
Hacia un mundo urbano

PID_00247484

Jordi Borja
Paco González

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Índice

Introducción.....	5
1. Las regiones urbanas.....	11
1.1. Las grandes aglomeraciones urbanas	12
1.2. Las regiones urbanas de geometría variable	15
2. La ciudad y sus desafíos hoy.....	17
2.1. El rol de las regiones urbanas	17
2.1.1. Caso de estudio: el sistema urbano europeo	18
2.2. Desafíos urbanos en el siglo XXI.....	20
2.3. La ciudad entre la destrucción y la reconstrucción	22
3. Referencias bibliográficas.....	25

Introducción

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
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.

Referencia bibliográfica

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

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.

El siglo XX y el inicio del XXI han sido sin duda el periodo 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 en desarrollo 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 a partir de 1950 ha ido acompañado de un crecimiento todavía más acentuado de la población urbana a nivel mundial. 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:

Referencias bibliográficas

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

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

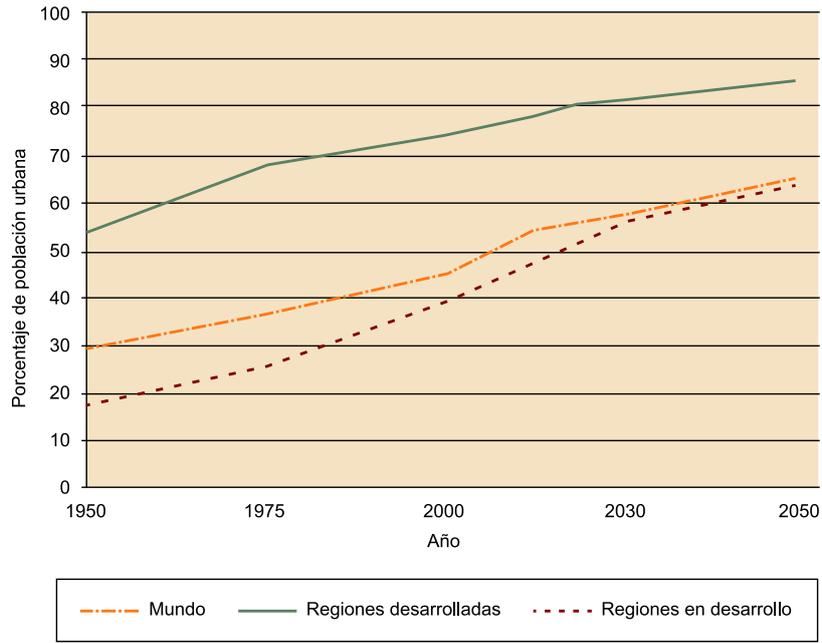
Evolución y estimación de la población mundial urbana y rural (1950-2050)

	Población (miles de millones)					Tasa de crecimiento (%)	
	1950	1975	2000	2014	2050	1950-2000	2000-2050
Población total							
Mundo	2,52	4,07	6,06	7,24	9,54	140,48	57,42
Regiones desarrolladas	0,81	1,05	1,19	1,25	1,30	46,91	9,24
Regiones en desarrollo	1,71	3,02	4,87	5,99	8,24	184,80	69,19
Población urbana							
Mundo	0,75	1,54	2,86	3,88	6,33	281,33	121,32
Regiones desarrolladas	0,45	0,73	0,90	0,98	1,11	100,00	23,33
Regiones en desarrollo	0,30	0,81	1,96	2,90	5,22	553,33	166,32
Población rural							
Mundo	1,77	2,52	3,19	3,36	3,21	80,23	0,62
Regiones desarrolladas	0,37	0,31	0,29	0,27	0,19	-21,62	-34,48
Regiones en desarrollo	1,40	2,21	2,90	3,09	3,02	107,14	4,13

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2002 y 2014).

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 entre 1950 y 2000 es del 553%, 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 en el año 2014 el 53,6% de la población mundial vive en ciudades.

Porcentaje de población urbana respecto del total (1950-2050)



Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2014) *World urbanization prospects*. Nueva York: United Nations, Dept. of International Economic and Social Affairs.

