

# La cuestión de las ciudades en la ordenación del territorio europeo

Denise Pumain

Catedrática de Geografía en la Universidad de París I. Ha sido rectora de la Academia de Grenoble, fundadora y directora científica de la revista *Cybergeo*, y presidenta de la Comisión de Geografía Urbana de la Unión Geográfica Internacional. Dirige la colección *Ciudades* de la editorial Anthropos. Sus publicaciones principales son: *La dynamique des villes* (Economica, 1982), *Villes et auto-organisation* (Economica, 1989), *L'Espace des villes* y (La Documentation française, 1995) *Données Urbaines* (Anthropos, cuatro números de 1996 a 2003) y *Le système des villes européennes* (Anthropos, 1994 y 1999).

Territorial management policies at European level are recent and they have to work on preserving Europe's urban geodiversity, as cities play an important part in Europe, if only because 75% of European population lives in cities.

This article emphasizes first European urbanization specificity: its strong density, its great historical diversity of city types, its rich heritage, the existence of radioconcentric networks that link monocentric towns...

Then, it points out that, due to interactions between cities that have existed for centuries, European cities as a whole form a spontaneous self-organized system, where competition between rival cities has always been stimulating for them. Thirdly, this article evokes the evolution undergone by these city systems: their tendency towards metropolization and the decline of small and medium towns, towards a growing hierarchy in the technological innovations distribution, towards social inequalities growing worse, towards functional concentration and traffic and environmental problems.

However, it then points out that an evolution towards the American model is not ineluctable. New sustainable solutions for Europe have to be found in order to solve the competition between big cities, to better the quality of residential life, to encourage a polycentric development where transportation, innovations and access to information would reach even small and medium towns, and to encourage cooperation between towns and their rural environment.

For that purpose, we will have to start removing technical and legal obstacles, for instance building a harmonized urban database and identifying which local stakeholders are to be involved. Until now, urban policies were carried out at state or regional level, it might be time to organize them at a European level in order to implement them more effectively in urban networks which happen to be transregional and transnational.

La política de gestión territorial a escala europea es muy reciente y tiene que obrar por mantener su geodiversidad urbana, ya que las ciudades tienen un papel muy importante en Europa aunque sólo sea porque el 75% de la población vive en ellas.

El artículo recalca primero la especificidad de la urbanización europea: su fuerte densidad, la gran diversidad histórica de tipos de ciudades, su rico patrimonio, la existencia de redes radioconcéntricas que enlazan ciudades monocéntricas...

Luego observa que, debido a las interacciones que existen entre ciudades y que se han ido manteniendo a lo largo de los siglos, el conjunto de éstas forma un sistema espontáneo, autoorganizado, donde la competición entre ciudades siempre ha sido estimulante para ellas. En tercer lugar, el artículo contempla la evolución de estos sistemas de ciudades: su tendencia a la metropolización, a la jerarquización de la difusión de las innovaciones tecnológicas y al declive de las ciudades medianas y pequeñas, al empeoramiento de las desigualdades sociales, a la concentración funcional, a los problemas de tráfico y medioambientales.

Pero luego apunta que tampoco es inevitable la evolución hacia un modelo americano. Hay que buscar soluciones nuevas y sostenibles para Europa que permitan resolver el problema de la competitividad entre grandes urbes; mejorar la calidad de vida residencial; tratar de fomentar un desarrollo policéntrico haciendo llegar el transporte, las innovaciones y el acceso a la información a las ciudades pequeñas y medianas, y fomentar la cooperación entre las ciudades y su entorno rural.

Para ello, será necesario resolver primero obstáculos técnicos y jurídicos, construyendo por ejemplo una base de datos urbanos armonizada e identificando a qué interlocutores locales involucrar. Hasta ahora las políticas se llevaban a nivel de Estados o regiones; tal vez sea necesario organizarlas a escala europea para aplicarlas mejor en unas redes urbanas que son transregionales y transnacionales.



La elaboración de una política de ordenación del territorio a escala europea es muy reciente. Aun así, las medidas presentadas en el documento ratificado por los ministros responsables en Postdam, en 1999, suponen la culminación de una década de reflexiones y negociaciones políticas (ETE, 1999). Paralelamente, un grupo de trabajo internacional reunió a más de 200 investigadores provenientes de los 15 países de la Unión Europea para llevar a cabo una acción piloto (*Study Programme on European Spatial Planning, SPESP*) de diciembre de 1998 a febrero de 2000. Su informe final apuntó a la necesidad de poner en funcionamiento un observatorio en red dedicado a examinar la ordenación del territorio europeo (ESPON).

Entre todos los excelentes estudios sobre este tema, ya realizados o programados para serlo en un futuro, me parece que los que tratan de las ciudades revisten una importancia especial para Europa. Puede parecer paradójico, ya que uno espera que esta responsabilidad les incumba a los Estados o a las administraciones territoriales interesados, según el principio de subsidiaridad. Pero teniendo en cuenta que más de las tres cuartas partes de la población europea reside en ciudades, en ellas se expresan los problemas sociales más graves, en ellas se juega esencialmente el porvenir de la cohesión entre las distintas categorías de población, actividades y territorios. Las ciudades son también actores esenciales en la conservación y la valorización del patrimonio cultural europeo. Además, tienen que controlar ecosistemas urbanos muy complejos, y en torno a ellas el medio ambiente, ya sea rural o protegido, recibe fortísimas presiones. Por último, las ciudades constituyen los nodos de las redes por las cuales transitan las influencias múltiples debidas a la internacionalización de los intercambios, por ser el lugar donde se reúnen las fuerzas vivas de la innovación y del desarrollo económicos. Ya traten de cohesión social, de desarrollo sostenible o de competitividad internacional, todas las grandes políticas europeas se encuentran inevitablemente en su camino con las ciudades.

“Las ciudades revisten una importancia especial para Europa. Puede parecer paradójico, ya que uno espera que esta responsabilidad les incumba a los Estados o a las administraciones territoriales interesados, según el principio de subsidiaridad. Pero teniendo en cuenta que más de las tres cuartas partes de la población europea reside en ciudades, en ellas se expresan los problemas sociales más graves, en ellas se juega esencialmente el porvenir de la cohesión entre las distintas categorías de población, actividades y territorios”.

