham, Southwark y Tower Hamlets aparecen en los primeros puestos en cuanto a diferentes dimensiones de la pobreza evaluadas en el "Índice de Condiciones Locales".

Realidades urbanas dispares

Un trayecto urbano de apenas 10 minutos a lo largo de la carretera de Bishopsgate, el principal vial que marca la frontera este de la *city*, muestra a ambos lados de la misma dos realidades urbanas bien diferentes: hacia el este, el barrio de Spitalfields, el centro de la comunidad inmigrada procedente de Bangladesh y uno de los distritos electorales más pobres de la ciudad. Al oeste, el área de Broadgate, el barrio de oficinas donde 25.000 personas trabajan, compran y juegan diariamente.

Los problemas del transporte metropolitano en el Gran Londres se sitúan en el eje de la política de planeamiento urbano, vinculándose con otras políticas como el desarrollo económico urbano o la gestión ambiental del territorio. Es una problemática económica y social reconocida, pues la ciudad ha recibido asistencia de la UE a través de los fondos estructurales destinados a áreas "Objetivo 2".

El modelo de crecimiento residencial en el *hinterland* de Londres, con la prevalencia de la urbanización dispersa, es un factor que explica el hecho de que el 90% de los viajes se realicen utilizando el automóvil. Los desarrollos de territorio especializado en usos comerciales y de ocio, diseñados para ser más accesibles con el vehículo privado, son también un factor que mantiene el predominio importante de este modo de transporte. La consecuencia de este modelo de transporte metropolitano es el problema de la congestión de la red de carreteras, cuyo caso más paradigmático es la M25. Una situación de saturación que también se repite en la red pública de transporte, basada en el metro, los trenes regionales y autobuses.

Ante esta situación, se está planteando progresivamente el desarrollo de otras opciones de transporte, facilitando el desarrollo de otros medios de desplazamiento alternativos. Cabe destacar, en ese sentido, la experiencia de los "London Borough Green Travel Plans", desarrollados por los *boroughs* de la ciudad. Se trata de un instrumento de gestión que intenta reducir los niveles de congestión y polución que resultan del uso indiscriminado del automóvil a partir de diferentes vías: propiciando el uso compartido de los vehículos privados; favoreciendo un acceso más fácil al transporte público; impulsando el uso de la bicicleta y facilitando los desplazamientos a pie, a partir de una mejor in-

formación de los itinerarios posibles y situando más zonas de aparcamiento; finalmente, utilizando medidas disuasorias del uso del automóvil como cargas impositivas o la reducción de los espacios de estacionamiento.

El origen de este tipo de planes hay que situarlo en la renovación del marco legal, con la introducción de la Ley Ambiental (*Environmental Act*) de 1995 y la Ley para la Reducción del Tráfico Rodado (*Road Traffic Reduction Act*) de 1997. El escenario jurídico y administrativo resultante dotó a las autoridades locales de mayores responsabilidades frente a la gestión del transporte en sus áreas de gobierno.

La lista de buenas prácticas en términos de movilidad y sostenibilidad recoge experiencias como las de los *boroughs* de Kingston Upon Thames, Bromley o Camden:

- En Kingston Upon Thames se impulsa un plan que intenta explotar la posibilidad del teletrabajo, instalando un telecentro.
- En Bromley se ha procedido a equipar a los trabajadores de la Administración local con equipos informáticos para facilitar el trabajo en casa tres días a la semana.
- En Camden se ha propuesto un plan a tres años vista, que se centra en la reducción de los impactos ambientales y la contaminación, potenciando el uso de automóviles compartidos y vehículos eléctricos.

El territorio de la metrópolis londinense muestra un escenario donde las políticas urbanas se plantean a esta doble escala funcional local-global y, de hecho, buena parte de los cambios organizativos de la Administración y el poder local que están teniendo lugar actualmente se justifican a partir de un mejor diseño y una más eficiente gestión de la planificación, tanto estratégica como sectorial, en esta doble escala de problemas. En este contexto, debe destacarse la instauración de una nueva autoridad metropolitana, la Greater London Authority (GLA).

Desde la abolición del Greater London Council en el año 1985, el poder local en Londres ha experimentado un proceso de fragmentación y, en algunos casos, de progresiva contradicción, de las estructuras administrativas y gubernativas implicadas en su desarrollo. En consecuencia, la política urbana y la acción de gobierno se fueron desarrollando en un medio caracterizado por la multiplicación de organismos y agencias que trabajan en muchas ocasiones de forma aislada y sin una coordinación eficiente.

