
La ciudad en el territorio, su realidad metropolitana

PID_00247486

Jordi Borja
Paco González

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Índice

Introducción.....	5
1. Planificación estratégica territorial.....	9
1.1. Caso de estudio: la ordenación territorial en regiones urbanas europeas	12
1.2. Caso de estudio: el Plan Director Urbanístico metropolitano de Barcelona	15
2. Ámbitos y elementos metropolitanos estratégicos.....	18
3. Referencias bibliográficas.....	26

Introducción

Para la gestión estratégica de un determinado territorio, es preciso hacer, por lo menos en teoría, la distinción entre el área metropolitana y la región urbana.

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:

a) Primer nivel: área metropolitana. Dominan los servicios comunes (agua, transportes, policía...) y los proyectos sociales y de desarrollo urbano inmediatos y de escala media (vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas, etc.). Es un ámbito de gestión local supramunicipal, no solo intermunicipal.

El área metropolitana 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).

El área metropolitana 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 a 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.

b) Segundo nivel: la región urbana. 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 urbana 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

Nota

La introducción se hizo con la colaboración de Mirela Fiori.

de las entidades concertadas que pueden ser de naturaleza diversa (Estado y municipios, consejos provinciales o equivalentes y entidades metropolitanas, consorcios, etc.).

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.

- **Área metropolitana:** es necesario encontrar fórmulas de democracia representativa fuerte, complementada por múltiples formas de democracia deliberativa y participativa.
- **Región urbana:** 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. El área metropolitana 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 urbana 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:

a) Consejo metropolitano. 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.

b) Consorcio de la región urbana. 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 su gestión, 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 urbanas y las áreas metropolitanas.

Por lo que respecta a las regiones urbanas, 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 el área metropolitana según los casos.

Las políticas metropolitanas contractualizadas, precisamente por su ambición y porque en ellas hay invertidos recursos y objetivos de diferentes poblaciones, 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.

1. Planificación estratégica territorial

La aparición y el auge de la planificación estratégica en la gestión local se deben 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 solo 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.

Nota

Este apartado se hizo con la colaboración de Manuel de Forn.

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 forman 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 solo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas, sino también los habitantes (residentes, trabajadores o estudiantes e intermitentes o eventuales) 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. Por 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 las últimas décadas 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, 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, basada en proyectos estructurantes y disposición o elaboración de un plan estratégico municipal previo al de ciudad, de manera 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 el modo de gestión, su adecuación a la demanda y las necesidades reales es tanto o más estratégico que las propias infraestructuras. Asimismo, 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 significa 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.

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 aún más necesario en la etapa de la globalización.

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 solo una fracción de la actividad económica está globalizada. La inversión en esta infraestructura solo puede ser rentable si apunta también a la economía local o regional que es la generadora de empleo. Empresas globales localizadas y locales globalizadas.
- 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 mediante el 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. No solo se trata de las temáticas económicas y ambientales, sino los desafíos políticos, sociales y culturales del urbanismo.

1.1. Caso de estudio: la ordenación territorial en regiones urbanas europeas

El cambio de siglo es un periodo que 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... Los nuevos modos de planificación reflejan un cambio de objetivos, una modificación 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

Nota

Este apartado se hizo con la colaboración de Mireia Belil.

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 destacados después del cambio de siglo es la estrategia de desarrollo espacial de Londres, con un instrumento de planificación competencia del alcalde conocido como el London Plan. 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.

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 supuesto la multiplicación de territorios implicados, territorios no necesariamente contiguos.

La planificación estratégica territorial se centra en la consecución de una serie de objetivos que comparte la mayoría de grandes espacios urbanos, pero que se concretan de muy maneras muy diferentes en políticas y estrategias territoriales. Entre estos 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 vinculada 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 para contrarrestar 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 o 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 diferentes 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 colaboración 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 distinto gracias a 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 mediante su posicionamiento en un contexto internacional donde se definen los retos y las opciones para la

estructuración y dinámicas territoriales, y en el que 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–.

1.2. Caso de estudio: el Plan Director Urbanístico metropolitano de Barcelona

El Plan Director Urbanístico metropolitano (PDU) del Área Metropolitana de Barcelona es el instrumento que antecede a la redacción del Plan de Ordenación Urbana (POU) metropolitana, y ambos en su conjunto sustituirán al Plan General Metropolitano (PGM) de 1976 de la Corporación Metropolitana, la entidad precursora de la actual Área Metropolitana de Barcelona (AMB).