Dentro de la ordenación del territorio emprendida a escala de un continente, existen grandes riesgos de olvidar o alterar irreversiblemente lo que constituye la especificidad de la urbanización europea. Respecto a este tema, las políticas europeas se deberían inspirar en una filosofía común. En el presente artículo trataremos, sin adoptar un punto de vista ni excesivamente normativo ni demasiado conservador, de llamar la atención sobre la necesidad de tener en cuenta y de seguir apoyando en Europa la existencia de una verdadera geodiversidad urbana, del mismo modo que se han iniciado programas para mantener cierta biodiversidad. A la Europa de las ciudades se le plantea el siguiente reto: frente a las evoluciones mundiales, ¿cómo encontrar soluciones que preserven la calidad, la originalidad y, por tanto, la “sostenibilidad” del modelo urbano europeo? Para conducir una política de “geodiversidad urbana”, la primera condición es tener un buen conocimiento de las particularidades que caracterizan la urbanización europea, respecto a las de otros continentes.

#### ORIGINALIDAD DE LA URBANIZACIÓN EUROPEA

Aunque Europa no sea la zona del mundo donde aparecieron los primeros asentamientos urbanos, es sin duda el continente donde las ciudades se desarrollaron con mayor continuidad a lo largo de los tiempos históricos. De ahí resultan las tres características principales de la urbanización europea, a saber: una fuerte densidad de ciudades y, como consecuencia, una jerarquía menos marcada que en otras partes del mundo, existiendo en Europa grandes urbes de dimensiones razonables –si las medimos a escala mundial– junto con una gran cantidad de ciudades pequeñas y medianas; una gran diversidad de tipos de ciudades dotadas con un patrimonio histórico, económico y cultural muy variado, y una preocupación, que no existe en todos los lugares del mundo, por lograr una buena integración social y urbanística de los distintos barrios, en unas ciudades donde se sigue valorizando muy fuertemente la mezcla de usos.

#### Un territorio muy urbanizado pero bastante poco jerarquizado

La Unión Europea es una de las regiones del mundo más urbanizadas: casi las tres cuartas partes de su población, o sea, 240 millones de personas, viven en aglomeraciones de más de 10.000 habitantes. Pero no es una región caracterizada por urbes muy grandes: las aglomeraciones de más de 200.000 habitantes apenas reúnen al 40% de la población total, cuando en Estados Unidos concentran a más del 55% y en Japón al 67%. Las mayores ciudades de la Unión Europea, París y Londres, forman aglomeraciones de menos de 10 millones de habitantes cada una, quedando por detrás de Tokio y Osaka, en Japón; Nueva York, Los Ángeles, e incluso Chicago, en Estados Unidos, y Seúl, en Corea del Sur (y también de una docena de aglomeraciones del Tercer Mundo; Moriconi-Ebrard, 1994). Estas diferencias entre ciudades europeas y norteamericanas se perciben bien sobre las curvas de distribución por tamaño: las 30 primeras urbes de Norteamérica son todas mayores que las 30 primeras europeas. En cambio, cuando se compara la Unión Europea con las regiones del mundo desarrollado de dimensiones comparables, llama la atención la gran cantidad de ciudades pequeñas y medianas, que tejen una red muy densa sobre el territorio europeo (figura 1). Así pues, para cobijar a una población urbana que sólo supera a la de Estados Unidos en un 30%, la Unión Europea cuenta con el triple de ciudades (unas 3.500 aglomeraciones de más de 10.000 habitantes frente a 1.000). Sólo 13 km de promedio separan a una ciudad europea de la ciudad más cercana, cuando esta distancia alcanza los 48 km en Estados Unidos (Moriconi-Ebrard, 1993). Esta mayor densidad de núcleos urbanos se explica por la antigüedad de la mayoría de las ciudades, que se asentaron como mercados, plazas de armas o centros administrativos a medida que iba progresando el desarrollo agrícola,

“A la Europa de las ciudades se le plantea el siguiente reto: frente a las evoluciones mundiales, ¿cómo encontrar soluciones que preserven la calidad, la originalidad y, por tanto, la ‘sostenibilidad’ del modelo urbano europeo? Para conducir una política de ‘geodiversidad urbana’, la primera condición es tener un buen conocimiento de las particularidades que caracterizan la urbanización europea, respecto a las de otros continentes”.

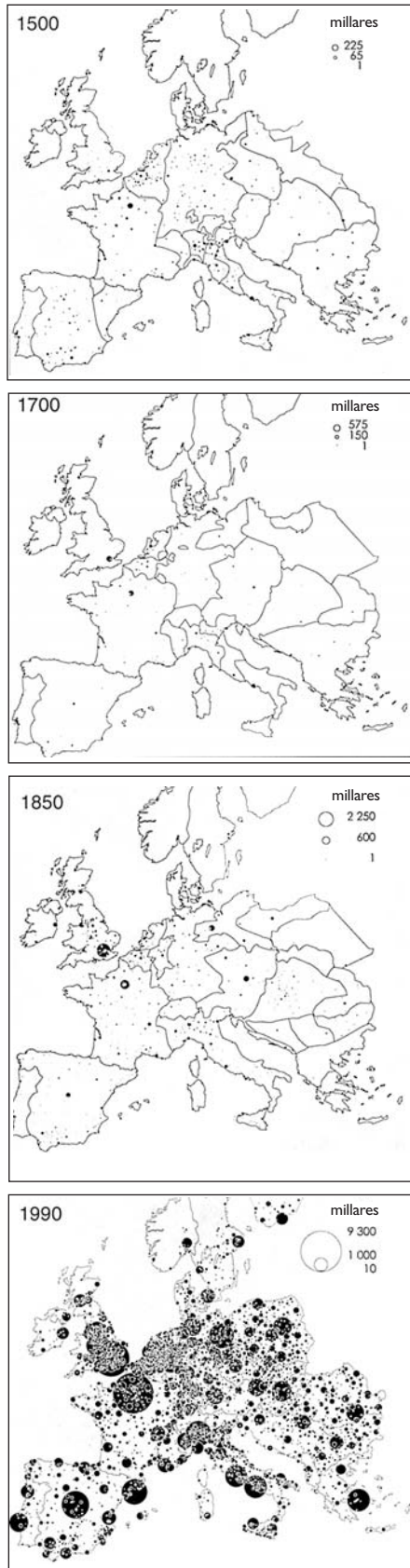


Figura 1: Crecimiento de la población en el sistema de ciudades europeas (en millares).

en épocas donde los transportes eran lentos y exigían numerosas etapas a lo largo de los grandes itinerarios. Al contrario, la urbanización de los países más recientes, acaecida más tardíamente y contemporánea de la construcción del ferrocarril, ha producido redes donde las ciudades suelen estar más distantes entre sí.