Fragmentación, solapamiento de funciones y contradicción en el ejercicio de las mismas han venido siendo un resultado común en bastantes aspectos de un Gobierno local aquejado de una falta de estructura relacional entre sus organismos administrativos y los dedicados a la gestión.

En el año 2000 se creó una nueva autoridad para la región metropolitana de Londres, la Greater London Authority, constituida por un alcalde y una asamblea. La aparición de esta nueva instancia de gobierno ha significado, en la práctica, la creación de nuevos órganos administrativos y de gestión del territorio a escala metropolitana y, también, la reorganización y el cambio del papel de otros ya existentes. La nueva autoridad ha tomado decisiones tan polémicas como la famosa *Congestion Charge*, una tasa obligatoria para conducir vehículos en un perímetro bastante extenso del centro de la ciudad que ha generado todo tipo de oposiciones pero que, según datos de la propia autoridad metropolitana, ha conseguido reducir el tráfico urbano en un 40% durante el último año.

La nueva autoridad metropolitana desarrolla su labor de proyecto y gestión en ocho áreas principales de responsabilidad (transporte, planeamiento, regeneración y desarrollo económico, medio ambiente, planes de emergencia y servicios contra incendios, policía, salud pública y cultura). Para el ejercicio de sus funciones el nuevo Gobierno metropolitano articula su labor de gestión en cuatro entidades funcionales (Transport for London, London Development Agency, London Fire and Emergency Planning Authority y Metropolitan Police Authority).

La Greater London Authority y la creación de Transport for London

La gestión del transporte es un paradigma de todo lo dicho anteriormente acerca de las problemáticas del Gobierno local en Londres ya que a la multiplicación de instancias públicas de diversa escala actuantes se añade la elevada fragmentación de las responsabilidades que aparecen divididas entre organismos públicos, entes privados y asociaciones de voluntariado.

Los anteriores dos departamentos con responsabilidad a escala nacional en el transporte, el Departamento de Medio Ambiente y el Departamento de Transporte, fueron fusionados dando lugar a un nuevo Departamento de Transporte, Medio Ambiente y las Regiones, que ha mantenido el poder decisonal en la región de Londres, por encima de los poderes locales.

A escala de la ciudad capital, entre finales de los ochenta y los primeros años noventa se crean diversos organismos como instancias coordinadas: el Government Office for London, el Traffic Director for London, el Transport Co-ordination Group, el Cabinet Sub-Committee for London, el Minister for London y el Minister for Transport in London.

Al mismo tiempo, y a la sombra de la potestad reconocida de cada *borough* sobre el planeamiento de su propia área, emergen muchos y variados *partnerships* (acuerdos con empresas privadas) para gestionar determinados servicios.

A diferencia de este fragmentado escenario, la nueva autoridad metropolitana cuenta con una única entidad, Transport for London, cuya función de asesoramiento consiste en articular una estrategia integrada y global de transporte para la región metropolitana, con poderes sobre la red de carreteras y autopistas del Gran Londres, el metro, autobuses, taxis y los servicios de transporte vinculados con el Támesis, así como el nuevo tranvía ligero de los *docklands*.

Esta estrategia global contempla tres objetivos principales:

- Mejorar la integración de carreteras y autopistas, vías férreas, autobús, metro, pistas y carriles para bicicletas y áreas peatonales para facilitar la transferencia de usuarios entre estos diferentes niveles de movilidad.
- Elaborar políticas globales para reducir la congestión centradas no sobre un único elemento del sistema de transporte, sino intentando combinar acciones concretas sobre diferentes aspectos como, por ejemplo, mejorando la competitividad de los servicios de autobús o coordinando horarios de aparcamiento en las áreas urbanas.
- Coordinar iniciativas para mejorar la calidad ambiental urbana y reducir el impacto negativo del tráfico sobre la polución atmosférica.

Las atribuciones que habían venido correspondiendo a los *boroughs* se mantienen en algunos aspectos. Por ejemplo, continúan siendo las autoridades de referencia para gran parte de las carreteras de Londres, aquellas de carácter local, mientras que la nueva autoridad se encarga de las vías estratégicas. Aunque los *boroughs* pueden participar en el asesoramiento y diseño de la estrategia de transporte, su función principal, y para la que serán requeridos de forma obligada, es la de llevar a efecto los llamados "Planes de Implementación Local" (*Local Implementation Plans*), donde habrán de detallar propuestas para el territorio de su competencia. Unas propuestas que habrán de ajustarse a la estrategia y la planificación global diseñada por el alcalde, quien puede decidir, si es el caso, la modificación del plan local. Los *boroughs* también serán responsables de acciones que requieran un buen conocimiento de las características y actores de los escenarios locales, como la planificación estratégica de formas de transporte alternativas al uso del vehículo privado: la implementación de rutas prioritarias para autobuses (*London bus priority network*) o bicicletas (la *London cycle network*), la concesión de licencias para taxis o las operaciones de peatonalización, pacificación del tráfico urbano y establecimiento de límites de velocidad en sectores conflictivos.