Nota

Este apartado utiliza como fuente la web del Área Metropolitana de Barcelona.

El Plan General Metropolitano (1976) actualizado dispone de una de una versión homogénea y continua para todos los municipios a partir de 2009 en un proceso de refundido de diferentes normas e instrumentos que se inicia en el año 2001. Inicialmente fue redactado para 26 de municipios, y a lo largo de los últimos 40 años se han incorporado hasta un total de 36 municipios con sus propios planes de ordenación urbana. Se han elaborado en este periodo más 1.000 expedientes de modificación y desarrollado más de 6.000 figuras de planeamiento derivado (planes parciales y especiales).

Nota

Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona de la Generalitat de Catalunya.

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una administración pública, un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona, entre los que existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta. Entre sus órganos cuenta con el Consejo Metropolitano formado por concejales electos en los municipios que comprenden el área, y que nombra al presidente/a del AMB.

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) tiene competencias sobre el área metropolitana en los ámbitos de la cohesión social, la planificación territorial y el urbanismo, la movilidad y el transporte, la gestión de residuos, el suministro de agua, la protección del medio ambiente, la vivienda social, las infraestructuras y la promoción económica del territorio metropolitano.

Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB)

Al tiempo que el Plan Director Urbanístico metropolitano (PDU) se redacta desde el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), existe también otro tipo de figuras estratégicas. La principal es el plan estratégico promovido por el Ayuntamiento de Barcelona, en el que se reúne a diferentes instituciones y organizaciones. El objetivo del primer plan, aprobado en 1990, consistía en trascender la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992 y dar continuidad a las transformaciones iniciadas en la ciudad. Es en el año 2000, después de tres planes estratégicos, cuando cambia el ámbito de actuación, que se extiende al área metropolitana de Barcelona y pasa a denominarse Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), del que existen tres documentos: 2000-2010, 2010-2020 y 2015-2025.

La redacción del Plan Director Urbanístico metropolitano (PDU) se ha planteado como una gran oportunidad para reflexionar sobre el futuro de la ciudad metropolitana. Se inicia con una fase de estudio del área metropolitana previa a la redacción del propio PDU metropolitano. La fase previa define un proceso de planificación estratégica territorial que incorpora elementos de gran valor en organización y formato en un proceso de dos años de duración. Es a partir de la conclusión de ese proceso cuando se redactará el PDU metropolitano.

La organización de esta fase se estructura en un equipo de redacción, una red de profesionales y un aparato de comunicación y participación. El equipo de redacción del plan, encabezado por Joan Busquets, aglutina un grupo de profesionales especializados que concretará los estudios urbanísticos y la propuesta de PDU metropolitano. Esos estudios y propuestas surgen de una red de profesionales que se reúnen y trabajan en *workshops* temáticos para discutir sobre los temas fundamentales del nuevo planeamiento y hacerlos progresar. La comunicación y la participación están enfocadas a integrar inquietudes y voluntades de instituciones, colectivos y ciudadanos que no están presentes en el equipo y la red de profesionales.

El proceso se organiza en tres formatos:

- 1) *Workshops* presenciales que se abren a la participación de representantes y profesionales.
- 2) Una publicación (*Quaderns PDU metropolità*, '*Cuadernos PDU metropolitano*') a modo de documentación y síntesis de lo trabajado, para el proceso de trabajo del equipo redactor y del resultado de los *workshops*, a modo de documentación y síntesis.
- 3) Una fase de exposición pública de los trabajos de redacción bajo el nombre de *Metropolis Barcelona* que incluye tres catálogos, la exposición física, elementos multimedia y un Centro de documentación. Los catálogos tienen como

finalidad mostrar el resultado global de esta fase previa a la redacción definitiva del PDU metropolitano, y cada uno de ellos cuenta con enfoque diferente: analítico, propositivo y representativo.

Cabe destacar que esta fase previa a la redacción del Plan Director Urbanístico metropolitano (PDU):

- Se realiza como una forma más de gestión, no solo como un modo de planificación de la ciudad.
- Se establece un modelo consensuado de ciudad y su territorio, incorporando también el estudio de mecanismos actuación directa sobre el territorio.
- Se realiza un esfuerzo para concretar el análisis y propuestas en proyectos de la ciudad existentes, en desarrollo y potenciales, yendo más allá de un ejercicio no conflictivo de sentido común.