1. 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, en el año 2014 las ciudades de menos de 500.000 habitantes acogían a la mitad de la población urbana mundial, 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 2014, las ciudades de más de 5 millones de habitantes representaban el 19,55% 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>

1.1. Las grandes aglomeraciones urbanas

No nos puede pasar inadvertido el incremento de las grandes aglomeraciones urbanas. En el año 2014 las aglomeraciones con más de 10 millones de habitantes –megaciudades– acogían alrededor del 12% 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, y en 2015 son ya 29 megaciudades. 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 2000. Las previsiones 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.

	1950	1975	2000	2015	2025	2030
1.	Nueva York-Newark	Tokio	Tokio	Tokio	Tokio	Tokio
	12.338	26.615	34.450	38.001	37.876	37.190
2.	Tokio	Kinki M.M.A. (Osaka)	Kinki M.M.A. (Osaka)	Delhi	Delhi	Delhi
	11.275	16.298	18.660	25.703	32.727	36.060
3.	Londres	Nueva York-Newark	Ciudad de México	Shanghai	Shanghai	Shanghai
	8.361	15.880	18.457	23.741	29.442	30.751
4.	Kinki M.M.A. (Osaka)	Ciudad de México	Nueva York-Newark	Sao Paulo	Pekín	Bombay
	7.005	10.734	17.813	21.066	26.494	27.797
5.	París	Sao Paulo	Sao Paulo	Bombay	Bombay	Pekín
	6.283	9.614	17.014	21.043	25.207	27.706
6.	Moscú	Los Ángeles-Long Beach-Santa Ana	Bombay	Ciudad de México	Dhaka	Dhaka
	5.356	8.926	16.367	20.999	24.331	27.374
7.	Buenos Aires	Buenos Aires	Delhi	Pekín	Ciudad de México	Karachi
	5.098	8.745	15.732	20.384	22.916	24.838
8.	Chicago	París	Shanghai	Kinki M.M.A. (Osaka)	Sao Paulo	El Cairo

	1950	1975	2000	2015	2025	2030
	4.999	8.558	13.959	20.238	22.899	24.502
9.	Calcuta	Calcuta	El Cairo	El Cairo	El Cairo	Lagos
	4.513	7.888	13.626	18.772	22.432	24.239
10.	Shanghai	Río de Janeiro	Calcuta	Nueva York-Newark	Karachi	Ciudad de México
	4.301	7.733	13.058	18.593	22.009	23.865
11.	Los Ángeles-Long Beach-Santa Ana	Moscú	Buenos Aires	Dhaka	Kinki M.M.A. (Osaka)	Sao Paulo
	4.046	7.623	12.407	17.598	20.348	23.444
12.	Ciudad de México	Londres	Los Ángeles-Long Beach-Santa Ana	Karachi	Lagos	Kinshasa
	3.365	7.546	11.798	16.618	20.030	19.996
13.	Filadelfia	Chukyo M.M.A. (Nagoya)	Río de Janeiro	Buenos Aires	Nueva York-Newark	Kinki M.M.A. (Osaka)
	3.128	7.318	11.307	15.180	19.314	19.976
14.	Río de Janeiro	Chicago	Dhaka	Calcuta	Calcuta	Nueva York-Newark
	3.026	7.160	10.285	14.865	17.285	19.885
15.	Bombay	Bombay	Pekín	Estambul	Kinshasa	Calcuta
	2.857	7.082	10.162	14.164	16.916	19.092
16.	El Cairo	Seúl	Karachi	Chongqing	Guangzhou, Guangdong	Guangzhou, Guangdong
	2.494	6.808	10.032	13.332	16.744	17.574
17.	Tianjin	El Cairo	Moscú	Lagos	Chongqing	Chongqing
	2.467	6.450	10.005	13.123	16.571	17.380
18.	Sao Paulo	Shanghai	Manila	Manila	Buenos Aires	Buenos Aires
	2.334	5.627	9.962	12.946	16.479	16.956
19.	Chukyo M.M.A. (Nagoya)	Manila	Seúl	Río de Janeiro	Estambul	Manila
	2.237	4.999	9.878	12.902	15.959	16.756
20.	Shenyang	Pekín	París	Guangzhou, Guangdong	Manila	Estambul
	2.148	4.828	9.737	12.458	15.200	16.694
21.	Barcelona	Yakarta	Estambul	Los Ángeles-Long Beach-Santa Ana	Tianjin	Bangalore
	1.809	4.813	8.744	12.310	13.955	14.762
22.	Madrid	Kitakyushu-Fukuoka M.M.A.	Chukyo M.M.A. (Nagoya)	Moscú	Río de Janeiro	Tianjin