Si los *boroughs* han experimentado este cambio cualitativo por lo que respecta al ejercicio de responsabilidades de gestión en el tema concreto del transporte, otros cuerpos administrativos ya existentes se han visto igualmente afectados por cambios en su función y estructura, perdiendo al mismo tiempo parte de sus atribuciones y, en algunos casos, incluso desapareciendo. Éste es el caso del London Regional Transport, reemplazado por el nuevo organismo, o de London Transport y London Underground, entre otros, cuyos recursos han sido transferidos a Transport for London mientras sus atribuciones han sido repartidas entre el alcalde, las de carácter ejecutivo, y la nueva entidad, las de tipo operacional.

Finalmente, un ámbito que ha experimentado cambios con la entrada en vigor del nuevo organismo de transporte es el *partnership* en empresas de transporte. Un buen ejemplo del nuevo escenario lo brinda la nueva configuración de los servicios de autobuses metropolitanos. En virtud de la *London Regional Transport Act* de 1984, la mayoría de los servicios locales de autobús en el Londres metropolitano los gestionan empresas privadas contratadas por el London Regional Transport. La aparición de Transport for London como nuevo organismo público, y la desaparición de la anterior entidad, ha obligado a redefinir esta situación y, más en concreto, en lo que respecta a la definición de la red de autobuses de Londres, de forma que únicamente Transport for London o una empresa con un acuerdo de explotación podrán gestionar un servicio que forme parte de la red.

Al mismo tiempo, ciertos servicios de transporte con una importancia a escala nacional permanecen bajo la responsabilidad del Gobierno central, como los aeropuertos de Londres, las líneas de ferrocarril internacional y la autoridad del puerto de Londres. En otros casos, como la red ferroviaria regional, aunque la responsabilidad ejecutiva se mantiene en manos del Gobierno central se permite al nuevo Gobierno metropolitano la posibilidad de influir en los procesos de decisión que afectan a, por ejemplo, inversiones o gestión general de los servicios.

Si el ejemplo de Londres mostraba los esfuerzos por establecer marcos organizativos y normativos para el Gobierno tendentes a la simplificación de la toma de decisiones y, en general, de la planificación de los servicios urbanos, otras ciudades ilustran otras situaciones y aproximaciones a los retos de la sostenibilidad, la cohesión social y la gobernabilidad. Curitiba ha llegado a ser en menos de una década un referente claro en temas de sostenibilidad urbana, sobre todo en lo que se refiere a la movilidad sostenible; Porto Alegre, con su

presupuesto participativo, ha logrado consolidar una alternativa a los marcos democráticos de participación colectiva normalizados llegando a exportar su experiencia a otras situaciones urbanas.

El rápido crecimiento poblacional protagonizado por las ciudades en las últimas décadas ha sobrepasado largamente, en casi todos los casos, la capacidad de los Gobiernos locales y nacionales para proporcionar servicios adecuados, provocando un acentuado deterioro de la vida urbana en muchos lugares. Los principales problemas derivados de este desorden son: la carencia de viviendas, infraestructura y servicios urbanos adecuados, la degradación del medio ambiente, la falta de empleo y la profundización de la pobreza y sus secuelas. Problemas tan vastos y complejos, requieren de una estrategia integral para hacerles frente. En este contexto, la ciudad brasileña de Curitiba, capital del Estado de Paraná, se ha convertido en un modelo de prácticas relacionadas con el ideario de la sostenibilidad ambiental y urbana ciertamente interesante.

Toda la operación de Curitiba se ha basado en el trabajo técnico del IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planeamiento Urbano de Curitiba) creado en 1965 y liderado por el ingeniero y urbanista Jaime Lerner, nacido en la ciudad y alcalde de la misma durante tres legislaturas.