### Diversidad de los estilos de urbanización

La urbanización no queda repartida por igual a lo ancho del territorio de la Unión Europea; el entramado de ciudades presenta contrastes bastante marcados (figura 2). A partir de una base de datos comparativa (Geopolis y Moriconi-Ebrard, 1994) y de las estadísticas de Eurostat, se han clasificado las regiones (nivel NUTS3) en función de su índice de urbanización, de la densidad de poblaciones rurales, del espaciamiento entre sus ciudades y del grado de desigualdad de tamaño entre éstas, así como del peso de su ciudad más grande. El territorio europeo queda dividido en tres estilos de población principales: 1) los sistemas macrocéfalos, donde una capital que ha absorbido su entorno domina claramente una red de ciudades mucho más pequeñas (esto ocurre en Francia alrededor de París, en Gran Bretaña en torno a Londres, en España alrededor de Madrid y en Grecia en la región de Atenas); 2) los sistemas jerárquicos densos, generalmente formados por numerosas ciudades cercanas asentadas en zonas pobladas muy densamente, como sucede en el centro del Reino Unido, en los países renanos y en Italia del norte, y 3) los sistemas más disgregados pero con una disposición espacial regular, de tipo “christalleriano”, como en las zonas medianas de Francia y en las llanuras de Alemania Oriental (este modelo se extiende hasta Europa Oriental, en una parte de Polonia y en las planicies danubianas).

Cada uno de estos grandes estilos de ocupación del territorio por las ciudades presenta variaciones locales, principalmente en función de las distintas densidades de población, por ejemplo entre las regiones centrales más densas y las regiones periféricas menos pobladas. La formación de redes urbanas diferenciadas se explica una vez más por la diversidad de las relaciones históricas entre ciudades y territorios políticos: una centralización política prolongada en Estados grandes de formación precoz ha dado luz a sistemas macrocéfalos, mientras que el mantenimiento de una fragmentación territorial hasta una fecha más tardía ha permitido que ciudades competidoras entre sí se desarrollaran conservando relaciones de dimensión menos pronunciada entre ellas. De colonizaciones más tardías, particularmente de la de Europa Oriental durante la Edad Media, pero también de las que transcurrieron en regiones donde las funciones urbanas se limitaron largo tiempo a funciones centrales sin ser perturbadas por creaciones industriales, han nacido sistemas de ciudades espaciadas con mayor regularidad.

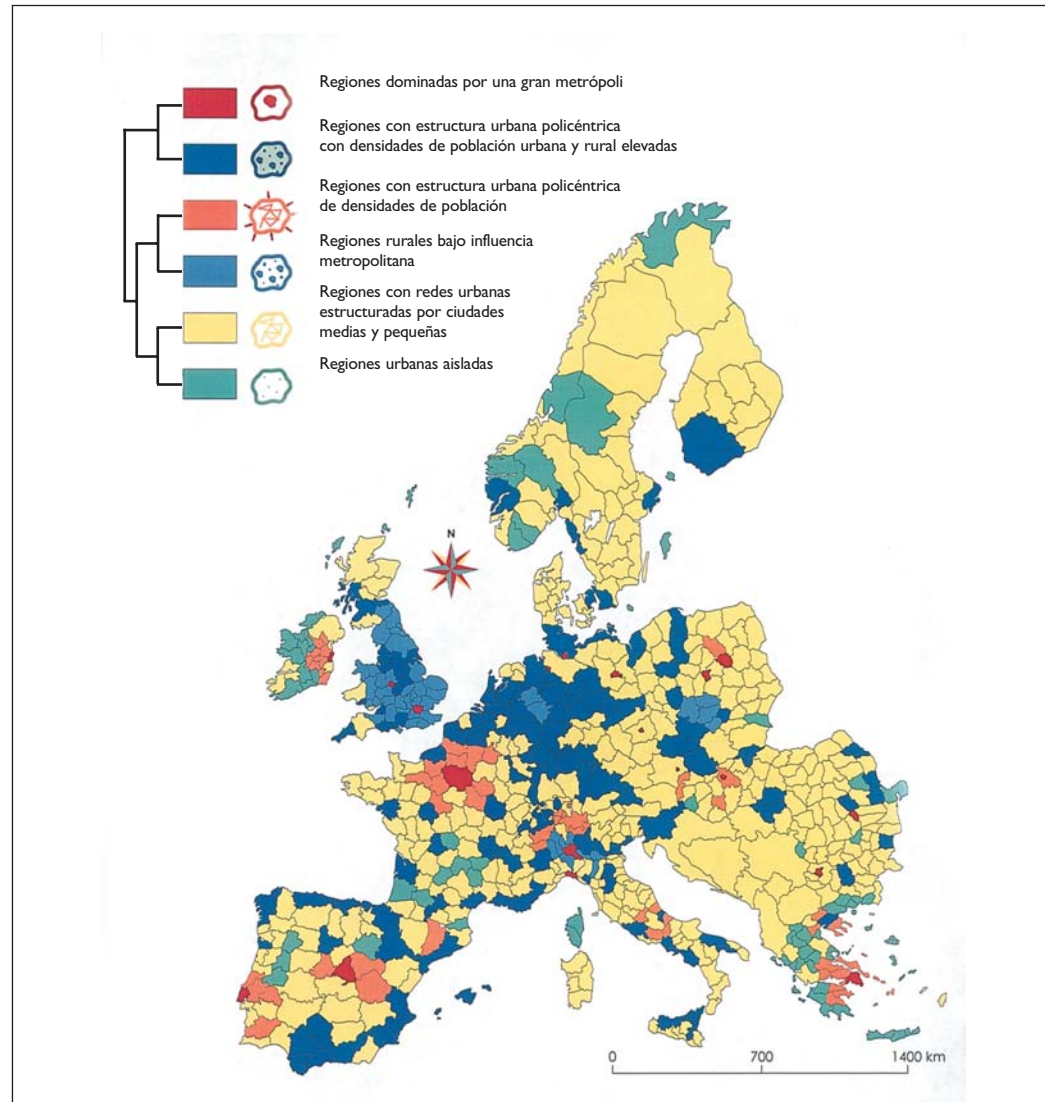
### Un modelo urbano para una diversidad de las ciudades

Nos ha parecido necesario recordar cuáles son las especificidades de la organización del territorio por las redes de ciudades en Europa, pero no hará falta insistir tanto sobre los rasgos que constituyen la originalidad del paisaje urbano de las ciudades europeas. Casi siempre poligénico y muy a menudo construido antes de que el automóvil imprimiera en las composiciones urbanas del mundo entero sus huellas homogeneizadoras, el “modelo urbano europeo” se caracteriza por una centralidad claramente perceptible, simbolizada por monumentos antiguos y concretada por una organización radioconcéntrica de las redes. Al provocar la aparición de centros secundarios, los desarrollos industriales del siglo XIX y la fase de ampliación residencial de la segunda mitad del siglo XX han complicado este esquema, pero casi nunca han causado el abandono de los cascos antiguos. La mayoría de las ciudades europeas muestran así señales de sus adaptaciones sucesivas a los cambios de las condiciones sociales, técnicas y económicas. Por otra parte, han emprendido relativamente temprano la valorización de su patrimonio histórico.