2. Ámbitos y elementos metropolitanos estratégicos

“[...] el urbanismo actual más interesante es el que combina ideas en el espacio que definen una “visión” de la ciudad y el territorio que la rodea, capaz de asegurar un futuro mejor, más sostenible y armónico desde el punto de vista social, económico y medioambiental”.

Joan Busquets (director del equipo de redacción del PDUM de Barcelona)

La ciudad es el lugar de encuentro de los flujos, donde estos se concentran y se organizan. Las transformaciones urbanas que se producen en las ciudades tienen una serie de elementos que por su carácter estratégico y su influencia metropolitana cabría destacar. Estos elementos no son exactamente los mismos en las todas y cada una de las ciudades, pero sí son equivalentes en cuanto a los retos que tratan de abordar localmente en los procesos de metropolitanización y la inserción de la ciudad en la globalización.

La población, su número, densidad y distribución territorial continúa siendo el factor más influyente, así como el mayor condicionante de las transformaciones urbanas de una ciudad. El motor más poderoso en cuanto a las dinámicas de transformación es la migración urbana, tanto cuantitativa (incrementos de población) como cualitativamente (diversidad económica, social y cultural).

La movilidad de esta población a través de las redes de transporte es otro factor relevante: las movilidades laboral, de consumo y de ocio definen patrones espaciales en la ciudad metropolitana que la condicionan. Esta afección no solo es en términos de tránsito, ya que tiene un impacto directo en la contaminación del medioambiente, la influencia sobre la salud de la población y la producción de gases que causan el cambio climático. Es por eso que una gran mayoría de iniciativas de transformación urbana estén enfocadas sobre cómo cambiar los modos de transporte, tendiendo a reducir la dependencia del automóvil en propiedad, el aprovechamiento de sus redes y cómo gestionar mejor la movilidad en la ciudad metropolitana.

No menos importantes pero menos evidentes son los procesos de las redes de servicios urbanos (el agua y su tratamiento, la producción y el consumo de energía, y el reciclaje y tratamiento de la basura y desechos urbanos); son elementos que constituyen lo que algunos autores denominan *metabolismo urbano*, un enfoque que aborda integralmente cómo es el proceso de intercambio de materia, energía e información en la aglomeración y su *hinterland*. La conciencia acerca de que los recursos son limitados y cada vez más escasos hace pensar que estas redes de servicios urbanos no solo provean de suministro a la población para su consumo, sino que también formen parte importante de una estrategia que aborde la sostenibilidad en el desarrollo y el medioambiente de la ciudad metropolitana.

Referencia bibliográfica

Busquets, Joan *et al.* *Ciudades y planes urbanísticos en el siglo XXI: para comprender las nuevas dinámicas y los instrumentos urbanísticos*. [Quaderns nº 7 Plan Director Urbanístico Metropolitano]. Área Metropolitana de Barcelona.

Son estas redes de transporte y servicios urbanos las que consolidan nuevas áreas en el territorio a los que se aplican planes metropolitanos y para los que se crean instituciones supramunicipales de ámbito metropolitano o regional. Y estas nuevas instituciones serán las que definan planes para redes e infraestructuras que busquen el concertar con las instituciones municipales y regionales preexistentes los proyectos estratégicos para el área metropolitana.

El marco en el que se gobierna y gestiona también cambia en el marco de la sociedad del conocimiento. Se realizan reformas institucionales y políticas ante la demanda ciudadana para involucrarse en las actividades democráticas, y una mayor equidad y justicia social. Esta serie de innovaciones políticas y administrativas se presentan generalmente bajo la etiqueta de *e-governance* (o similares), debido al uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Pero las transformaciones reales están referidas sobre todo a abrir el Gobierno de la ciudad en términos de transparencia, participación, eficacia y responsabilidad gubernamental y rendición de cuentas.

Es el gobierno de la ciudad el principal actor que promueve conexiones globales de la ciudad mediante políticas públicas. Estas buscan, por una parte, competir con otras ciudades en la atracción de los distintos flujos globales a través de la diferenciación que dan la identidad local y la mejora del entorno urbano. Por otra parte, también buscan realizar alianzas estratégicas con otras ciudades de la región para poder ofrecer un mejor marco territorial a esos flujos. Es este el marco de transformación a la sociedad red que abordan las ciudades, y no solo aquellos comúnmente referidos a la aparición de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC).