El modelo Curitiba se caracteriza por algunos elementos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Un elaborado sistema de **transporte público**, interpretado como columna vertebral del funcionamiento de la ciudad. Actualmente, está basado en autobuses bioarticulados que circulan por un carril propio y disponen de unas estaciones tubo. De los casi 2 millones de habitantes, cada día se trasladan en autobús unos 1.800.000 viajeros (el 70% del total de los viajes en el área urbana se realizan en autobús). Un autobús puede recorrer la ciudad de punta a punta en veinte minutos y la frecuencia de paso media es de noventa segundos.

Una eficaz gestión municipal desde la empresa concesionaria pública, permite que el sistema de transporte, gestionado municipalmente con empresas privadas, sea altamente rentable y aporte unas sustanciosas ganancias que se reinvierten en la ciudad.

El *tren subterráneo de superficie* es un sistema que funciona con la rapidez y eficacia de una línea de metro, pero que ha requerido de una inversión cien veces menor que si se hubieran realizado las costosas infraestructuras de un ferrocarril subterráneo.

Un elemento complementario del sistema de transporte público ha sido la creación de la red de *ciclovías* iniciada a partir de 1978.

- El sistema de parques urbanos. Ante las frecuentes inundaciones que sufría la ciudad, se adoptó la política de reservar terrenos para facilitar el drenaje natural y prohibir la urbanización residencial, comercial o industrial de las zonas bajas inundables, reservándolas para parques urbanos, lagos ar-

tificiales y elementos de recreación. Esta política ha llevado a incrementar los espacios verdes de 0,5 m²/persona en 1970 a 50 m²/persona a comienzos del siglo XXI, a pesar del fuerte incremento poblacional que ha experimentado la ciudad.

- Los programas de peatonalización de la parte histórica que han ido de la mano de operaciones de restauración de edificios históricos, de la construcción de equipamientos públicos, y del refuerzo en general de la trama de espacios públicos, parques y plazas del área más central de la ciudad.
- La apuesta por la educación ambiental de la población con resultados como que el 90% de los residuos urbanos sean reciclados. Se ha creado igualmente la Universidad Libre del Medio Ambiente y los llamados *faros del saber*, bibliotecas localizadas en barrios periféricos que se plantean como centros que aglutinan la vida social y urbana a la escala local.

Desde el punto de vista del modelo y la base económica urbana, Curitiba está desarrollando un perfil de centro especializado apoyado en algunos segmentos industriales dinámicos y suficientemente diversificados como aquellos relativos al diseño urbano, la medicina quirúrgica, la tecnología ambiental, o la mecánica de precisión.

Si bien no se puede decir que la ciudad no presente los problemas propios de otros centros urbanos latinoamericanos y se registren niveles elevados de pobreza en su población, el modelo de gestión urbana que parte de entender la ciudad como lugar y escenario de encuentros; los programas de transporte y regeneración del centro histórico antes comentados o la apuesta por un modelo de ciudad heterogéneo apoyado en las zonas libres y parques o los equipamientos multifuncionales, revelan algunos resultados de un modelo urbano que explora las fronteras del desarrollo sostenible alejándose de los ya conocidos proyectos de desarrollo faraónicos que han caracterizado las capitales de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX, también en los resultados ciertamente positivos que se empiezan a vislumbrar.

Bibliografía

Kuroiwa, Julio (2002). *Reducción de Desastres: Viviendo en Armonía con la Naturaleza*. Lima: Bruño.

Montaner, Josep Maria (1999). *El modelo Curitiba: movilidad y espacios verdes*. Barcelona: Revista Ecología Política.

Ruano, Miguel (1999). *Eco urbanismo. Entornos Humanos Sostenibles: 60 Proyectos*. Barcelona: Gustavo Gili.

En 1989, Brasil empezaba a consolidar sus instituciones democráticas. En varias ciudades, los indicadores sociales eran muy desfavorables y las autoridades estaban en contra de la participación popular. En la Administración municipal existía la propensión al clientelismo y la tecnocracia, con una absoluta falta de transparencia en la asignación de los recursos públicos y una situación cró-

nica de profunda crisis financiera a todos los niveles de gobierno. Cuando el partido de la Administración Popular asumió el gobierno municipal en Porto Alegre, se encontró con la situación habitual de las ciudades brasileñas: unos fondos mínimos para las inversiones sociales y un bajo nivel de colaboración entre el Gobierno local y la comunidad para solucionar los problemas urbanos. A la vista de esta situación, se determinó como prioridad la necesidad de establecer una relación de transparencia y confianza con la comunidad, y una firme política de recuperación financiera mediante una importante reforma fiscal y el compromiso de que el destino del superávit sería decidido por los propios ciudadanos. El presupuesto participativo se planteó así inicialmente tres objetivos básicos:

- Descentralizar y distribuir las inversiones públicas, situando a las comunidades más necesitadas en el primer puesto de las prioridades municipales.
- Institucionalizar un mecanismo de participación popular en la toma de decisiones referentes a la gestión de los recursos públicos.
- Crear una cultura de la participación que contribuyera a superar las prácticas clientelistas existentes.