La diversidad de las ciudades europeas se expresa en primer lugar por las desigualdades de tamaño, correlacionadas con la cantidad, variedad y alcance espacial de sus funciones, pero además tiene que ver, en lo cualitativo, con las diferencias en los niveles y modos de vida, así como con la composición de su población. La diversidad también depende de la especialización

Figura 2: Los estilos de asentamiento de las regiones europeas.

D. Pumain y H. Mathian  
 © SPESP FRANCE 2000-UMR  
 Géographie-citiés.



económica: aunque las ciudades nacidas de la revolución industrial hayan perdido gran parte de lo que constituía su especificidad y superado durante estas últimas décadas sus retrasos en cuanto a equipamientos de servicios, siguen marcadas por ciertas características, particularmente por los ingresos más bajos de sus habitantes y la existencia de problemas sociales y económicos más agudos. Posteriormente surgieron otros modelos de especialización que modificarían las trayectorias de algunas ciudades, mediante el desarrollo del turismo, de las tecnópolis, de las funciones financieras y administrativas, e incluso de la concentración en determinados lugares de inversiones de fondos públicos. La ubicación también está ligada a elementos de diferenciación morfológica: en el norte de Europa se dan ciudades más dispersas; en cambio, en el sur son más compactas, reflejando así el legado arquitectónico y urbanístico de un pasado donde las relaciones territoriales estaban más compartimentadas.

#### LA DINÁMICA DE LOS SISTEMAS DE CIUDADES

¿Por qué recordamos con insistencia estos rasgos tan evidentes de la urbanización europea? Tratamos de situar estos conocimientos dentro de una teoría de la evolución de los sistemas complejos que pueda inspirar una reflexión sobre políticas urbanas. De hecho, la mera existencia de interacciones intensas y frecuentes de toda clase entre ciudades de un mismo territorio (intercambio de personas, de bienes, de informaciones...) hace del conjunto de éstas un sistema complejo, dentro del cual ninguna ciudad puede evolucionar independientemente de las demás. Las interdependencias múltiples entre ciudades provocan similitudes de las formas de organización jerárquica,

“¿Por qué recordamos con insistencia estos rasgos tan evidentes de la urbanización europea? Tratamos de situar estos conocimientos dentro de una teoría de la evolución de los sistemas complejos que pueda inspirar una reflexión sobre las políticas urbanas”.

funcional y espacial en sistemas de ciudades de territorios por otra parte muy distintos y también coherencias de evolución que perpetúan ciertas especificidades de su organización, incluso mucho tiempo después de que se hayan modificado las condiciones que las provocaron. Y eso que ninguna persona ni institución controla realmente el sistema, ni desde dentro ni desde fuera. El sistema jerarquizado y diferenciado de las ciudades de un mismo territorio parece “autoorganizado” por analogía con la descripción de ciertos sistemas físicos situados lejos del equilibrio (Prigogine y Stengers, 1973) y se asemeja también a uno de los “procesos sin sujeto” que evoca Jean-Pierre Dupuy (1999). Puede sonar a paradoja la expresión, ¿dada la multiplicidad de entidades que intervienen en el ámbito de lo urbano! En realidad, se aplica a redes conectadas constituidas por subsistemas en interacción, dentro de las cuales surgen propiedades colectivas no intencionadas.