Las redes de telecomunicación TIC favorecen las conexiones entre ciudades y territorios existentes, con un efecto doble de desmovilización e hipermovilidad. Si bien no es necesario colaborar desde espacios adyacentes y permiten conectar actividades entre territorios de manera más eficaz mediante la información, esa misma capacidad incrementa el número potencial de desplazamientos materiales, así como su frecuencia y velocidad entre los distintos territorios, lo que aumenta el impacto ambiental y ecológico. El resultado es una reestructuración espacial debido a la flexibilidad de las interacciones globales, que a su vez produce transformaciones urbanas en el ámbito de lo local.

La nueva economía urbana está vinculada a la generación de servicios de valor añadido y la generación de nuevos capitales inmateriales basados en la creatividad (la generación de ideas) y la innovación (implementación de estas ideas). Existen diferentes aproximaciones que tratan de describir los factores más relevantes: un ejemplo es la denominada 'triple hélice' que conforman la Universidad, la industria y el Gobierno. Esta 'triple hélice' persigue la innovación de forma sistemática, organizada y en red para la generación de capital de conocimiento desde la creatividad y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) produciendo servicios para la sociedad.

Más allá de esta u otras teorías, la expresión material en la ciudad es la generación de *clusters*, que es la agrupación en un territorio de las industrias y actividades productivas relacionadas que interconectadas consiguen ventajas, lo que les permite mejorar su competencia y capacidad de innovación en el mercado internacional. Es así como se promueve el desarrollo de proyectos urbanos, tipo distritos y campus, que tratan de generar centralidades para estos *clusters*. También en muchas ocasiones la ampliación o mejora de redes, grandes infraestructuras o elementos logísticos persiguen la finalidad de consolidar o promover aquellos.

Dentro estas lógicas, existen políticas públicas de proyección exterior e interior que tratan de mejorar la imagen de marca (*branding*) y la evaluación comparativa (*benchmarking*) entre ciudades metropolitanas. Desde esta perspectiva los grandes centros y eventos culturales y deportivos se integran en estrategias para la transformación y la creación de nuevas condiciones para el desarrollo de la ciudad. Estos elementos, junto a la identidad local y el entorno urbano, conforman la ciudad ideal y el imaginario de sus habitantes. Los proyectos de espacio público y paisaje urbano también se utilizan como elementos estratégicos metropolitanos: frentes de agua (*waterfronts*), parques urbanos o zonas de alto grado de peatonalización (*walkability*). Por último, y a una escala de impacto menor, pero con igual relevancia, encontramos operaciones que reflejan la condición metropolitana de la ciudad: el desarrollo de barrios y edificios clave con influencia en la escala de distrito o barrio.

Población, planes e instituciones metropolitanas, redes de servicios urbanos, redes de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones y proyectos estratégicos conforman en su mayoría los elementos estratégicos metropolitanos.

Lo que a continuación se presenta es una guía de ámbitos y elementos que sirven de referencia para el análisis y la propuesta de estrategias metropolitanas. Su síntesis y confección se apoya en el estudio de ciudades de *Quadern 07. Ciudades y planes urbanísticos en el siglo XXI: Para comprender las nuevas dinámicas y los instrumentos urbanísticos*.

Ámbitos metropolitanos	
I. Población	<ul style="list-style-type: none"> • Estable, creciente o decreciente. • Tendencia futura de la población. • Distribución y ocupación de la población del territorio. • Densidad y compacidad de la población en el territorio. • Distribución económica y social: mapa de ingresos, de accesibilidad al transporte y de esperanza de vida. • Mapa de las desigualdades: sociales, ambientales y de movilidad. • Mapa de crecimiento de la riqueza, la pobreza y definición de barrios de inversión prioritaria. • PIB y empleo de la aglomeración respecto a la región y el Estado. • Sectores económicos de la aglomeración y peso relativo en términos de PIB y empleo entre ellos.
II. Planes e instituciones metropolitanos	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de escala metropolitana. Año de creación. Administraciones involucradas y atribuciones sobre el territorio. • Plan(es) de escala metropolitana. Año de aprobación y umbral temporal. Área física y administrativa, ámbitos sectores y redes afectadas por el plan. • Plan(es) de escala regional. Año de aprobación y umbral temporal. Área física y administrativa, ámbitos sectores y redes afectadas por el plan.
III. Relación entre la aglomeración metropolitana y su <i>hinterland</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas estratégicas. • Nuevos núcleos de centralidad. • Distribución espacial de las zonas en desarrollo. • Zonas de reinversión en tejido obsoleto. • Usos generales del suelo. • Límites a la urbanización. Legales y físicos.