A pesar de las dudas, esta práctica ha demostrado ser un buen instrumento para conseguir la racionalización de los impuestos, consiguiendo una Administración fiscal más eficaz y un mayor rendimiento de las inversiones municipales.

El presupuesto participativo, mediante la formación de comisiones ciudadanas de seguimiento, constituye así un nuevo mecanismo de inspección y ejecución de las obras y contribuye a hacer el proceso más transparente reduciendo la posibilidad de prácticas ilegales.

En sus aproximadamente quince años de funcionamiento, el presupuesto participativo ha conseguido mejoras para la ciudad en su conjunto, favoreciendo especialmente a las comunidades más necesitadas. Los beneficios de la participación popular pueden dividirse en aspectos subjetivos y objetivos. Subjetivamente, se puede detectar un aumento en la autoestima de los ciudadanos más desfavorecidos, toda vez que empiezan a participar y en ocasiones percibir la importancia que tiene su aportación personal cuando se consigue algún logro en la comunidad en la que viven. Objetivamente, ha contribuido decisivamente al saneamiento de las finanzas municipales, además de haber impulsado un reparto más justo de las infraestructuras urbanas y los servicios públicos. Además, en los últimos años, la experiencia del presupuesto participativo se ha convertido en una referencia para el resto de políticas públicas municipales, desde las ordenanzas de planeamiento –que se organizan según

los sectores previamente establecidos por el presupuesto—, hasta las políticas descentralizadoras que se han implementado en las capítulos de gestión social y cultural de la ciudad.

Igualmente, algunos Gobiernos regionales en Brasil, como los estados de Mato Grosso y Rio Grande do Sul (del que Porto Alegre es la capital), se han decidido también a implementarlo. Las primeras actuaciones se han dirigido a iniciar los procesos consultivos para permitir a la población definir las prioridades que deberán probablemente orientar las prioridades de la Administración. En Rio Grande do Sul, por ejemplo, el proceso ha contado con la participación directa de 190.000 ciudadanos, que han tomado parte en más de 90 asambleas plenarias celebradas en todas las ciudades del estado. De la misma manera, el presupuesto participativo está sirviendo de referente para otras experiencias de democratización de la vida urbana no ya en Brasil o Latinoamérica, sino también en otros continentes inspirando además iniciativas por parte de los sectores públicos tendentes a la normalización de la participación ciudadana en el gobierno de lo urbano y lo público. De hecho, con variantes y bajo distintas modalidades, la experiencia del presupuesto participativo se está llevando a cabo en más de setenta ciudades de dimensión diversa en todo el mundo.

Son quizás menos conocidos los aspectos problemáticos de la experiencia. Entre ellos cabe destacar algunos como: el riesgo de generar un clientelismo de izquierda; las dificultades de replicabilidad; el falso antagonismo entre democracia representativa y participativa (lo cual conlleva el riesgo de generar un neopopulismo); las dificultades de la población para participar plenamente debido a carencias de formación y de información; el riesgo de legitimar las políticas compensatorias y aceptar como inevitable la pobreza estructural; la reproducción de relaciones sociales de dominación (particularmente de género) en el interior del propio presupuesto participativo; y, por último, la reticencia de la intendencia municipal a institucionalizar el proceso. Estos siete temas son de fundamental importancia, ya que el éxito futuro de este tipo de iniciativas de democracia más participativa en las ciudades dependerá del seguimiento crítico y la evaluación continua de los logros pero también de la toma de conciencia de sus debilidades y riesgos.

Bibliografía

Menegat, R. (1997). "Atlas Ambiental de Porto Alegre: instrumento para una ciudadanía participativa". *Ecos*, 9:28-30.

Moraes Alfonsín, Betania (1999). *Elogio y crítica del proceso de Porto Alegre. Memorias del Encuentro: Municipio, democracia y Desarrollo local. La experiencia de Porto Alegre*. Argentina: Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Motta, Joao; Moraes Alfonsín, Betania (2001). *Gestão Democrática em Porto Alegre: dificuldades e oportunidades para avançar uma experiência exitosa*.