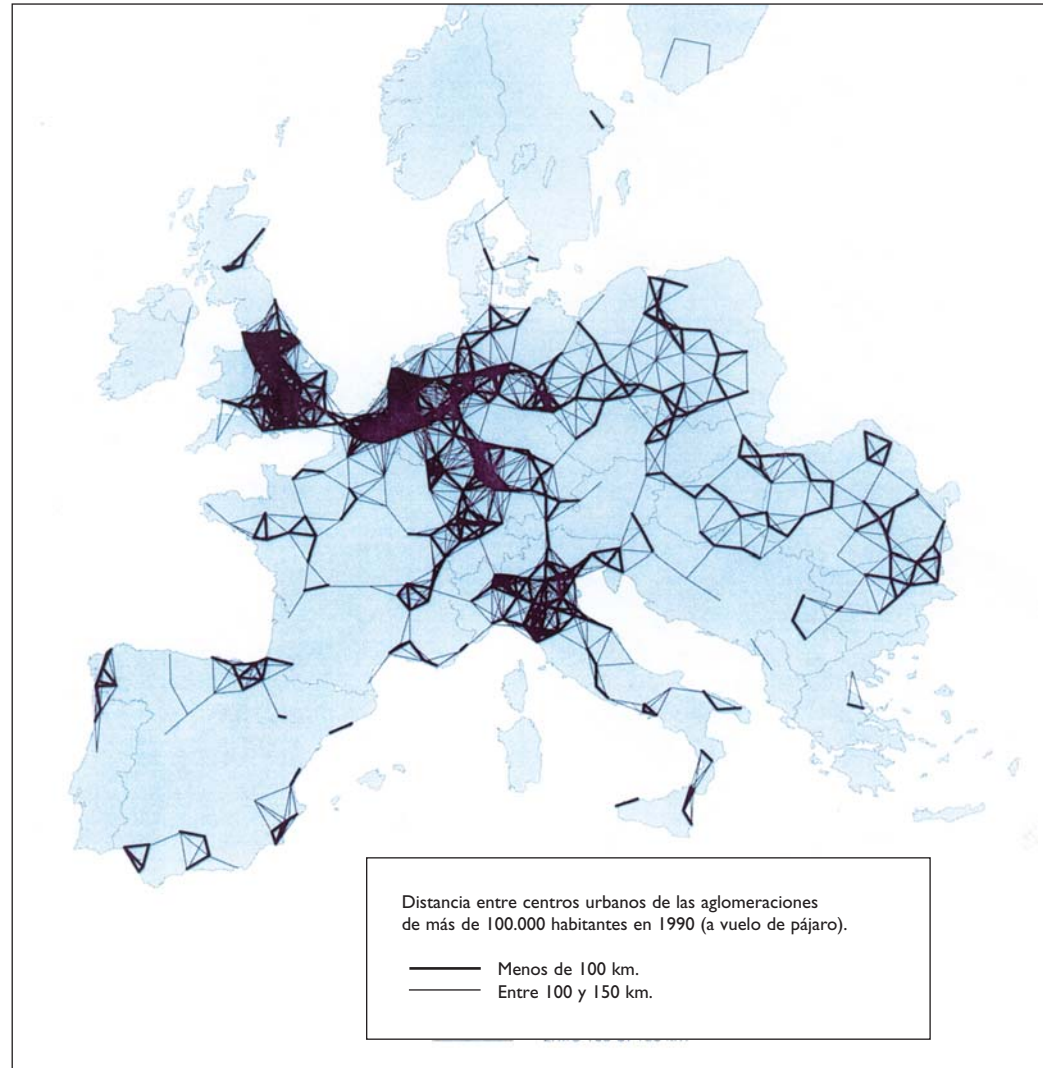
Por su dinámica, las redes urbanas se asemejan a esta última categoría de sistemas. Según esta dinámica, los sistemas de ciudades tienen la propiedad de mantener durante larguísimos periodos de tiempo las mismas relaciones cuantitativas (tamaño) y cualitativas (especialización) entre las ciudades que los componen a pesar de cuantos cambios las afecten con el paso del tiempo. En efecto, se ha observado una tendencia aguda a que persista la estructura de los sistemas de ciudades, es decir, a que persistan los principales factores (o conjuntos de atributos relacionados) que cimentan las diferencias relativas observadas entre ciudades. Así pues, los sistemas de ciudades conservan durante largo tiempo, a veces varios siglos, configuraciones jerárquicas y funcionales y un entramado espacial cuyas proporciones apenas varían. Esta persistencia no es meramente una huella del pasado ni tampoco la expresión de una fuerza de inercia. Si las ciudades mantienen entre sí diferencias de tamaño o de complejidad que pueden durar varias décadas, e incluso siglos, es porque todas participan en las transformaciones que intervienen continuamente en su entorno, principalmente en lo social y técnico. La persistencia de la configuración general de los sistemas de ciudades refleja la extraordinaria capacidad de adaptación de cada ciudad ante modificaciones considerables de la economía, la sociedad, la técnica y las culturas urbanas (Pumain, 1997).

El sistema general de ciudades es una organización espontánea que no está gobernada desde ningún centro en particular y que surge de modo no intencionado en un conjunto en interacción. Entre sus propiedades figura el permitir localmente a cada ciudad mantenerse en un entorno menos incierto y restrictivo que en uno limitado a su propio yacimiento de recursos locales. Las propiedades características de un sistema de ciudades, red formada por todas las ciudades de un territorio determinado, son, por una parte, la invención continua de nuevos recursos que garanticen la sostenibilidad y el crecimiento del sistema, y, por otra, la adaptación a los cambios sin replanteamiento brutal de la estructura. La competición entre ciudades no sólo es un pretexto para rivalidades estériles, sino que es sin duda un estímulo para la inventiva, una verdadera fuente de emulación. Por añadidura, la difusión generalizada de los cambios, al efectuarse mediante una multitud de ajustes locales, no concertados en su mayoría, sólo es tendencial y permite concentraciones localizadas de ciertas novedades y la especialización, así como la reclasificación progresiva del peso político, demográfico o económico de ciertas urbes. Estas modificaciones de la estructura del sistema, en general muy progresivas, se producen sobre todo aprovechando los grandes ciclos de innovaciones económicas y técnicas que jalonan la historia de las sociedades, y también con motivo de modificaciones importantes y duraderas de los perímetros de los territorios donde se desarrollan las interacciones entre ciudades.

**“Las propiedades características de un sistema de ciudades, red formada por todas las ciudades de un territorio determinado, son, por una parte, la invención continua de nuevos recursos que garanticen la sostenibilidad y el crecimiento del sistema, y, por otra, la adaptación a los cambios sin replanteamiento brutal de la estructura”.**

Las ciudades europeas comparten esta dinámica global con los demás sistemas de ciudades. Han adquirido a lo largo de una historia muy extensa su configuración particular, que conserva huellas de las grandes bifurcaciones acaecidas sucesivamente durante dicha evolución y también de múltiples accidentes más fortuitos. Es delicado intervenir en semejante dinámica. Para que una política de ordenación del territorio tenga alguna oportunidad de producir los resultados deseados, es

Figura 3: Separaciones entre ciudades y estilos de asentamiento.



importante conocer bien no sólo el estado actual del sistema, lo que caracteriza su configuración respecto a las demás configuraciones posibles, sino también cuáles son las tendencias espontáneas de la fase de evolución en curso.

#### LAS TENDENCIAS ESPONTÁNEAS DE LA EVOLUCIÓN

Se conocen bien las grandes tendencias que afectarán el porvenir de las ciudades europeas a medio plazo, pues ya se las identificó cuando la Comisión Europea publicó su informe *Europa 2000+* (1994). Hemos entrado en una nueva fase de aceleración de las comunicaciones, de intensificación de los intercambios internacionales y de transformación de las formas de organización del trabajo, cuyos efectos han provocado, a partir de finales de los años ochenta del siglo XX, una tendencia a la metropolización, es decir, al fortalecimiento de las grandes urbes. Este cambio se percibe mucho más en sus aspectos cualitativos que en los cuantitativos. Aunque el crecimiento de las poblaciones medido en valor absoluto sea débil, las grandes urbes operan una selección de las ciudades calificadas y de las actividades punteras (Hall, 1993). Otro ejemplo de difusión jerárquica de las innovaciones nos lo brinda la apertura internacional, aspecto importante de la puesta en red de las ciudades, a una escala que ya supera las fronteras de los Estados y se extiende hasta los límites de Europa e incluso más allá. Efectivamente, las empresas multinacionales buscan implantarse en lugares favorecidos por su accesibilidad y por la diversidad y complejidad de sus relaciones socioeconómicas. La figura 3 ilustra dos momentos en la creación de filiales por empresas originarias de otro país europeo en distintas ciudades. En 1990, Londres y París acaparan los dos tercios de estas empresas y estructuran una red limitada a las urbes más grandes, capitales en general, de los demás Estados europeos.