Elementos metropolitanos: redes e infraestructuras	
<p>a) Redes de servicios urbanos Grandes infraestructuras de distribución e instalaciones de escala metropolitana y sus afecciones. También son útiles mapas de consumo de agua, energía y producción de basuras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Red de agua. Incluyendo cuenca de origen. • Red de saneamiento y tratamiento de agua. Incluyendo cuenca de destino. • Red de energía eléctrica. Incluyendo centros de producción. • Red de energía de gas. Incluyendo centros de producción y/o almacenaje. • Red de basura y desechos urbanos. Incluyendo reciclaje y tratamiento, destrucción y vertederos.
<p>b) Redes de transporte Grandes infraestructuras de transporte e instalaciones de escala metropolitana y sus afecciones. También son útiles planes de movilidad y toda la información disponible: mapas, modos de transporte, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto(s). Infraestructuras en tierra, área de reserva y sus afecciones. • Puerto(s). Línea de costa, área en tierra y sus afecciones. • Ferrocarril. Trazado y sus afecciones: <ul style="list-style-type: none"> – Tren de alta velocidad. – Tren de mercancías. – Tren de alta capacidad. • Sistema de metro. Subterráneo y/o en superficie. • Sistema de tranvía. Segregado y/o integrado. • Sistema de autobús de tránsito rápido (BRT). • Zona logística. • Viario estratégico.
<p>c) Redes de telecomunicaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura móvil. • Cobertura de acceso de alta velocidad a internet.

Elementos metropolitanos: proyectos urbanos**a) Espacio público y paisaje urbano**

- Frentes de agua (*waterfront*):
 - Riberas de ríos y lagos.

 - Playas y frentes marítimos.

 - Marinas deportivas y comerciales.

 - Muelle urbano de cruceros.

- Sistema de parques metropolitanos:
 - Grandes reservas naturales: ríos, islas, bosques, montañas.

 - Agroparques urbanos.

 - Red de bosques urbanos.

 - Corredores verdes.

 - Transformación de infraestructuras en desuso.

 - Transformación de vertederos y zonas contaminadas.

Elementos metropolitanos: proyectos urbanos**b) Zonas especiales de desarrollo e inversión**

- De decisión e influencia:
 - Grandes centros de negocio, empresarial o financiero.
 - Grandes centros culturales.
 - Grandes centros de gobierno.
- De proyección:
 - Zonas de recuperación del centro histórico.
 - Parques turísticos y/o recreativos urbanos.
 - Eventos internacionales: deporte, cultura, etc.
 - Ferias, mercados y congresos internacionales, etc.
- De nueva economía y productivas:
 - Nuevas industrias.
 - Distritos culturales y/o creativos.
 - Distritos digitales y/o new media.
 - Campus tecnológicos y de conocimiento.
 - Campus científicos y médicos.

Elementos metropolitanos: proyectos urbanos**c) Elementos y construcciones de las infraestructuras de transporte**

- Terminales de aeropuertos internacionales y regionales.
- Estaciones principales del tren de alta velocidad (TAV).
- Terminales de puertos e instalaciones logísticas.
- Terminal / HUB de transporte metropolitano.
- Grandes puentes.
- Nuevas líneas de metro de circunvalación.
- Nuevas líneas de tren exprés y/o intercity de alta capacidad.
- Nuevas líneas de autobús de tránsito rápido (BRT).
- Sistema y red de bicicletas público.
- Teleféricos de alta capacidad.
- Muelles de ferris urbanos.

d) Desarrollo de barrios y edificios clave

- Zonas de alto grado de peatonalización (*walkability*).
- Nuevos desarrollos de barrios.
- Modernización de parque de viviendas existentes.
- Recuperación de espacios abandonados u obsoletos.
- Mejora de los espacios públicos existentes.
- Mejora del paisaje urbano existente.
- Ecodistritos / barrios sostenibles.
- Corredores de renovación ligados a inversiones en infraestructuras.
- Edificios relevantes. En general, se refieren a los anteriores puntos.

3. Referencias bibliográficas

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

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

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

Martinotti, G. (1993). *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Bolonia: Il Mulino. Martinotti propone cuatro poblaciones urbanas (habitantes, pen- dularios, usuarios y visitantes) y tres actividades (residir, trabajar, consumir).

Mitchell, W. (2001). *Etopia: vida urbana Jim pero no la que nosotros conocemos*. Barcelona: Gustavo Gili.

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