	1950	1975	2000	2015	2025	2030
	1.700	4.609	8.740	12.166	13.789	14.655
23.	Hong Kong	Filadelfia	Londres	Kinshasa	Bangalore	Río de Janeiro
	1.682	4.467	8.613	11.587	13.329	14.174
24.	Pekín	Delhi	Yakarta	Tianjin	Los Ángeles-Long Beach-Santa Ana	Chennai (Madrás)
	1.671	4.426	8.390	11.210	12.835	13.921
25.	Johannesburgo	Teherán	Chicago	París	Yakarta	Yakarta
	1.653	4.273	8.315	10.843	12.589	13.812
26.	Chongqing	Karachi	Chongqing	Shenzhen	Chennai (Madrás)	Los Ángeles-Long Beach-Santa Ana
	1.567	3.989	7.863	10.749	12.570	13.257
27.	Manila	Hong Kong	Guangzhou, Guangdong	Yakarta	Moscú	Lahore
	1.544	3.906	7.330	10.323	12.382	13.033
28.	Chennai (Madrás)	Madrid	Lima	Londres	Shenzhen	Hyderabad
	1.491	3.890	7.294	10.313	12.067	12.774
29.	Yakarta	Krung Thep (Bangkok)	Lagos	Bangalore	París	Shenzhen
	1.452	3.842	7.281	10.087	11.565	12.673
30.	Kitakyushu-Fukuoka M.M.A.	Lima	Teherán	Lima	Lima	Lima
	1.403	3.696	7.128	9.897	11.534	12.221

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, CD-ROM Edition. Archivo 22: Annual Population of Urban Agglomerations with 300,000 Inhabitants or More in 2014, por ciudades, 1950-2030 (en miles).

Es preciso, no obstante, explicar la actual composición de las aglomeraciones urbanas. Aunque se mantenga 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. Algunos datos: Los Ángeles, tiene solamente 3,73 millones de habitantes residiendo en sus límites administrativos aunque se contabilizan 13,13 millones de habitantes en su aglomeración urbana, en la que se incluyen los grandes suburbios de esta extensa ciudad. Ciudad de México, Shanghai –el original, no el ente administrativo actual– y Nueva York tienen en torno a 8 millones de habitantes

censados en sus límites administrativos metropolitanos. Karachi es una ciudad en la 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 23 distritos especiales o *ku* y las ciudades suburbanas representadas en 39 municipalidades, que planifica, gestiona y gobierna toda el área metropolitana excepto en las competencias exclusivas de los distritos especiales y municipalidades. Y a pesar de la existencia de este gobierno metropolitano 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.

1.2. 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 com-

plementariedad 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 rol de las regiones urbanas

Actualmente hay más de 488 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.

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.

2.1.1. Caso de estudio: el sistema urbano europeo

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, unas cuarenta ciudades o áreas metropolitanas grandes y una infinidad de ciudades medianas y pequeñas, dispersas por un territorio rural muy urbanizado.

Nota

Este apartado se hizo con la colaboración de Mireia Belil.

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 diferentes 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 millones 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 urbana 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 estos 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 atraktividad 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 el desarrollo del patrimonio natural y cultural, son algunas de las estrategias para lograr una ciudad económica, medioambiental y socialmente sostenible que solo 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 sistema 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.

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.

La política urbana ya no puede apoyarse únicamente en las fórmulas 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 demandas 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.

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 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.

Referencia bibliográfica

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

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 urbana difusa y/o policéntrica y hacer ciudad sobre la ciudad cohesionándola con su periferia inmediata incluida.

2.3. La ciudad entre la destrucción y la reconstrucción

"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".

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

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

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.
- **Privatización** del espacio urbano, materializado en la generalización de guetos según clases sociales –desde los condominios de lujo hasta las *favelas* o asentamientos populares en sus diferentes versiones– y la sustitución de las calles, las plazas y los mercados por centros comerciales.

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

Referencia bibliográfica

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

- 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. Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

Portas, N. (1996). *A políticas das cidades*. Lisboa: Conselho Economico e Social.