“Estudios retrospectivos que utilizan bases de datos comparativas elaboradas por historiadores (Bairoch, Batou y Chèvre, 1988) han llamado la atención sobre la existencia de una tendencia histórica a la jerarquización del sistema de ciudades europeas y al relativo declive de las ciudades medianas y pequeñas”.

“No se debe por tanto dibujarles un porvenir a las ciudades europeas imitando ciudades o sistema de ciudades que se han desarrollado en un contexto totalmente distinto, sino inventando soluciones nuevas al problema de adaptar su forma a nuevas funciones, ya que durante varios siglos este mismo problema se supo resolver”.

En 1996, el sistema de las ciudades afectadas se ha extendido, pero la ubicación de las filiales sigue limitada sólo a aglomeraciones que superen los 200.000 habitantes (Rozenblat, 1998). Aunque una parte de las innovaciones que aparecen primero en las grandes ciudades está destinada a difundirse más ampliamente hacia ciudades de dimensiones medianas, es probable que el desfase que existe actualmente entre ciudades grandes y pequeñas no se reabsorba del todo.

Estudios retrospectivos que utilizan bases de datos comparativas elaboradas por historiadores (Bairoch, Batou y Chèvre, 1988) han llamado la atención sobre la existencia de una tendencia histórica a la jerarquización del sistema de ciudades europeas y al relativo declive de las ciudades medianas y pequeñas (Bretagnolle *et al.*, 2000). La explicación de esta tendencia se halla en parte en la difusión jerárquica de las innovaciones y también en la contracción aparente del territorio, consecuencia de la aceleración de la velocidad de las comunicaciones. Las ciudades pequeñas y medianas se encuentran así desposeídas de su rol de etapas, y su clientela es captada por las ciudades más grandes, que amplían el alcance de su influencia. Esta tendencia es preocupante, ya que Europa es un continente donde, debido a la antigüedad de su urbanización, estas ciudades son particularmente numerosas y cuentan con un patrimonio importante (Cattan *et al.*, 1999).

Al mismo tiempo, la mayoría de las grandes metrópolis deben lidiar con cierta tendencia al empeoramiento de las desigualdades sociales dentro de las urbes, que se manifiesta con formas y niveles de segregación y exclusión variables según las ciudades (Martens y Verwaeke, 1997). La evolución reciente se traduce también dentro de las ciudades por una adaptación más o menos conseguida del tejido urbano a la concentración de las funciones, que sigue siendo alta en las zonas céntricas. La aparición de ciudades-satélites periféricas, o su dinamización cuando ya existen, es frecuente pero menos difundida que en otras partes del mundo. Las ciudades europeas, que tienden a ser tradicionalmente más bien compactas y monocéntricas, experimentan dificultades de ordenación frente a las presiones relacionadas con el aumento de la competencia inmobiliaria por el uso del suelo en los barrios céntricos, que ya eran de por sí los más densos. Aunque la población tienda a abandonarlos, las actividades siguen codiciando fuertemente los espacios céntricos (Méndez, 2001). Por otra parte, las metrópolis no han resuelto aún del todo los problemas de adaptación de los tejidos urbanos densos y antiguos a las condiciones del tráfico moderno. Asimismo, la extensión periférica de las grandes zonas metropolitanas en el espacio periurbano plantea agudos problemas de gestión del entorno físico y del entorno edificado, por las congestiones, molestias y contaminaciones en el entorno urbano y la fuerte presión en las cercanías de las ciudades o de las grandes zonas de ocio (Bertuglia *et al.*, 2002).

### ¿QUÉ POLÍTICAS APLICAR?

Aun conservando la idea de una federación de iniciativas locales, las elecciones de una política urbana deben inspirarse necesariamente en una filosofía general. Ésta puede apoyarse sobre el estado actual del conocimiento de las dinámicas urbanas, para no considerar ineluctable una evolución que tienda a acercar las ciudades europeas al modelo de las ciudades norteamericanas, que se consideraría producido por el sistema económico dominante o técnicamente más adelantado. En efecto, como es bien sabido, en materia de evolución urbana, procesos parecidos pueden producir formas de organización muy distintas pero igualmente “sostenibles”. No se debe por tanto dibujarles un porvenir a las ciudades europeas imitando ciudades o sistema de ciudades que se han desarrollado en un contexto totalmente distinto, sino inventando soluciones nuevas al problema de adaptar su forma a nuevas funciones, ya que durante varios siglos este mismo problema se supo resolver.

Los objetivos que se asignan las políticas de ordenación del territorio europeo pueden parecer contradictorios al debatirse entre la necesidad de competitividad económica y la de la equidad territorial; sin embargo, podrían aportar soluciones coherentes y concertadas.

El primer problema es el de la “competitividad de las grandes urbes”, que requiere una masa crítica dentro de las grandes metrópolis, sin la cual difícilmente se puede alcanzar el grado de diversidad y complejidad de las funciones requerido para participar y adaptarse a las innovaciones a

“En términos de competitividad, esta acción no es necesariamente contradictoria con otra que habría que llevar a cabo en las ciudades medianas: una política destinada a preservar aquello que constituye su principal baza, según las evaluaciones actuales, a saber: el ofrecer mejor calidad de vida para la función residencial”.

“Una política tal vez más segura de sus resultados es aquella que consiste en organizar una ‘cooperación entre las ciudades y su entorno rural’ bajo formas renovadas de colaboración y complementariedad”.

nivel mundial. Puede que Europa tenga dos ciudades mundiales, Londres y París, pero lo que no tiene son megápolis. Sin embargo, cuenta con un entramado de ciudades densas y muy bien conectadas entre sí, del cual existen pocos ejemplos en el mundo. Tal vez esté aún por inventar una forma de reparto y de puesta en red de los grandes tipos de función, con la condición de que cierta solidaridad y concertación se sustituyan entre las ciudades por el espíritu de rivalidad que las animó durante siglos. La rotación de ciertas funciones, como se da actualmente con la presidencia europea o el título de capital cultural europea, bien podría ser un ejemplo de ello.

En términos de competitividad, esta acción no es necesariamente contradictoria con otra que habría que llevar a cabo en las ciudades medianas: una política destinada a preservar aquello que constituye su principal baza, según las evaluaciones actuales, a saber: el ofrecer mejor calidad de vida para la función residencial. También su patrimonio cultural, sumamente rico y variado, constituye una baza económica muy importante de cara al siglo XXI, dadas las transformaciones que cabe esperar dentro de las prácticas sociales. Un modo de mantener en pie las oportunidades de estas ciudades medianas es probablemente el difundir lo más rápidamente posible los equipamientos y los servicios que les permitan no quedarse demasiado tiempo apartadas de la apertura internacional, particularmente en cuanto a accesibilidad se refiere. Una articulación entre políticas urbanas y de transporte es por tanto necesaria.

“Europa padece una grave carencia: la del instrumento indispensable de conocimiento constituido por una base de datos urbanos armonizada que permita evaluar y comparar las situaciones de distintas ciudades a una escala geográfica lo suficientemente precisa. Para ello hay que definir entidades urbanas coherentes y hacer progresar la comparabilidad de los indicadores”.

A esta escala del sistema de ciudades, la política del “desarrollo policéntrico” es, de este modo, una medida necesaria pero difícil. Es necesaria para paliar los efectos sistémicos del desarrollo urbano: éste favorece sobre todo a las ciudades más grandes y mantiene una tendencia de larga duración al aumento de las desigualdades de peso entre urbes. La difusión de las funciones innovadoras, como por ejemplo aquellas impulsadas por la apertura internacional, favorece sobre todo a las metrópolis; hasta la fecha las aglomeraciones de menos de 200.000 habitantes apenas se han beneficiado de ella. ¿Cómo difundir más deprisa y más ampliamente el beneficio de las innovaciones en la red de ciudades? ¿Se trata acaso de una función que se pueda poner en circulación, tal y como se hace por ejemplo al decretar que tal ciudad o tal otra será la capital cultural tal año? Es conocido el papel histórico que han tenido la accesibilidad y las infraestructuras de transporte en el crecimiento de las ciudades europeas. Sin duda, hay que procurar seguir desenclavando las ciudades cuya promoción se pretende mediante una política adecuada de transportes. Pero de ahora en adelante también hay que plantearse la accesibilidad en términos de sociedad de la comunicación y buscar los medios para mejorar el acceso a la información en las ciudades pequeñas y medianas. Esta política es difícil, porque debe ser concebida no sólo mediante una aplicación dentro de un ámbito de actividad, sino para todo un conjunto de condiciones interrelacionadas y también desde el punto de vista del sistema de ciudades en su globalidad. Hasta ahora, pocas medidas han conseguido anular las tendencias a la concentración dentro de un sistema de urbes.

“La cuestión de la subsidiaridad, a veces evocada para esquivar la definición de políticas urbanas a escala europea, no debería poner en tela de juicio la responsabilidad colectiva de Europa respecto al modelo de ciudades que será elegido a fin de cuentas”.

Una política tal vez más segura de sus resultados es aquella que consiste en organizar una “cooperación entre las ciudades y su entorno rural” bajo formas renovadas de colaboración y complementariedad. Es cierto que los perímetros de las unidades locales y las competencias de las administraciones territoriales varían según los Estados, lo cual incita a construir dispositivos específicos. De todos modos, a este nivel, la mayor diversidad de las situaciones entre ciudades y campo debe conducir a un abanico ampliado de modalidades de acción. A esta escala más detallada es donde pueden inventarse soluciones adaptadas a las potencialidades locales para concretar objetivos generales de cohesión social y de desarrollo sostenible.



Sea cual fuere la escala considerada, las políticas urbanas sólo pueden salir ganando con una mejor puesta en común de la información respecto a las acciones experimentales realizadas en otros lugares. No se trata de promover soluciones prefabricadas o de patentar unas prácticas supuestamente mejores que otras, fuera de todo contexto, sino de permitir una evaluación más pertinente de las potencialidades locales, siempre y cuando se conozcan las condiciones exactas de realización de estas acciones.

#### **OBSTÁCULOS POR FRANQUEAR**

Existen dos clases de obstáculos principales a la hora de definir, coordinar y evaluar las políticas urbanas en Europa: los técnicos y los jurídicos (éstos explican en parte aquéllos, por cierto). Europa padece una grave carencia: la del instrumento indispensable de conocimiento constituido por una base de datos urbanos armonizada que permita evaluar y comparar las situaciones de distintas ciudades a una escala geográfica lo suficientemente precisa. Para ello hay que definir entidades urbanas coherentes y hacer progresar la comparabilidad de los indicadores. Eurostat (oficina estadística de las comunidades europeas) lleva varios años tratando de hacer frente al problema, que aún no ha recibido todas las soluciones que se podrían poner en marcha hoy en día (Eurostat, 1999). El grupo de trabajo sobre ordenación del territorio europeo ha concluido en sus recomendaciones en la necesidad de hacer converger las observaciones en el marco de zonas urbanas funcionales europeas (EUFA). Se trata de mejorar considerablemente una primera campaña de recogida de indicadores realizada en el marco de una auditoría urbana, que está siendo refundida completamente por Eurostat con la colaboración de los institutos nacionales de estadística. Sin un conocimiento detallado de la variedad de situaciones locales, sin la posibilidad de medir las desigualdades y sobre todo sin la capacidad de comparar las evoluciones a distintas escalas temporales, resulta imposible una política verdadera.

El segundo problema para formular políticas urbanas consiste en la identificación de los interlocutores locales. La diversidad de los estatutos de las administraciones territoriales urbanas y de su nivel de poder es considerable en Europa, y definir qué interlocutores responsables son susceptibles de entrar en operaciones de cooperación es un gran problema que la Comunidad Europea debe solucionar en cuanto a asuntos urbanos. Es una de las cuestiones que están en juego en una buena “gobernanza” territorial, expresión de moda que recuerda la importancia de asociar convenientemente distintos niveles de responsabilidad territorial y de cooperación entre los sectores público y privado, dentro de una política definida mediante una concertación democrática lo más amplia posible.

La cuestión de la subsidiaridad, a veces evocada para esquivar la definición de políticas urbanas a escala europea, no debería poner en tela de juicio la responsabilidad colectiva de Europa respecto al modelo de ciudades que será elegido a fin de cuentas. Aunque no se debe resolver a escala europea el conjunto de problemas urbanos, este nivel de decisión está destinado a tener un papel importante de demostración y de ejemplo. Hasta ahora, las ayudas europeas, relativamente escasas, concedidas en el marco de estas políticas se concedieron para tratar de ampliar y acompañar o de imitar algunas políticas de desarrollo local integrado o de renovación urbana inteligente que se habían practicado en distintos Estados. El papel de la Comunidad Europea es facilitar la información recíproca sobre lo que se está llevando a cabo en este ámbito y poner en común las soluciones adoptadas aquí o allá.

#### **CONCLUSIÓN**

En los grandes congresos internacionales mediante los cuales las sociedades admiten que el conocimiento que tienen de ellas mismas puede conducir a la definición de regulaciones, Río ha precedido Estambul: en otras palabras, los programas de protección del medio ambiente, el gran miedo al cambio climático y la preocupación por el desarrollo sostenible han primado sobre las exigencias de cohesión social y de gobernanza de las ciudades. ¿Significa esto que es más difícil llegar a un acuerdo sobre un modelo de ciudad que sobre una buena gestión de los recursos del planeta? ¿Es acaso el ideal urbano uno de esos problemas subsidiarios que atañen sobre todo a una definición local? ¿O bien las ciencias humanas han errado en su misión teórica, al no construir suficientes

modelos de referencia o alternativas, ya sean plausibles o inaccesibles, en resumidas cuentas, ideas de ciudad? Estamos dispuestos a concederles la circunstancia atenuante de que cualquier ciudad supera en complejidad e imprevisibilidad al más inestable de los ecosistemas.

Las políticas europeas han permitido en primer lugar intervenciones a dos escalas geográficas: la de los Estados y la de las regiones. La mayoría de las negociaciones entre los distintos Estados para construir la Unión Europea se ha llevado a cabo desde hace 40 años para armonizar el desarrollo económico, social y cultural. Y en este ámbito se han dado las consecuencias más sensibles en términos de ordenación de los territorios (aunque las medidas no concernían explícitamente a la ordenación del territorio, sus efectos en este sector fueron considerables). Las políticas regionales se concibieron para ayudar a reducir los retrasos de desarrollo de ciertas regiones en los Estados o para ayudar a reconvertir las economías demasiado especializadas de las antiguas regiones industriales.

¿Por qué se interesaría Europa de ahora en adelante en la ordenación del territorio a mayor escala, a escala de las redes urbanas dentro de distintas regiones y a escala de la ciudad? Se trata en primer lugar de reconocer la diversidad territorial y las tendencias recientes al aumento de desigualdades, dentro de una misma región, entre los tipos de ciudades por una parte, entre los barrios de una misma ciudad por otra. En segundo lugar, la similitud de los problemas que se plantean para todos los países europeos a estos dos niveles incita a desarrollar intercambios de información y a coordinar esfuerzos en cuanto a las soluciones que se puedan aportar. Por ello están tomando las cuestiones urbanas una amplitud creciente en la Estrategia Territorial Europea.

En este marco, hay lugar en Europa para una amplia diversidad de ciudades más o menos compactas o dispersas, con funciones especializadas por zonas o, al contrario, desarrolladas bajo el principio de mezcla de usos, organizadas en torno a un centro único o, al revés, multipolarizadas. Asimismo, no existe diseño óptimo de la red de ciudades sobre un territorio, sino redes urbanas más o menos centralizadas legadas cada una por una muy larga historia particular y que siguen funcionando en su forma actual. Adaptar las redes existentes y sacar partido a lo que existe es sin duda más realista que tratar de aportar correcciones. Así pues, el peso de París o Londres ha podido parecer excesivo en el marco de un único Estado, pero resulta menos desproporcionado si lo evaluamos hoy a la escala del territorio de Europa. Construir una “visión compartida” de la ciudad es otro de los retos de las políticas europeas.



#### BIBLIOGRAFÍA

- Bairoch, P. Batou, J. y Chèvre, P. 1988. *La population des villes européennes de 800 à 1850*. Ginebra. Droz.
- Bertuglia, C.S, Stanghellini, A. y Staricco, L. 2002. *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*. Franco Angeli. Milán.
- Bretagnolle, A., Pumain, D. y Rozenblat, C. 2000. “Long-term dynamics of European towns and cities: towards a spatial model of urban growth”. *Cybergeo*, 131, 17 p.
- Bruinsma, F. y Rietveld, P. 1998. The Accessibility of European Cities: Theoretical Framework and Comparison of Approaches. *Environment and Planning A*, 30, 499-521.
- Cattan N. et al. 1999. *Le système des villes européennes*. París. Anthropos. Col. *Villes* (1ª edición 1994).
- Comisión Europea. 1994. *Europe 2000+*. CECA-CE-CEEA. Bruselas-Luxemburgo.
- Conti, S. y Spriano, G. 1990, *Effetto città: Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*. Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Dematteis, G. 1996. Towards a Unified Metropolitan Urban System en Europe: Core Centrality Versus Network Distributed Centrality. En: Pumain D. Saint-Julien (coord.). *Urban Networks in Europe*. París. John Libbey-INED. Congresses and Colloquia, 15, 252 p.
- Dupuy, J.P. 1999. *Aux origines des sciences cognitives*. La Découverte. París.
- ESDP. 1999. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of EU*. Postdam.

- Eurostat. 1999. Les zones densément peuplées dans l'Union Européenne, essai de délimitation et caractérisation des agglomérations urbaines. *Statistiques en bref*. Thème 1, 2/1999, 8 p.
- Hall, P. 1993. Forces Shaping Urban Europe. *Urban Studies*, 30, 883-898.
- Kunzmann, K.R. y Wegener, M. 1991. The Pattern of Urbanization in Western Europe. *Ekistics*, 350, 282-291.
- Martens, A. y Vervaeke, M. (coord.) 1997. *La polarisation sociale des villes européennes*. París. Anthropos. Col. Villes, 304 p.
- Méndez, R. (coord.) 2001. *Atlas de las actividades económicas de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid. D. G. de Economía y Planificación.
- Moriconi-Ebrard, F. 1993. *L'urbanisation du monde*. Anthropos. París.
- Moriconi-Ebrard, F. 1994. *Geopolis, pour comparer les villes du monde*. Anthropos. París.
- Prigogine, I. y Stengers, I. 1973. *La nouvelle alliance*. Gallimard. París.
- Pumain, D. 1997. Vers une théorie évolutive des villes. *L'Espace Géographique*, 2, 119-134.
- Rozenblat, C. 1998. La reti delle imprese transnazionali nella reti urbana europea. En: Bonavero P. y Danscro E. (coord.). *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*. UTET. Turín, 337-360.
- SPESP. 2000. Study Program on European Spatial Planning. Informe final. *Nordregio*, 4.